

Expertise sur la nécessité de compléter le frein à l'endettement

Groupe d'experts sur le frein à l'endettement

- Présidence: Jan Egbert Sturm, directeur du Centre de recherches conjoncturelles (Konjunkturforschungsstelle, KOF) de l'École polytechnique fédérale de Zurich
- Marius Brülhart, professeur d'économie à la Faculté des Hautes Études Commerciales (HEC) de l'Université de Lausanne
- Patricia Funk, professeure associée à la Faculté des sciences économiques de l'Université de la Suisse italienne
- Christoph A. Schaltegger, professeur au Département d'économie politique de l'Université de Lucerne
- Peter Siegenthaler, membre des conseils d'administration des CFF et de la BCBE, ancien directeur de l'Administration fédérale des finances

Table des matières

Résumé.....	3
1 Introduction.....	3
2. Mandat du groupe d'experts.....	4
3. Contexte	5
3.1 Genèse du frein à l'endettement	5
3.2 Objectifs du frein à l'endettement	8
3.3 Application actuelle du frein à l'endettement	9
4. Ampleur, motifs et évolution future des soldes de crédits.....	10
4.1 Ampleur	10
4.2 Motifs des soldes de crédits constatés	12
4.3 Évolution future des soldes de crédits.....	15
5. Avantages et désavantages de la situation actuelle.....	16
5.1. Avantages	16
5.2. Désavantages	18
5.3 Principale recommandation: maintien de la situation actuelle	19
5.4 Conséquences économiques et budgétaires	21
6. Autres utilisations possibles des soldes de crédits.....	22
6.1 Remarques préliminaires	22
6.2. Réduction d'impôt	22
6.3. Augmentation des dépenses	24
6.3.1 Relèvement automatique du plafond des dépenses.....	25
6.3.2 Autres possibilités de relever le plafond des dépenses	26
7. Recommandations et conclusions	27
Bibliographie.....	29

Résumé

Depuis l'entrée en vigueur du frein à l'endettement, le niveau de l'endettement brut de la Confédération est passé de 124 milliards de francs en 2003 à 99 milliards de francs en 2016. Outre la sous-estimation systématique des recettes (notamment celle de l'impôt anticipé entre 2005 et 2012), les écarts réguliers entre les dépenses réelles et les dépenses budgétisées ont été déterminants pour la réduction de la dette absolue. Dans ce contexte, le Conseil fédéral a demandé au Département fédéral des finances (DFF) de constituer un groupe d'experts sur le frein à l'endettement. Celui-ci était chargé de vérifier si les écarts entre les dépenses réelles et les dépenses budgétisées devaient être employés pour augmenter le plafond des dépenses au lieu d'être affectés à la réduction de la dette. Le groupe d'experts n'est pas favorable à une telle démarche. À l'heure actuelle, il semble improbable que des soldes de crédits aussi importants continueront d'apparaître à l'avenir. Il n'est en outre pas certain que les conséquences d'une hausse du plafond des dépenses augmenteraient la précision budgétaire. Le groupe d'experts recommande d'attendre de connaître les effets des réformes administratives introduites le 1^{er} janvier 2017 dans le cadre du nouveau modèle de gestion de l'administration fédérale (NMG). Une modification des règles pourrait en effet affaiblir la confiance et compromettre l'efficacité du frein à l'endettement et, à titre d'aléa moral (*moral hazard*), provoquer d'autres demandes similaires de modification de la réglementation. S'il s'avérait toutefois nécessaire de modifier le frein à l'endettement du fait qu'une partie du budget continue de ne pas être utilisée, il serait plus judicieux de corriger le niveau des recettes plutôt que celui des dépenses, le cas échéant lors de réformes fiscales prévues.

1 Introduction¹

Chaque année depuis 2006, les comptes de la Confédération se sont soldés par des excédents structurels. L'objectif minimal du frein à l'endettement, à savoir équilibrer les dépenses et les recettes (art. 126, al. 1, de la Constitution fédérale [Cst.]), a donc été largement atteint, comme le montre le solde de 26 milliards de francs qu'affichait le compte de compensation fin 2016. La hausse du compte de compensation correspond grosso modo à la baisse du niveau de la dette. Tandis que l'endettement brut s'élevait encore à 124 milliards l'année de l'introduction du frein à l'endettement, il a pu être ramené à 99 milliards de francs à peine en 2016. Par rapport au plus haut niveau de la dette, en 2005, la baisse est encore plus marquée car elle se monte à près de 32 milliards. Compte tenu de la croissance sur la même période, le taux d'endettement de la Confédération a ainsi passé de 26 % du produit intérieur brut (PIB) à 15 % en 2016. Il a donc été possible d'annuler une partie de la hausse de l'endettement des années 1990 (la dette était de 39 milliards et le taux d'endettement de 11 % en 1990), motif de l'introduction du frein à l'endettement.²

Par le passé, les excédents structurels étaient dus à parts égales à des recettes réelles supérieures aux recettes budgétisées et à des dépenses réelles inférieures aux dépenses budgétisées.

¹ Le groupe d'experts tient à remercier Florian Chatagny, Stephan Aeschlimann et Michael Schuler pour leur précieux soutien scientifique et organisationnel dans le cadre de l'établissement du présent rapport.

² Contrairement à de nombreux cantons, la Confédération ne dispose cependant toujours pas d'un capital propre positif.

Entretemps, les méthodes d'estimation des recettes ont été améliorées, de sorte que l'Administration fédérale des finances (AFF) considère que ces erreurs d'estimation devraient s'équilibrer au fil des ans.

Depuis l'introduction du frein à l'endettement, les dépenses réalisées au cours de l'exercice sont systématiquement inférieures aux dépenses adoptées dans le budget. Certains postes budgétaires sont relevés en cours d'année (notamment au moyen des suppléments au budget), mais les postes budgétaires qui ne sont pas entièrement utilisés sont toutefois plus importants. C'est pourquoi les dépenses réelles enregistrées à la fin de l'année étaient auparavant nettement inférieures aux dépenses budgétisées. On peut se demander si des écarts entre les dépenses réelles et les dépenses budgétisées se reproduiront systématiquement à l'avenir (et, si oui, dans quelle mesure). Les enveloppes budgétaires introduites en 2017 pourraient par exemple avoir pour effet de réduire ces écarts.

Si des excédents structurels non planifiés continuaient d'apparaître régulièrement malgré une forte pression sur les dépenses de la part de différents groupes d'intérêts, la crédibilité de la politique budgétaire et même, à plus long terme, les règles budgétaires pourraient être remises en question. Dans ce contexte, le Conseil fédéral a demandé au DFF de constituer un groupe d'experts. Celui-ci était chargé d'examiner l'utilisation (d'une partie) des écarts structurels entre les dépenses réelles et les dépenses budgétisées, et donc de la possibilité de gérer le compte de compensation de manière plus symétrique, et de présenter au Conseil fédéral des recommandations en la matière.

Après une brève description du mandat du groupe d'experts dans le prochain chapitre, la situation initiale est résumée au chapitre 3. Le chapitre 4 porte sur l'ampleur, les raisons et l'estimation de la future évolution des soldes de crédits. Le groupe d'experts commencera par analyser les avantages et désavantages de la situation actuelle (chapitre 5) avant d'examiner, au chapitre 6, comment les soldes de crédits pourraient être utilisés. Le rapport se termine par les recommandations et conclusions du groupe d'experts.

