

Administration fédérale des finances  
FBR/FB  
Bundesgasse 3  
3003 Berne

Berne, le 10 juillet 2008

*Le texte allemand fait foi.*

## **Procédure de consultation concernant la règle complémentaire au frein à l'endettement**

Monsieur le conseiller fédéral,

Nous vous remercions de nous donner l'occasion de prendre position sur l'avant-projet de la règle complémentaire au frein à l'endettement.

### **Remarques sur le fond**

Le frein à l'endettement en vigueur a pour objectif de protéger le budget ordinaire de la Confédération de déséquilibres structurels, afin d'empêcher une augmentation exagérée de la dette de la Confédération. Depuis 2003, la règle est applicable selon laquelle les dépenses ne doivent pas excéder les recettes au cours d'un cycle conjoncturel. Aujourd'hui, le Conseil fédéral propose une règle complémentaire pour le budget extraordinaire, à nouveau dans le but de stabiliser la dette nominale de la Confédération. Le motif invoqué est une augmentation rampante des dettes qui entraînerait des dépenses extraordinaires<sup>1</sup>. En fin de compte, la marge de manœuvre de la politique financière s'en trouverait menacée. Le mécanisme complémentaire planifié prévoit donc d'amortir d'éventuels excédents de dépenses extraordinaires, portés à la charge d'un compte d'amortissement qui doit encore être créé, sur une période de six ans par le biais de la réduction des dépenses dans le budget ordinaire. Un compte de compensation équilibré du frein à l'endettement constitue cependant la condition de base pour entamer une phase d'amortissement.

L'USS s'oppose à l'introduction d'une nouvelle règle institutionnelle pour les raisons suivantes : d'une part, le frein à l'endettement a manqué en grande partie ses objectifs (voir réponses 4 et 6) et,

---

<sup>1</sup> Conformément à la loi sur les finances de la Confédération (art. 15), les événements extraordinaires échappant au contrôle de la Confédération (par ex. catastrophes naturelles, récessions graves, anciennes charges uniques), les concentrations de paiements liées au système comptable et les adaptations du modèle comptable doivent être considérés comme des dépenses extraordinaires. Ceci est aussi applicable aux recettes extraordinaires (par ex. produit de la vente d'actions). Recettes et dépenses extraordinaires forment ensemble le budget extraordinaire qui n'est pas soumis au frein à l'endettement (clause de sauvegarde du frein à l'endettement).

d'autre part, une évaluation précise de la situation du budget (extra)ordinaire et de son prétendu potentiel d'endettement est loin d'être aussi dramatique que l'Administration des finances voudrait le faire croire (voir réponse 1). En outre, des excédents de dépenses et leur financement étranger doivent être justifiés sur le plan économique. Ne pas effectuer des dépenses, donc aussi des investissements, par crainte de s'endetter pourrait à l'avenir créer des problèmes et déboucher sur des frais importants, ce qui restreindrait finalement la marge de manœuvre des générations futures. De plus, il est prouvé que les dépenses financées à l'aide de crédits et, par conséquent, l'accroissement de la dette publique lorsque les capacités de production sont sous-utilisées entraînent une impulsion positive pour la demande en marchandises et services. Au surplus, les obligations d'État (emprunts fédéraux, etc.) jouent, en tant que véhicules financiers sûrs, un rôle important dans le système financier.

## Catalogue de questions

### 1. Partagez-vous l'avis du Conseil fédéral, selon lequel le budget extraordinaire exclu du frein à l'endettement doit être soumis à une règle institutionnelle?

Non. Nous refusons l'introduction d'une règle complémentaire au frein à l'endettement. Elle ne peut être justifiée ni au niveau de la politique financière, ni au niveau comptable, sans parler du niveau social.