2. Mandat du groupe d'experts

Le groupe d'experts est chargé d'évaluer la nécessité de compléter le frein à l'endettement, notamment en répondant aux questions ci-après, et de formuler des recommandations:

- Les écarts réalisés entre les dépenses réelles et les dépenses budgétisées doivent-ils être utilisés pour augmenter la marge de manœuvre budgétaire au lieu d'être affectés à la réduction de la dette?
- L'augmentation de la marge de manœuvre doit-elle se limiter à certaines catégories de dépenses ou à certaines évolutions?
- Le mécanisme selon lequel les plafonds de dépenses des futurs budgets peuvent être relevés proportionnellement aux soldes de crédits des années précédentes ou ces derniers être utilisés pour constituer des réserves est-il judicieux?
- Quels effets peut-on attendre sur la politique budgétaire et l'économie?
- Quels sont les avantages et les inconvénients de la modification du frein à l'endettement proposée par rapport au statu quo?
- Quelles sont les conséquences pratiques d'un complément au frein à l'endettement sur la politique budgétaire de la Confédération?

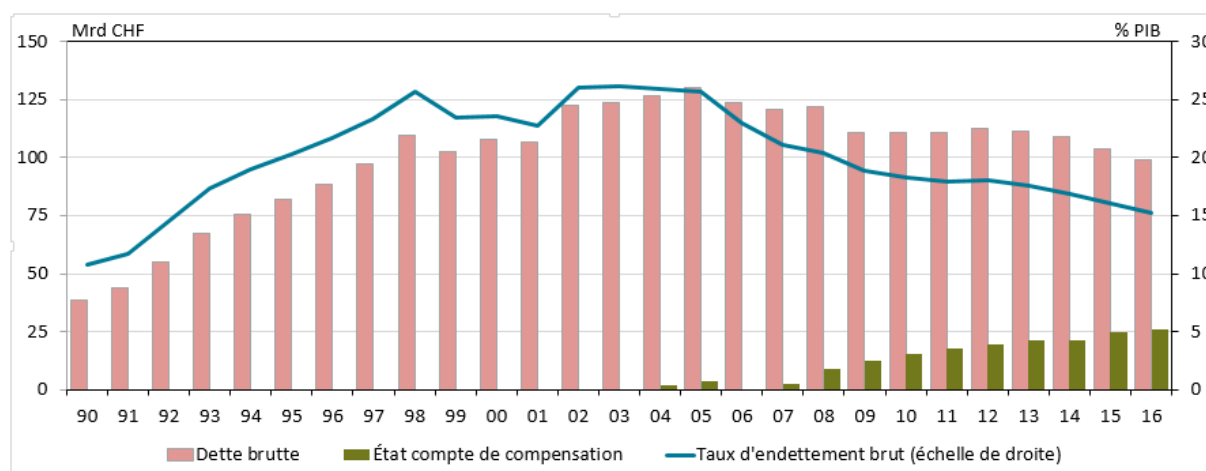
Le groupe d'experts a traité le sujet de manière plus approfondie et exhaustive que ne le prévoyaient les termes du mandat pour pouvoir apporter une réponse adéquate et concrète aux questions posées.

3. Contexte

3.1 Genèse du frein à l'endettement³

Après les deux guerres mondiales, la dette de la Confédération s'élevait à 9 milliards de francs, soit environ 50 % du PIB de l'époque. À la suite de la votation populaire du 11 mai 1958, l'article suivant a été introduit dans la Constitution fédérale: «Art. 42^{bis}. La Confédération doit amortir le découvert de son bilan. Elle procède à cet amortissement en tenant compte de la situation économique.» Les importants excédents réalisés par la Confédération pendant les années 1960 ont permis de réduire considérablement le taux d'endettement. Cette tendance s'est toutefois interrompue dans la deuxième moitié des années 1970 du fait des crises pétrolières mondiales. Un nouveau recul de la dette a pu être enregistré dans les années 1980. L'inscription du désendettement dans la Constitution n'a pas suffi à enrayer la croissance de la dette pendant la période de récession et de stagnation qui a marqué les années 1990 et, à la fin de 1998, la dette brute de la Confédération s'élevait à plus de 110 milliards de francs, soit plus de 25 % du PIB. En l'espace de huit ans, la dette avait donc pratiquement triplé. Lors de l'introduction du frein à l'endettement en 2003, l'endettement se montait à quelques 124 milliards de francs, atteignant ensuite un pic en 2005 avec près de 130 milliards (cf. illustration 1).

Illustration 1: Évolution de la dette brute de la Confédération de 1990 à 2016



Bien qu'il faille avant tout rechercher l'origine de l'accroissement marqué de la dette dans la phase de stagnation économique (1991-1996) et dans les coûts induits par le détachement et le refinancement de caisses de pensions et d'établissements de la Confédération (1998-2003), il est

³ Ce paragraphe repose en grande partie sur Le frein à l'endettement de la Confédération: expériences et perspectives, rapport du Conseil fédéral du 29 novembre 2013 en réponse aux postulats Graber Jean-Pierre (10.4022), Landolt (11.3547) et Fischer (12.3552).

apparu clairement au milieu des années 1990 que les déficits étaient en grande partie de nature structurelle et qu'ils ne pourraient être résorbés par la seule croissance économique.

Pour expliquer l'endettement national croissant, l'économie politique considère les fonds publics comme des ressources budgétaires communes. La pertinence de cette problématique du «common pool» est démontrée tant du point de vue théorique qu'empirique.⁴ Cette réflexion repose sur l'idée que divers acteurs politiques peuvent accéder aux fonds publics et souhaitent effectuer des dépenses pour leurs intérêts spécifiques. Mais, alors que seulement certains acteurs peuvent tirer parti de l'activité de l'État, ils ne supportent qu'une partie des coûts, puisque leurs dépenses sont financées par tous les acteurs au moyen des impôts. Il en résulte une motivation individuelle à utiliser plus de ressources que le volume qui serait optimal sur le plan économique (un problème classique d'externalité), et donc une tendance au déficit qui entraîne une hausse de l'endettement national.⁵⁶ En fonction des conditions institutionnelles, certains intérêts spécifiques peuvent particulièrement bien s'imposer dans le processus politique (p. ex. par l'échange de voix), de sorte que les dépenses publiques augmentent inutilement de manière considérable.⁷

Une variante de cette approche se concentre sur l'organisation du processus décisionnel. Au sein d'un collège gouvernemental, un ministère a intérêt à réserver le plus possible de ressources financières aux dépenses de son propre domaine.⁸ Un engagement budgétaire correspondant des départements et des offices pour leur propre domaine pourrait permettre de défendre efficacement les missions et les intérêts.⁹ En effet, chaque franc supplémentaire que le chef du département reçoit sur le budget total peut être intégralement utilisé pour ses projets. Il en va tout autrement des coûts que cela implique. Dans la mesure où la charge fiscale est répartie sur tous les contribuables, les milieux qui ne retirent aucun avantage des projets proposés dans le domaine concerné, et qui auraient préféré engager des ressources dans un autre domaine, vont participer au financement prévu. Cela signifie que chaque ministre assume certes l'entière responsabilité de l'utilisation des ressources qui lui sont attribuées, mais seulement une partie de la responsabilité des coûts qui résultent de ses projets.

Compte tenu de cette répartition asymétrique de la responsabilité en matière de dépenses et de recettes, chaque ministre a intérêt à réclamer des ressources supérieures à celles qui seraient utiles pour la communauté. Plus les ministères sont nombreux, plus l'asymétrie de la responsabilité entre les dépenses et les recettes est grande au sein du gouvernement. La littérature internationale montre aussi que les gouvernements composés d'un grand nombre de membres – *ceteris paribus* –

⁴ Cf. Buchanan et Tullock (1962) ainsi que Weingast, Shepsle et Johnsen (1981).

⁵ Cf. notamment Roubini et Sachs (1989a), De Haan et Sturm (1997), De Haan, Sturm et Beekhuis (1999) et Persson et Tabellini (2003).