*Pas de dépenses effectives, pas de hausse de la dette*

L'évolution du budget extraordinaire représentée sur le tableau 1 « Budget extraordinaire 2003-2008 » du rapport explicatif montre que les dépenses extraordinaires et les recettes extraordinaires sont presque équilibrées. En outre, une analyse plus précise permet de conclure que les dépenses extraordinaires soi-disant élevées sont en majeure partie neutres du point de vue de la dette. Ceci s'applique en particulier au produit de la vente de l'or où la Confédération a uniquement servi d'intermédiaire, ainsi qu'aux dépenses extraordinaires en 2008 concernant le fonds d'infrastructure et au changement dans le mode de paiement en ce qui concerne la Réforme de la péréquation financière et de la répartition des tâches entre la Confédération et les cantons (RPT). Il est certes vrai que les obligations de la Confédération concernant les caisses de pension peuvent conduire à une hausse unique de la dette nominale à court terme (par ex. en 2004 : obligations concernant les caisses de pension : Poste, professeurs EPF). Mais il s'agit ici d'anciennes charges prescrites par la loi qui - comme vous le relevez vous-même dans le message concernant les comptes annuels 2004 - ne doivent pas être considérées comme de nouvelles obligations ou dépenses. Ainsi, ces prestations uniques ne peuvent pas être prises en compte dans une gestion future de la dette par le biais de dépenses extraordinaires. Si l'on prend le critère usuel dans la littérature financière comme valeur de référence pour fixer la dette de l'État à un niveau supportable - la dette par rapport au PIB (= taux d'endettement constant) - il apparaît que depuis l'introduction du frein à l'endettement, aussi bien les dettes de la Confédération que celles des finances publiques ont été d'une manière générale maintenues à un niveau constant, voire légèrement diminuées. Les dépenses extraordinaires n'ont donc pas d'incidence négative sur l'endettement de la Confédération. En outre, aucune nouvelle dépense extraordinaire n'est envisagée (à l'exception de l'assainissement de la caisse de pen-

sion des CFF). Le Conseil fédéral ne peut donc pas justifier une règle complémentaire pour les dépenses extraordinaires.

*Clause dérogatoire nécessaire au frein à l'endettement*

Avec le frein à l'endettement, le Conseil fédéral a créé une réglementation dérogatoire selon laquelle des événements exceptionnels imprévisibles tels que récessions graves, catastrophes naturelles ou concentrations de paiements uniques peuvent conduire à un relèvement du plafond des dépenses après l'obtention de la majorité qualifiée des deux Chambres. Ceci offre premièrement la garantie que les tâches absolument nécessaires dans ce contexte peuvent être réalisées sans pour autant que des dépenses ordinaires incontestées soient repoussées. Deuxièmement, cette clause dérogatoire a simultanément permis de s'opposer à une nouvelle réduction des compétences budgétaires du Parlement. Pour ces deux raisons, le frein à l'endettement a rencontré l'assentiment aussi bien du Parlement que du peuple. Une nouvelle diminution de la marge de manœuvre budgétaire ne correspond pas à une politique financière et économique durable et ne peut être justifiée au niveau de la politique fédérale. Dès lors, nous nous défendons contre le danger d'opposer des dépenses extraordinaires uniques et absolument nécessaires (par ex. l'assainissement de la caisse de pension des CFF) à d'autres dépenses ordinaires, notamment des moyens affectés à des assurances sociales. Cela n'est pas défendable au niveau de la politique sociale.

**2. Questions concernant la valeur cible de la règle complémentaire :**

**a. Estimez-vous que le solde du budget extraordinaire est une valeur cible appropriée (dépenses extraordinaires moins recettes extraordinaires) ?**

Oui. Seule la comparaison des recettes extraordinaires et des dépenses extraordinaires permet une analyse transparente et vérifiable du budget extraordinaire et de son potentiel d'endettement. Si on ne se concentrait pas sur le solde cumulé, mais uniquement sur les dépenses extraordinaires, la dette nominale de la Confédération risquerait d'être réduite (bien que l'objectif soit de stabiliser la dette brute nominale). Une réduction des dettes nominales (réduction durable des fonds étrangers) par la réalisation constante d'excédents structurels dans le budget ordinaire a une incidence négative sur l'économie publique et financière (voir aussi réponse 4).

**b. Estimez vous aussi que les recettes extraordinaires affectées et les dépenses extraordinaires correspondantes ne doivent pas être inscrites dans un compte d'amortissement ?**

Oui. Comme déjà mentionné, ce genre de dépenses à affectation fixe ne représente pas d'obligations ou dépenses effectives entraînant une hausse de la dette. Une comptabilisation de ces dépenses ou recettes pourrait à un moment déterminé, notamment lorsque la contre-écriture est différée, conduire à une conclusion erronée.