⁶ Une variante particulière de cette approche est la théorie de la guerre d'usure fiscale (*war of attrition*), selon laquelle un déficit public ne peut être corrigé que par des hausses d'impôts ou des baisses des dépenses, qui impliquent des coûts politiques. Mais aucun des acteurs politiques (partis de la coalition, groupes d'intérêts, unités administratives) ne veut supporter ces coûts. Ils préfèrent spéculer sur le fait que d'autres acteurs céderont avant eux et prendront ces coûts en charge. Ceci a pour effet d'empêcher ou, au minimum, de retarder la réduction de la dette publique. Cf. notamment Alesina et Drazen (1991).

⁷ Cf. p. ex. Tullock (1959).

⁸ Cf. p. ex. Perotti et Kontopoulos (2002).

⁹ Cf. p. ex. Niskanen (1971).

se distinguent par d'importantes dépenses publiques, ainsi que par une dette et un déficit publics élevés.¹⁰

On peut toutefois s'imaginer toute une série de mesures institutionnelles préventives contre une telle extension du secteur public. La littérature internationale évoque un organe ministériel dominant dans le processus budgétaire, qui définit de façon claire et absolue les directives de la politique budgétaire, comme un ministre des finances ou de l'économie «fort» par exemple. Une position institutionnelle forte du ministre des finances ou de l'administration des finances dans le système budgétaire et dans la mise en œuvre du budget peut contrebalancer l'asymétrie décrite ci-dessus et mieux protéger de la surexploitation le budget, dans le cadre duquel on répartit les ressources budgétaires communes.¹¹

Il est également possible de prévoir des règles budgétaires à titre de mesure préventive, car elles contribuent à dépolitiser le système budgétaire. Un montant des dépenses (ou un résultat budgétaire) prédéfini permet de limiter le pouvoir discrétionnaire dans la conception de la politique et de renforcer la position du ministère des finances sur la scène institutionnelle, ce qui a pour effet de renforcer une politique budgétaire durable, qui ne pourrait être mise en œuvre sans règles budgétaires dans le processus politique quotidien.

Dans ce contexte, et après la mise en œuvre de plusieurs plans d'assainissement durant les années 1992 à 1994, le frein aux dépenses a été adopté en 1995 (art. 159, al. 3, let. b, Cst.). Selon celui-ci, les dispositions sur les subventions, ainsi que les crédits d'engagement et les plafonds de dépenses qui entraînent de nouvelles dépenses uniques supérieures à 20 millions de francs ou de nouvelles dépenses récurrentes supérieures à deux millions de francs, requièrent le suffrage de la majorité des membres des deux Chambres.

Les efforts d'économies et le frein aux dépenses n'ont toutefois pas suffi à réduire significativement le déficit budgétaire, et c'est dans ce contexte que l'objectif budgétaire 2001 a été formulé en 1997. À compter de 1999, suite à la reprise et à la stabilisation de la conjoncture, le déficit du compte de financement devait être graduellement réduit pour ne plus atteindre que 2 % des recettes dans l'exercice comptable 2001. Le but était d'arriver à avoir des finances fédérales à peu près équilibrées structurellement, réunissant ainsi les conditions nécessaires à l'introduction planifiée d'un frein à l'endettement. Pour parvenir à l'assainissement visé par l'objectif budgétaire 2001, une nouvelle disposition transitoire temporaire avait été ajoutée à la Constitution, selon laquelle le Conseil fédéral et le Parlement devaient faire des économies dans un délai imposé si l'objectif n'a pas été atteint. Le projet d'objectif budgétaire 2001 a été accepté par le peuple (par 70,7 % des voix) et par tous les cantons le 7 juin 1998. L'élaboration du message sur le frein à l'endettement a ensuite débuté. Le Conseil fédéral a transmis le projet au Parlement en juillet 2000. En mars 2001, le Conseil des États s'est prononcé sur l'arrêté fédéral concernant un frein à l'endettement et la révision correspondante de la loi sur les finances. Auparavant, le Conseil fédéral avait publié le rapport complémentaire au message sur le frein à l'endettement, pour contrer une discipline à ses yeux tendanciellement laxiste

¹⁰ Cf. p. ex. Roubini et Sachs (1989a,b), Edin et Ohlsson (1991), De Haan et Sturm (1997), Perotti et Kontopoulos (2002), Woo (2003), Bawn et Rosenbluth (2006) pour le niveau international, ou Schaltegger et Feld (2009) pour la Suisse.

¹¹ Cf. notamment Niskanen (1968), von Hagen (1992) et Hallerberg, Strauch et Von Hagen (2009).

en matière de dépenses et des revendications visant des allègements fiscaux, qui trouvaient notamment leur origine dans les bons résultats de l'exercice 2000.

Lors de l'examen article par article, la «gestion» du compte de compensation a donné lieu à des discussions particulièrement nourries. Selon le message, celle-ci doit intervenir de façon symétrique. Compte tenu de cette obligation de compenser les excédents, il aurait fallu, durant les années suivantes, soit relever le plafond des dépenses, soit diminuer les recettes, par exemple par des réductions d'impôt. La raison de la gestion symétrique du compte de compensation telle qu'elle était prévue résidait dans la conception même de ce compte en tant qu'instrument de rectification d'estimations erronées des recettes. Dans le cas où ces dernières n'auraient pas été systématiquement mal évaluées, le solde du compte de compensation aurait (selon les suppositions de l'époque) fluctué à un niveau stable. Selon le projet qui avait été présenté, la sanction encourue pour des déficits importants empêchait une surestimation systématique des recettes et partant, une entorse permanente au frein à l'endettement. À l'inverse, dans le cas d'une sous-estimation systématique, l'objectif du frein à l'endettement aurait été dépassé, raison pour laquelle ces moyens auraient pu être utilisés pour relever le plafond des dépenses ou consentir des réductions d'impôt.

Le Parlement ne s'est pas rallié à cette conception et a décidé d'opter pour un objectif plus ambitieux que la seule stabilisation de la dette: il devait être possible d'utiliser des excédents pour rembourser la dette. C'est la raison pour laquelle, contrairement à ce que prévoyait le message, les excédents ne peuvent pas être utilisés pour relever le plafond des dépenses ou réduire les impôts. À cette occasion, aucun plafond n'avait été fixé pour le solde positif du compte de compensation. La gestion devient dès lors asymétrique: elle concerne seulement les soldes négatifs. Un excédent reste inscrit au compte de compensation, et l'obligation de le réduire disparaît. Le Parlement avait donc accordé la priorité à la réduction de la dette (et non au relèvement des dépenses ou aux réductions d'impôt).

Après l'élimination des divergences entre les deux chambres, le Conseil des États a adopté, lors du vote final du 22 juin 2001, l'arrêté fédéral concernant un frein à l'endettement par 34 voix contre 6 et la modification de la loi sur les finances par 35 voix contre 6. Le Conseil national a adopté les deux objets respectivement par 127 voix contre 64 (arrêté fédéral) et 130 voix contre 62. Les dispositions constitutionnelles ont été acceptées en votation populaire le 2 décembre 2001 par 84,7 % de oui et une nette majorité dans les 26 cantons.

3.2 Objectifs du frein à l'endettement

Le frein à l'endettement est entré en vigueur en 2003. Inscrit à l'art. 126 Cst., il prévoit que la Confédération équilibre à terme ses dépenses et ses recettes. Le plafond des dépenses devant être approuvé dans le budget est fixé en fonction des recettes estimées, compte tenu de la situation conjoncturelle, et seuls des besoins financiers exceptionnels peuvent justifier un relèvement par décision qualifiée de l'Assemblée fédérale.¹² Le frein à l'endettement constitue donc une règle de gestion des dépenses.

¹² Selon l'art. 15 de la loi sur les finances, lors de l'adoption du budget ou de ses suppléments, l'Assemblée fédérale peut relever le plafond si des événements extraordinaires échappant au contrôle de la Confédération l'exigent, des adaptations du modèle comptable doivent être opérées, ou des concentrations de paiements liées au système comptable le requièrent. Un relèvement n'est cependant autorisé que si les besoins financiers supplémentaires atteignent au moins 0,5 % du plafond des dépenses totales.

Le frein à l'endettement poursuit deux objectifs: assurer une stabilisation de la dette à moyen et long termes et garantir une marge de manœuvre budgétaire anticyclique à court terme. Selon le message sur le frein à l'endettement, l'objectif principal de cette règle est de stabiliser la dette publique.¹³ La stabilisation de la dette à moyen terme est également au cœur du mandat confié au groupe d'experts qui examine les moyens d'utiliser les excédents structurels.

L'objectif consistant à stabiliser la dette nominale brute de la Confédération sur l'ensemble d'un cycle conjoncturel résulte des termes de la Constitution fédérale (art. 126, al. 1), qui impose d'équilibrer à terme les recettes et les dépenses. Il s'agit donc de réduire progressivement la dette brute en termes réels (corrigés de l'inflation) et en part du PIB. Toutefois, la Constitution ne mentionne pas explicitement le volume de la dette. L'expression «à terme» peut indiquer une vision à long terme.

Par ses décisions sur la gestion du compte de compensation, le Parlement a cependant renforcé l'orientation du frein à l'endettement vers une réduction de la dette nominale.

3.3 Application actuelle du frein à l'endettement

Après l'approbation du compte d'État, les écarts réalisés sont portés au débit ou au crédit d'un compte de compensation géré en dehors du compte d'État. Il ne s'agit pas là d'un compte au sens comptable, mais d'une statistique qui consigne les écarts par rapport aux prescriptions du frein à l'endettement. Le compte de compensation permet donc de contrôler si les objectifs sont atteints. En principe, tout découvert du compte de compensation doit être compensé dans les années qui suivent par le biais d'un abaissement du plafond des dépenses dans les budgets. Un tel mécanisme est nécessaire pour éviter les incitations inopportunes à établir un budget trop optimiste et pour garantir le respect de la règle applicable aux dépenses non seulement dans le budget, mais aussi dans le compte d'État. Par contre, les excédents du compte de compensation ne peuvent pas être utilisés pour relever les dépenses maximales autorisées. Un solde positif prouve que les objectifs du frein à l'endettement ont été largement atteints au cours des dernières années et que la dette a pu être réduite à hauteur des montants correspondants.¹⁴

Selon la loi sur les finances (LFC), le compte de compensation est donc géré de façon asymétrique: les découverts doivent être corrigés par un abaissement du plafond des dépenses. Le message du Conseil fédéral en prévoyait en revanche une gestion symétrique (cf. art. 24d P-LFC, FF 2000 4372). La version du Conseil fédéral pour la règle constitutionnelle du frein à l'endettement a été reprise sans modification dans la Constitution, à l'exception d'un détail rédactionnel (cf. FF 2000 4369). Le cadre constitutionnel autorise donc une gestion symétrique du compte de compensation. La LFC en vigueur est plus restrictive. Les excédents réalisés ne peuvent pas être utilisés pour relever le plafond des dépenses et sont donc automatiquement affectés à une réduction de la dette. La genèse du frein à l'endettement montre que telle était la volonté du législateur.

¹³ FF 2000 4295, 4328

¹⁴ Selon l'art. 17 de la loi sur les finances, tout découvert du compte de compensation est compensé sur plusieurs années, moyennant un abaissement du plafond à fixer. Si le découvert dépasse 6 % des dépenses totales effectuées durant l'exercice comptable précédent, le dépassement est éliminé durant les trois exercices comptables suivants.

Depuis 2010, les recettes extraordinaires (sans affectation) ou les dépenses extraordinaires qui figurent dans le compte d'État sont portées au débit ou au crédit d'un compte d'amortissement tenu en dehors du compte d'État. Si un découvert du compte d'amortissement est prévisible (et que le compte de compensation ne présente pas de solde négatif), le plafond des dépenses ordinaires peut être abaissé à titre préventif. Sinon, les découverts du compte d'amortissement doivent généralement être compensés par des abaissements des plafonds du budget ordinaire sur les six exercices comptables suivants.

Les fluctuations conjoncturelles au niveau des recettes sont compensées au moyen du facteur conjoncturel.¹⁵ Le plafond des dépenses correspond donc aux recettes corrigées des fluctuations conjoncturelles. Il n'existe pas de correction automatique pour les fluctuations conjoncturelles au niveau des dépenses. L'objectif consiste à stabiliser la courbe des dépenses au fil du temps. Si l'on fait abstraction des hausses extraordinaires du plafond, cela signifie donc qu'une impulsion conjoncturelle ne peut se dégager que du côté des recettes, et non pas du côté des dépenses de la Confédération. Dans ce contexte, il est important de préciser que les prêts à l'assurance-chômage (ou le remboursement de ces prêts), qui sont très sensibles aux fluctuations de la conjoncture, ne figurent plus dans le compte de financement depuis 2002.

La LFC règle d'autres détails concernant la mise en œuvre du frein à l'endettement (art. 13 à 18; RS 611.0).

4. Ampleur, motifs et évolution future des soldes de crédits

4.1 Ampleur

L'actuelle mise en œuvre du frein à l'endettement a conduit ces dernières années à une hausse du solde du compte de compensation, et donc à une baisse nominale de la dette de la Confédération. La croissance des recettes a été sous-estimée et celle des dépenses surestimée, laissant apparaître année après année d'importants soldes de crédits.

En principe, le niveau actuel du compte de compensation (constitué de 2007 à 2016) peut être réparti en trois composantes:

1. Excédents structurels budgétisés (4 %): sur la période 2007-2016, une petite partie des crédits était déjà indiqués dans les budgets comme n'atteignant pas le plafond des dépenses.
2. Erreurs d'estimation des recettes (48 %): les sous-estimations passées des recettes concernent principalement l'impôt anticipé, pour lequel on observe une tendance à la croissance depuis 2005. Les recettes de la taxe sur la valeur ajoutée ont été globalement surestimées entre 2007 et 2016, tandis que les écarts au niveau de l'impôt fédéral direct et du facteur conjoncturel étaient faibles.
3. Surestimation des dépenses (48 %): les dépenses intervenues au cours de l'exercice sont toutes inférieures aux dépenses approuvées dans le cadre du budget. Certains postes budgétaires sont relevés en cours d'année (notamment au moyen des suppléments), mais les postes budgétaires qui ne sont pas entièrement utilisés sont toutefois plus importants.

¹⁵ Le facteur conjoncturel correspond au quotient de la valeur tendancielle du PIB réel, déterminée selon un lissage du PIB sur le long terme, et de la valeur probable du PIB réel, pour l'exercice budgétaire considéré.

Jusqu'à l'introduction du compte d'amortissement, les excédents structurels budgétisés étaient destinés à la réduction de la dette et crédités sur le compte de compensation. Depuis 2010, ce n'est plus obligatoirement le cas. Au besoin, ils peuvent aussi être utilisés pour amortir des découverts du budget extraordinaire et, à cette fin, crédités sur le compte d'amortissement (comme ce fut le cas dans les années 2010 à 2013).

Selon l'AFF, les erreurs d'estimation des recettes ont pu être nettement réduites grâce aux améliorations méthodologiques. Selon l'administration, les erreurs d'estimation des recettes et du facteur conjoncturel devraient donc être moins importantes à l'avenir ou, tout au moins, plus symétriques. Reste cependant à savoir dans quelle mesure la nouvelle méthode d'estimation permettra de compenser effectivement les erreurs d'estimation des recettes.