**c. Approuvez-vous l'intention du Conseil fédéral d'éviter, au moyen de la législation spéciale ad hoc, de porter les recettes extraordinaires considérables au crédit d'un compte d'amortissement (par ex. recettes provenant de la privatisation d'entreprises de la Confédération) ?**

Non. Une telle réglementation ne ferait qu'accroître l'insécurité, la non-transparence et la complexité du compte d'amortissement. Nous ne partageons pas l'argument selon lequel de mauvaises incitations concernant des dépenses extraordinaires se créent par le biais de ces recettes. Car les dépenses extraordinaires ne pourront à l'avenir comme par le passé – avec ou sans règle complémentaire – être effectuées qu'après l'obtention de la majorité qualifiée du Parlement.

**3. Êtes vous, comme le Conseil fédéral, d'avis que les bases constitutionnelles du frein à l'endettement restent appropriées et que la règle complémentaire doit être mise en œuvre dans le cadre de ces dispositions ?**

Oui. La Constitution exige un traitement privilégié des dépenses extraordinaires, ce que le Conseil fédéral applique théoriquement avec le concept de subordination de la règle complémentaire.

**4. Considérez-vous que le délai d'amortissement de six ans proposé permet d'assurer l'équilibre entre la situation conjoncturelle et la stabilisation de la dette fédérale ?**

Non. Avec la règle complémentaire planifiée, le Conseil fédéral cimente une politique des finances restrictive qui devient de moins en moins transparente et de plus en plus bureaucratique.

*Aspects problématiques du frein à l'endettement*

Une politique des finances restrictive a parfois à son tour des répercussions négatives sur la conjoncture. Une analyse actuelle du frein à l'endettement menée par le KOF de l'EPF de Zurich<sup>2</sup> montre, en ce qui concerne la compatibilité conjoncturelle du frein à l'endettement, que le règlement des dépenses peut théoriquement avoir sur la conjoncture des effets qui ne sont pas neutres, mais restrictifs. C'est dans la « nature » du frein à l'endettement qui repose sur l'hypothèse que les cycles conjoncturels sont des oscillations symétriques autour d'une tendance du PIB. Mais il ne doit pas en être ainsi dans la réalité : l'utilisation normale, théorique, des capacités de production pourrait s'avérer être une sous-utilisation moyenne de ces capacités, ce qui nécessiterait plus de dépenses que prescrit par le frein à l'endettement. Un autre aspect problématique de ce dernier est l'hypothèse selon laquelle les recettes de la Confédération se modifient dans la même mesure que le PIB (élasticité de 1). Cela aussi peut être exclu, à tout le moins à court et moyen terme, non seulement la compatibilité conjoncturelle (les dépenses autorisées seraient trop peu importantes, des objectifs de réduction s'y ajoutant en raison des erreurs d'estimation des recettes commises), mais aussi la stabilisation des dépenses (trop élevées en période de reprise, trop basses en période de recul conjoncturel) pouvant être remises en question. Ces points problématiques devraient être d'abord analysés minutieusement sur la base d'un cycle conjoncturel complet, avant que le Conseil fédéral ne mette en consultation une nouvelle règle qui risque de multiplier ces aspects. Dans ce contexte, il ne faut pas oublier que le frein à l'endettement n'a pas encore été mis à l'épreuve durant une phase de fléchissement conjoncturel.

Dans les faits, l'étude déjà citée du KOF est aussi très instructive, car elle arrive à la conclusion que le frein à l'endettement a eu, du moins en 2003 et 2004, des répercussions négatives sur la

<sup>2</sup> Voir aussi Müller/Hartwig/Frick 2007 : *Eine Schuldenbremse für den deutschen Bundeshaushalt*.

conjoncture. En d'autres termes, les dépenses ont été moins importantes (en raison du plafond des dépenses qui n'a pas été atteint et de la réduction des dépenses, respectivement des programmes d'allégement budgétaire) qu'il aurait été nécessaire en raison de la conjoncture. Ceci est d'une part imputable à la volonté politique rigoureuse de limiter la croissance des dépenses. D'autre part comme nous venons justement d'en parler, cela est dû au frein à l'endettement lui-même, qui a ainsi manqué ses objectifs de stabilisation des dépenses et de compatibilité conjoncturelle.