Entre 2003 et 2016, en moyenne annuelle, les dépenses réelles étaient inférieures de 1,2 milliards de francs aux dépenses budgétisées et les écarts ont été crédités sur le compte de compensation comme faisant partie de l'excédent structurel (cf. tableau 1). Cela représente 1,9 % des crédits budgétaires, mais les fluctuations sont cependant considérables.¹⁶ Les domaines dans lesquels les soldes de crédits les plus importants ont été constatés sont la prévoyance sociale (notamment l'assurance-invalidité), la défense nationale (notamment la défense nationale militaire), les finances et les impôts, la formation et la recherche, les transports et l'aide au développement (pays du Sud et de l'Est).

Tableau 1: Différence entre les dépenses publiques ordinaires réelles et les dépenses ordinaires budgétisées

	en mio CHF		en % du budget	
	Ø 2003-2016	Ø 2007-2016	Ø 2003-2016	Ø 2007-2016
Dépenses ordinaires	1,162 (608)	1,249 (674)	1.9% (0.9%)	2.0% (1.0%)
Parts de tiers, y c. cotisations AI	-60 (367)	-85 (382)	-1.2% (4.7%)	-1.7% (4.7%)
Dépenses d'intérêts	358 (329)	395 (320)	13.5% (13.2%)	16.1% (13.8%)
Autres dépenses ordinaires	863 (421)	939 (442)	1.8% (0.9%)	1.9% (0.9%)
dont dépenses propres		403 (211)		3.9% (2.0%)

Dans le tableau ci-dessus, une valeur positive indique que la valeur budgétaire n'a pas été atteinte. Une valeur négative montre un dépassement du budget. L'écart-type des différences observées par rapport au budget figure entre parenthèses.

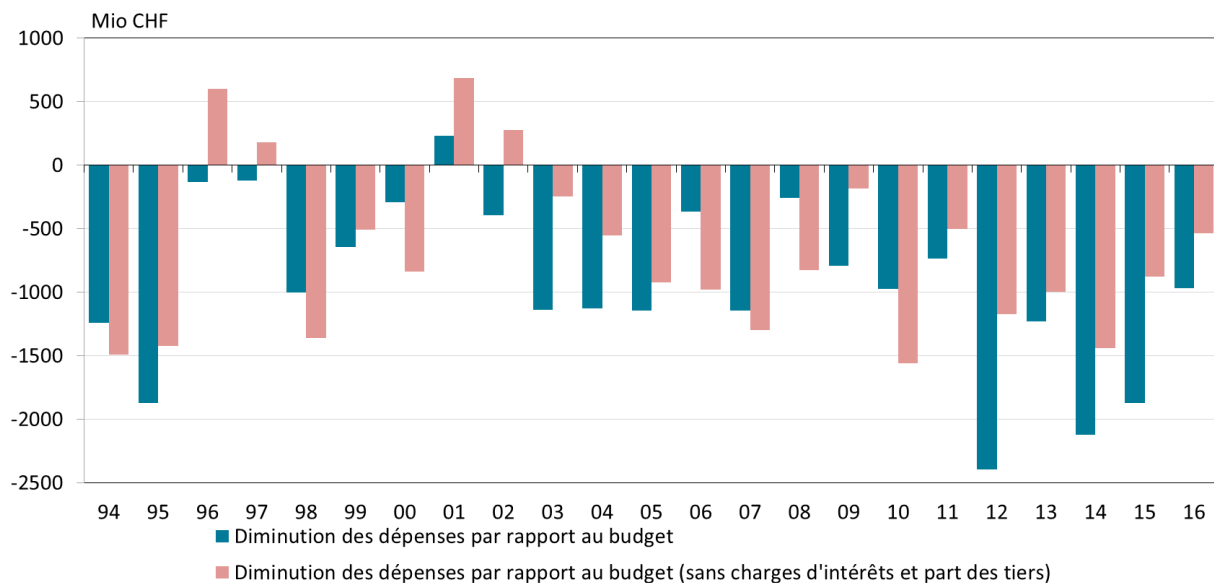
¹⁶ L'écart le plus faible était de 256 millions (2008), le plus important de 2395 millions (2012). Au cours de l'année affichant l'écart le plus faible, les parts de tiers ont dépassé le montant inscrit au budget (sous-estimation des recettes), tandis que l'année de l'écart le plus important a été marquée par les agios les plus élevés.

4.2 Motifs des soldes de crédits constatés

Par le passé, les excédents structurels étaient dus à parts égales à des recettes réelles supérieures aux recettes budgétisées et à des dépenses inférieures aux dépenses budgétisées. Les erreurs d'estimation des recettes concernent principalement l'impôt anticipé. Depuis le budget 2012, une nouvelle méthode est cependant utilisée pour l'estimation de cet impôt, de sorte que, selon l'AFF, les erreurs d'estimation des recettes devraient désormais être compensées au fil des ans.

Quant aux dépenses réelles, elles pourraient encore être inférieures aux dépenses budgétisées à l'avenir. L'illustration 2 montre en tout cas que ce type d'écart est constaté depuis longtemps.

Illustration 2: Évolution des sous-utilisations du budget, 1994-2016



Les soldes de crédits pourraient s'expliquer par les quatre raisons suivantes:

1. Diminution des coûts ou de la demande

Les coûts réels de l'accomplissement des tâches ou le volume de la demande de prestations de la Confédération peuvent être moins élevés que prévu. Ces erreurs d'estimation devraient être symétriques et se compenser à moyen ou long terme. Or, la dernière décennie a été marquée par des événements économiques non seulement difficilement prévisibles, mais dont les conséquences sur les finances étaient aussi assez compliquées à évaluer. Depuis la crise financière, l'évolution des intérêts, de l'inflation et de la croissance a été mal estimée. Une croissance économique plus forte que prévu peut diminuer la demande de certains services publics par rapport au budget. Mais plus important encore, des taux d'intérêts et d'inflation plus faibles que prévu ont considérablement réduit les dépenses effectives par rapport au budget. Ceci est particulièrement notable au niveau des intérêts passifs. La diminution des dépenses d'intérêts se perçoit surtout dans les agios élevés, qui apparaissent en cas d'augmentation des emprunts fédéraux dont les intérêts sont supérieurs à ceux de l'environnement de marché actuel. À partir de 2003, les agios ont été comptabilisés dans le compte de financement et intégralement pris en compte au cours de l'année d'émission jusqu'en 2016, ce qui a conduit à des écarts considérables par rapport au montant budgétisé (en moyenne de 2003 à 2016: 260 millions de francs par an).

En outre, la compensation du renchérissement prévue dans la planification financière de la Confédération était trop élevée pour une grande partie des dépenses faiblement liées. Entre 2009 et 2016, les budgets étaient fondés sur un retour à la normale du renchérissement. Les taux d'inflation, mesurés sur la base de l'indice suisse des prix à la consommation (IPC) sont, en valeurs cumulées, plus de sept points inférieurs au niveau prévu. Cet effet a certes été quelque peu réduit dans le cadre de plusieurs corrections (PCO 12/13, CRT 2014, budget 2015, budget 2016). Selon le message sur le programme de stabilisation 2017-2019, il reste cependant, même après ces corrections, une progression réelle non planifiée des dépenses de près de 7 % pour la période 2009 à 2016.¹⁷ Le fait d'avoir fixé la compensation du renchérissement à un niveau trop élevé pourrait donc en partie expliquer que la marge de manœuvre budgétaire n'a pas été entièrement utilisée.

2. Reports

Dans certains cas, les dépenses prévues dans le budget ne peuvent pas être réalisées au cours de l'année budgétaire, pour des raisons techniques par exemple. Ces ressources devraient pouvoir être reportées à l'année suivante.¹⁸ L'art. 36 LFC est prévu pour faire face à de telles situations. En cas de retards dans la réalisation de projets d'investissement, mesures individuelles et projets, il permet au Conseil fédéral de reporter à l'année suivante les crédits et suppléments budgétaires qui ont déjà été approuvés par l'Assemblée fédérale, mais n'ont pas été entièrement utilisés. Cette règle reste cependant un obstacle bureaucratique associé à des frais administratifs et, pour cette raison, elle n'est peut-être pas pleinement exploitée. Depuis 2017, le NMG permet aux unités administratives de constituer des réserves à partir des crédits non utilisés de leur propre domaine. Ces réserves peuvent être réutilisées comme des dépassements de crédits dans le cadre de la mise en œuvre du budget.

Si les deux premières raisons sont de nature plutôt technique, les deux raisons suivantes sont essentiellement liées au comportement de l'administration.

3. Prévoyance ou précaution

Du fait des obstacles budgétaires, voire des habitudes sociales ou culturelles, il peut s'avérer plus coûteux pour les unités administratives de dépasser des budgets plutôt que de ne pas atteindre les montants prévus. En principe, les crédits arrêtés dans le processus budgétaire ne doivent pas être dépassés; un crédit supplémentaire peut uniquement être demandé en raison d'un événement imprévisible. En outre, puisque les futurs besoins ne peuvent pas être estimés avec précision et que les dépassements de budget sont plus coûteux, en termes de charge administrative et de réputation, que les écarts à la baisse entre les dépenses réelles et les dépenses budgétisées, la tendance consiste à budgétiser, par précaution, des montants supérieurs à ce qui est nécessaire. Cette asymétrie incite l'administration à créer des économies potentielles qui, implicitement, leur permettront d'éviter des crédits supplémentaires, de faire face à de futures dépenses supplémentaires ou de se préparer à des périodes de réduction budgétaire (prévoyance). Ainsi, les unités administratives ont tout avantage à demander des montants élevés au moment des négociations budgétaires plutôt que de

¹⁷ Cf. 16.045 Message du 25 mai 2016 relatif à la loi fédérale sur le programme de stabilisation 2017-2019 et à la loi fédérale sur les tâches, l'organisation et le financement de l'Autorité fédérale de surveillance des fondations. Chap. 1.1.5.1. Correction du renchérissement, p. 4535, lien: <https://www.admin.ch/opc/fr/federal-gazette/2016/4519.pdf>

¹⁸ Ce type d'écarts par rapport aux montants budgétisés pourrait être de nature structurelle (c'est-à-dire ne pas s'annuler dans le temps) si les projets qui requièrent plus de temps que prévu initialement sont plus fréquents que les projets qui se terminent plus tôt que prévu.

devoir argumenter par la suite pour obtenir la hausse d'un crédit budgétaire calculé de façon trop juste. Compte tenu de ces asymétries, les unités administratives peuvent avoir tendance à adopter une pratique de budgétisation (trop) prudente (mais aussi à utiliser les ressources de façon économe).

Il convient de relever que les soldes de crédits qui résultent d'une certaine prudence en matière de budgétisation peuvent parfaitement être l'expression d'un processus budgétaire efficace. Les dépenses ne peuvent généralement pas être estimées avec précision. Comme les coûts administratifs résultant de dépassements de crédits sont inévitablement plus élevés que les coûts découlant de soldes de crédits, les ressources inscrites au budget ne sont en principe pas entièrement utilisées.

Mais, il est plus important encore pour la question à laquelle doit répondre la présente expertise de souligner que, dans ces situations, les dépenses effectives correspondent bien plus à l'optimum macroéconomique que les plafonds budgétaires négociés prudemment par anticipation. Logiquement, il ne serait donc pas judicieux de chercher un moyen de dépenser les soldes de crédits pendant la période budgétaire prévue ou ultérieurement. Ainsi, plus les soldes de crédits s'expliquent par un comportement prévoyant, moins les solutions proposant d'augmenter les dépenses sont intéressantes.

En vue de réduire les soldes de crédits résultant d'un comportement prévoyant ou prudent, il faut que les «coûts» dus à des dépassements de crédit et ceux dus à des soldes de crédits à la charge des acteurs qui participent au processus budgétaire soient aménagés de manière symétrique. L'introduction d'enveloppes budgétaires dans le cadre du NMG va dans ce sens. À cet égard, il convient cependant de tenir compte des motifs politico-économiques décrits dans le chapitre suivant pour expliquer les soldes de crédits.

4. Problème des ressources budgétaires communes

En économie politique et sur la base des travaux de Niskanen (1971), on part du principe que l'administration agit de façon à maximiser le budget (par analogie aux entreprises du secteur privé qui cherchent à maximiser leurs bénéfices). Plus leur budget est élevé, plus les unités administratives disposent de possibilités d'influence et d'optimisation. Mais toutes les unités administratives sont en concurrence pour l'accès aux recettes totales. C'est pourquoi il existe un risque de surexploitation systématique des ressources budgétaires communes, qui sont réparties dans le cadre du budget de la Confédération. Dans la phase de budgétisation, les offices disposent en effet de l'avantage de connaître les coûts réels de la fourniture de prestations.

Pour déterminer l'effet de ce problème sur les soldes de crédits, il faut se pencher sur l'organisation institutionnelle du processus budgétaire et des mécanismes de contrôle, qui ont pour but d'éviter une utilisation inefficace des fonds publics (cf. à ce sujet Von Hagen [2010]). Si, pour des raisons pratiques, ces mécanismes de contrôle se concentrent plus sur l'exécution du budget que sur le processus de budgétisation, on peut s'attendre à enregistrer des soldes de crédits. En outre, on devrait partir du principe que les enveloppes budgétaires et les autres possibilités de report de crédits atténuent, certes, les soldes de crédits résultant d'un comportement prévoyant ou prudent, mais qu'ils ont aussi tendance à aggraver le problème de la surestimation budgétaire stratégique. Des sanctions en cas de sous-utilisation du budget, telles qu'une diminution correspondante du budget l'année suivante ou un renforcement général du rôle de l'AFF dans le processus budgétaire,

pourraient en revanche réduire les soldes de crédits. La première sanction mentionnée pourrait cependant s'opposer à une utilisation économe des fonds.

Les soldes de crédits peuvent ne pas refléter tout à fait la véritable distorsion budgétaire dans l'administration. En effet, le phénomène des dépenses de dernière minute («fièvre de décembre») est bien connu: afin d'utiliser l'intégralité du budget, on dépense autant que possible à la fin de l'exercice pour éviter autant que faire se peut les soldes de crédits.

Les phénomènes tels que la fièvre de décembre ou les théories d'économie politique de Niskanen (1971) laissent penser que les ressources mises à disposition seront intégralement utilisées. De plus, le risque que des soldes de crédits entraînent de futures réductions budgétaires incite les unités administratives qui souhaitent maximiser leur budget à l'utiliser totalement. Mais si le droit des crédits et les mécanismes de contrôle fondés sur celui-ci se concentrent plus sur la phase d'exécution du budget que sur la phase de budgétisation, des soldes de crédits peuvent tout de même survenir.

Sous l'angle du problème des ressources budgétaires communes, des soldes de crédits sont enregistrés parce que les mécanismes de contrôle produisent plus d'effets pendant la phase d'exécution du budget que pendant la phase de budgétisation. Plutôt que d'assouplir les mécanismes de contrôle en cours d'exercice, on pourrait renforcer le rôle de l'AFF pendant le processus d'établissement du budget. En tant qu'office neutre, l'AFF est à même de jeter un regard critique sur les méthodes d'estimation des départements et des offices.