#### *Objectifs de réduction problématiques*

Malgré les aspects problématiques du frein à l'endettement et le danger d'un ralentissement conjoncturel imminent, le Conseil fédéral projette de procéder à nouveau à des réductions (structurelles) des dépenses (voir plan financier 2009-2011 de la législature) à hauteur de 2,6 milliards de francs. Si l'on ajoute à cela les objectifs de réduction budgétaire (0,6 et 1,2 milliard de francs) du réexamen planifié des tâches, la Confédération prévoit jusqu'à l'horizon 2011 des excédents structurels de l'ordre de 4,5 milliards de francs. À ces objectifs de réduction budgétaire considérables qui, selon les projets de l'Administration des finances, devront se poursuivre jusqu'en 2015, respectivement 2020, s'ajouteraient, avec l'introduction probablement en 2010/2011 de la règle complémentaire, d'autres objectifs de réduction : la subordination est certes applicable au compte d'amortissement de la règle complémentaire par rapport au compte de compensation du frein à l'endettement. Théoriquement, l'amortissement des dépenses extraordinaires devrait être interrompu dès que le compte de compensation du frein à l'endettement présente un solde négatif. Mais si, dans une phase d'amortissement, la conjoncture ralentit et le compte de compensation est grevé en raison de surestimations des recettes, le risque est grand de voir la pression sur les dépenses ordinaires augmenter en période de récession, afin de ne pas stopper la phase d'amortissement. Au vu de ces considérations, nous sommes d'avis qu'une clause de sauvegarde pour des dépenses extraordinaires très élevées s'impose, afin que le délai d'amortissement puisse être prolongé de six à dix ans. Sinon, la population suisse se verra confrontée à cinq programmes d'allégement annuels consécutifs. En outre, vu les réflexions sur la politique conjoncturelle exposées ci-dessus, cela n'a aucun sens de supprimer le solde positif du compte de compensation en introduisant la règle complémentaire en 2010 ; cela, même si nous nous trouvons en période de ralentissement conjoncturel, car les erreurs dues au frein à l'endettement pourraient se reproduire.

#### **5. Pensez-vous également que la répartition des montants annuels d'amortissement ne doit pas prescrire de manière précise, mais déterminée par le Conseil fédéral et le Parlement dans le cadre du délai d'amortissement donné ?**

Oui. Cette flexibilité minimale permet de tenir compte, du moins en partie, de la situation économique.

#### **6. Estimez-vous que la règle complémentaire proposée est l'instrument approprié pour réaliser l'objectif consistant à stabiliser la dette ?**

Non. Si l'on prend les conditions issues de la littérature scientifique et des critères de Maastricht comme valeur de référence pour une politique des finances durable (dette par rapport au PIB), il

apparaît que la stabilisation de la dette peut être réalisée sans règle complémentaire. Il a en outre pu être démontré que l'influence du frein à l'endettement sur la stabilisation de la dette est très discutable et bien plus due à la volonté politique rigoureuse de limiter et de réduire les dépenses.

### Remarques finales

À d'autres occasions, nous avons plusieurs fois souligné que lors de l'analyse de l'endettement de l'État, il faut prendre en considération, outre la dette brute, la dette nette, car – comme vous le constatez vous-même dans le rapport explicatif – cela est préférable du point de vue économique. Nous vous demandons à nouveau d'examiner sérieusement la prise en considération de la dette nette comme valeur de référence. Nous sommes d'avis que le calcul de la dette nette doit être réalisé en regard des nouvelles directives d'évaluation du nouveau modèle comptable (NMC) récemment introduit.

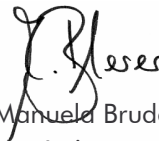
Nous vous remercions de prendre nos requêtes en considération.

Veuillez croire, Monsieur le conseiller fédéral, à l'assurance de notre haute considération.

**UNION SYNDICALE SUISSE**



Paul Rechsteiner  
président



Manuela Bruderer  
secrétaire centrale