Aujourd'hui déjà, l'AFF joue un rôle fort dans le processus budgétaire. En donnant des directives techniques aux départements, elle pose d'ores et déjà le cadre de la budgétisation (conjointement avec l'Office fédéral du personnel). Lors de l'établissement du budget, les départements et les unités administratives doivent exposer les motifs des différents postes de crédits ou de revenus, motifs qui sont publiés avec chaque budget. L'AFF discute les demandes de crédit et les estimations de recettes avec les unités administratives. Pour la définition des priorités et l'application de réductions substantielles, l'AFF consulte les secrétariats généraux. Lors des délibérations au sein des commissions des finances et des Chambres fédérales, l'AFF joue aussi un rôle prépondérant en sa qualité de service consultatif.

Un renforcement institutionnel et ponctuel du rôle de l'AFF dans le processus budgétaire est théoriquement possible, mais il devrait découler d'un mandat du Conseil fédéral. Il en va de même pour les sanctions en cas de sous-utilisation du budget, qui entraîneraient une réduction budgétaire correspondante l'année suivante.

4.3 Évolution future des soldes de crédits

Il est possible de se référer aux soldes de crédits observés entre 2003 et 2016 pour évaluer l'ampleur de la marge de manœuvre dont on disposera à l'avenir. Ces soldes de crédits doivent cependant être corrigés des modifications prévisibles ou intervenues récemment pour pouvoir estimer l'évolution à laquelle on peut s'attendre. Depuis le début de la crise financière en 2007, les taux d'intérêts ont généralement été inférieurs aux montants prévus dans le budget (à l'exception des taux d'intérêts à court terme en 2007). En effet, les budgets étaient à chaque fois fondés sur l'hypothèse d'un retour à la normale des taux d'intérêts. Entre 2007 et 2016, les taux d'intérêts à long terme et les taux d'intérêts à court terme ont été inférieurs aux prévisions de respectivement 7,9 et 5,7 points de pourcentage. Ils se sont accompagnés d'importants soldes de crédits – environ 400 millions en moyenne – concernant les dépenses d'intérêts. Une grande partie de ces soldes est imputable aux agios. Du fait de l'introduction du principe de la comptabilité d'exercice pour les emprunts de la

Confédération à partir de 2017, les agios ne devraient plus être à l'origine de soldes de crédits considérables à l'avenir.¹⁹ Les soldes de crédits au niveau des agios se sont élevés à près de 270 millions de francs en moyenne entre 2007 et 2016.²⁰

Les taux de renchérissement retenus dans le cadre du processus budgétaire entre 2003 et 2016 étaient aussi, dans la plupart des cas, supérieurs aux taux de renchérissement effectifs. Cumulés de 2003 à 2016, ces derniers ont été plus faibles de 6,6 points de pourcentage que prévu. L'impact de cette surestimation sur les soldes de crédits est difficile à évaluer, mais il ne devrait pas être négligeable.

Si ces arguments se révèlent exacts, les soldes de crédits enregistrés ces dernières années, et donc les futurs soldes de crédits, ne sont pas uniquement de nature structurelle, mais sont dus à l'évolution économique et monétaire, en particulier après la crise financière. Il est donc difficile de tirer du passé des conclusions sur l'évolution future des soldes de crédits. Il se pourrait même que les erreurs d'estimation qui seront commises à l'avenir penchent précisément dans l'autre sens. Il serait alors bien plus difficile de respecter les prescriptions budgétaires. Cela vaut aussi sûrement eu égard au fait que de plus en plus de dépenses sont désormais liées et que les éventuels efforts d'économies doivent donc se concentrer sur les dépenses non liées, dont la part recule d'autant.

Enfin, l'introduction généralisée d'enveloppes budgétaires dans le domaine propre au 1^{er} janvier 2017 doit aussi être prise en considération. En effet, on part du principe que les soldes de crédits dans le domaine propre diminueront (tendance à l'épuisement des ressources budgétisées et faible incitation à constituer des réserves budgétaires par prévoyance et précaution), même si on ne sait pas encore dans quelle mesure.

5. Avantages et désavantages de la situation actuelle

5.1. Avantages

L'objectif du frein à l'endettement est la stabilisation de la dette brute de la Confédération en valeur absolue. Cet objectif découle de l'équilibre des recettes et des dépenses inscrit dans la Constitution. Cet équilibre constitue un objectif minimal: les dépenses ne doivent pas être supérieures aux recettes, mais des excédents de recettes sont possibles. Dans la situation actuelle, l'objectif constitutionnel est atteint avec le frein à l'endettement. Une analyse contrefactuelle de l'effet du frein à l'endettement met en évidence le fait que la dette aurait augmenté de façon considérable en l'absence de cette règle.²¹

¹⁹ Des agios surviennent en cas d'augmentation d'emprunts existants dont la rémunération est plus élevée que ce que prévoit le marché. Comptabilisés en tant que diminutions des dépenses, ces agios contribuent à réduire les dépenses d'intérêts. Si, à la date d'émission, les taux d'intérêts sont inférieurs aux hypothèses budgétaires, les agios dépassent les montants budgétisés, ce qui entraîne une baisse des dépenses d'intérêts. Jusqu'en 2016, les agios étaient intégralement comptabilisés au cours de l'année d'émission dans le compte de financement, ce qui avait notamment conduit récemment à des soldes de crédits considérables (Ø 2012-2016: 500 millions par an). Depuis 2017, les agios sont répartis sur la durée de l'emprunt dans le compte de financement. Les importants soldes de crédits dus aux agios vont donc disparaître.

²⁰ Seule une petite partie de ces soldes de crédits était due à des volumes d'émission inférieurs aux prévisions, la cause principale étant les taux d'intérêts plus bas que prévu. Ceux-ci se reflètent, dans le cas des emprunts de la Confédération, surtout dans les agios élevés.

²¹ Cf. Salvi, Schaltegger et Schmid (2017).

Une réduction de la dette soulage le budget de la Confédération du fait de la baisse des coûts des intérêts et crée donc une marge de manœuvre financière pour les années suivantes.²² En 2015, les coûts des intérêts pour la dette contractée par la Confédération sur le marché étaient inférieurs de 1,7 milliards de francs au niveau de 2006; 38 % de cet allègement est dû à la réduction de la dette et soulage durablement le budget. La baisse des coûts des intérêts a ménagé une marge de manœuvre budgétaire qui permet à certains groupes de tâches prioritaires de progresser plus fortement que d'autres.

Le maintien de la réglementation actuelle garantit en outre la crédibilité de la politique budgétaire de la Confédération aux yeux des investisseurs. La résistance du budget de la Confédération en périodes de crise va encore augmenter; la baisse du niveau d'endettement améliore les possibilités de financement de dépenses extraordinaires élevées sur le marché des capitaux, puisque la hausse du compte de compensation offrira une marge de manœuvre budgétaire supplémentaire pour agir en cas de crise.

Selon une étude du Fonds monétaire international (FMI) menée par Escolano et Gaspar (2016), des chocs exogènes pourraient, par définition, être à la fois positifs et négatifs. Les chocs négatifs sont moins fréquents, mais ils sont généralement bien plus puissants et ont donc beaucoup plus de poids en moyenne. Les expériences internationales montrent que, dans des situations difficiles, telles que des crises sur les marchés financiers, les taux d'endettement peuvent augmenter très rapidement. Cela est particulièrement problématique quand le niveau initial de l'endettement est relativement élevé. Par conséquent, une nouvelle réduction de la dette accroît la résistance de l'économie suisse en périodes de crise. C'est la raison pour laquelle une réduction constante et durable de la dette, par petites étapes, pourrait être recommandée. La réduction de l'endettement que l'on observe dans le cadre de la réglementation en vigueur serait donc souhaitable et ne devrait pas tant être considérée comme un problème devant impérativement être réglé.

Il n'est guère possible de déterminer avec précision, scientifiquement, le niveau d'endettement optimal de la Confédération et la marge de manœuvre dont on peut disposer grâce au compte de compensation pour réagir de façon adéquate en périodes de crise. En principe, la génération qui profite des prestations des pouvoirs publics devrait aussi en assurer le financement. Les investissements d'extension de l'État pourraient ainsi être financés par la dette. Les investissements d'infrastructure et de formation seraient donc supportés par la ou les générations qui en profitent. Inversement, les prestations promises pour l'avenir à la génération actuelle devraient aussi être supportées par la génération actuelle. Les prestations promises par le système d'assurances sociales suisse, qui se répercutent directement sur le budget de la Confédération par la part des dépenses légalement liées de la Confédération, contribuent de façon considérable (bien que difficilement quantifiable) à une dette implicite, pas explicitement visible dans le niveau actuel d'endettement.

La méthode du bilan intergénérationnel permettrait de faire des hypothèses théoriques sur le niveau de cette dette implicite. En pratique, toutefois, le défi est énorme. De telles perspectives intertemporelles à long terme s'accompagnent d'un grand nombre d'incertitudes et connaissent leur

²² L'ampleur de cet effet dépend du niveau des intérêts. Compte tenu du bas niveau actuel, cet effet n'est presque pas visible. Si les intérêts à long terme remontaient à 3 % à moyen terme, la marge de manœuvre qui s'est dessinée ces dernières années s'amenuiserait de près d'un tiers en dix ans du fait de la hausse des intérêts passifs.

avènement ou leur chute avec les hypothèses sous-jacentes. L'avis unanime est cependant que, en l'absence de révisions structurelles de la législation, la Confédération devra tabler dans les prochaines décennies sur une forte hausse des dépenses du fait des engagements pris et donc de la dette implicite élevée (AFF [2016]).

Quand bien même le taux d'endettement de la Confédération a nettement diminué ces dernières années, cela ne signifie pas encore que le taux d'endettement global des administrations publiques baisse. Depuis 2011, on constate une certaine hausse au niveau communal, et en particulier au niveau cantonal, qui est compensée par un recul du taux d'endettement de la Confédération. Le seul taux d'endettement déterminant pour une évaluation budgétaire et pour une comparaison internationale des administrations publiques de la Suisse est resté globalement constant depuis 2010. Il est difficile de dire avec certitude à quel point de telles évolutions aux différents niveaux de l'État sont interdépendantes dans le processus politique. D'un côté, la pression du frein à l'endettement au niveau de la Confédération peut entraîner un déplacement de certaines dépenses vers d'autres niveaux. D'un autre côté, toute forme d'assouplissement au niveau de la Confédération pourrait inciter les cantons (et les communes) à réduire leurs dépenses dans l'espoir que la Confédération finance une plus grande part des charges grâce à la nouvelle marge de manœuvre financière. Selon les Perspectives à long terme des finances publiques en Suisse (AFF [2016]), la future évolution démographique menacera particulièrement la durabilité des finances des cantons et des communes. Cela tient au fait que les cantons et les communes sont responsables des postes de dépenses en forte croissance que sont la santé et les soins de longue durée. Une nouvelle réduction de la dette explicite pourrait améliorer la situation initiale de la Suisse compte tenu des défis budgétaires à venir.

Pour garantir le soutien dont bénéficient les règles budgétaires, il est aussi important que celles-ci soient comprises. Des règles compliquées, dont les effets ne sont pas transparents, risquent de perdre rapidement tout soutien. L'introduction du compte d'amortissement a déjà compliqué la mise en œuvre du frein à l'endettement. Si d'autres modifications sont perçues comme judicieuses, elles devraient dans l'idéal être mises en œuvre de façon à simplifier la réglementation actuelle.

Telle qu'elle est actuellement, la réglementation jouit d'une forte légitimité démocratique. En effet, l'arrêté fédéral concernant un frein à l'endettement a été accepté par le peuple à 84,7 % des voix et par tous les cantons le 2 décembre 2001. Des sondages révèlent que le frein à l'endettement reste très populaire auprès de la population.²³ La fiabilité politique et l'efficacité du frein à l'endettement s'en trouvent donc renforcées. Une modification de la réglementation pourrait cependant ébranler la confiance et l'efficacité du frein à l'endettement et, à titre d'aléa moral (*moral hazard*), provoquer d'autres demandes.

5.2. Désavantages

Comme toute dépense publique, la réduction de la dette a des coûts d'opportunité. Les fonds publics engagés à cette fin auraient pu être utilisés à d'autres fins ou même ne jamais avoir à être recouverts. Pour réduire la dette publique, il est nécessaire de dégager des excédents financiers et donc de fixer un niveau fiscal au-dessus du niveau requis pour financer les dépenses publiques. La charge fiscale plus élevée biaise les décisions de consommation et d'épargne et influence la prospérité. En d'autres

²³ Cf. sondage de gfs.bern: <http://www.gfsbern.ch/de-ch/Detail/schuldenbremse-sehr-populaer>.

termes, en lieu et place d'une réduction de la dette, les impôts pourraient être diminués ou les dépenses augmentées.

Le cœur de la réflexion du groupe d'experts consiste donc à examiner avec soin les domaines dans lesquels les soldes de crédits réguliers pourraient être utilisés le plus judicieusement possible: pour une nouvelle réduction de la dette, pour de nouvelles dépenses publiques, ou pour une réduction ou une restitution d'impôt.

Selon une analyse faite par des économistes du FMI, pour les pays qui, comme la Suisse, peuvent se réjouir d'un niveau d'endettement relativement bas et donc d'une grande souplesse budgétaire (*fiscal space*), une nouvelle réduction de la dette nominale est plus coûteuse sur le plan économique qu'un gel de la dette nominale et une baisse concomitante des impôts (Ostry, Ghosh et Espinoza [2015]). Selon cette analyse, dans les pays faiblement endettés, le risque de distorsion des impôts est économiquement plus important que l'avantage escompté d'une nouvelle réduction de la dette nominale.

Un tel rapport entre les coûts occasionnés et le bénéfice retiré ne peut être fait correctement sur le plan scientifique pour la Suisse, mais il est important de garder à l'esprit que la réduction de la dette a aussi des coûts économiques et que l'avantage marginal d'une nouvelle réduction de la dette diminue d'autant plus que le niveau d'endettement est bas.

Le maintien à tout prix de la gestion asymétrique n'est pas sans risques pour l'appui politique dont bénéficie le frein à l'endettement. Si, en cas de forte pression sur les dépenses de la part de groupes d'intérêts, des excédents structurels imprévus sont régulièrement réalisés, cela pourrait considérablement affaiblir la crédibilité de la politique budgétaire et, à plus long terme, l'appui au frein à l'endettement. Il s'agit là principalement d'un problème de communication. Dans la mesure où les raisons des soldes de crédits constatés ne sont pas tout à fait claires, il n'est pas facile d'expliquer au grand public (et à une partie du monde politique) en quoi une certaine retenue dans les dépenses est de mise malgré les excédents structurels. Plus une telle situation se prolonge, plus il y a un risque que le frein à l'endettement lui-même soit remis en question.

Finalement, un niveau d'endettement très bas pourrait être source de problèmes pour les marchés financiers. Si le marché des obligations de la Confédération se rétractait fortement et n'était presque plus liquide, le fonctionnement des marchés financiers pourrait être compromis. En leur qualité de titres particulièrement sûrs, les obligations de la Confédération sont un type de placement important sur les marchés financiers. Les banques et les assurances ont besoin de ce type de placement pour des raisons réglementaires (prescriptions en matière de fonds propres), ainsi que pour gérer leurs liquidités, notamment par l'intermédiaire d'opérations de mise en pension.

5.3 Principale recommandation: maintien de la situation actuelle

Compte tenu des indications fournies par l'administration, le groupe d'experts considère que les soldes de crédits seront moins élevés au cours des prochaines années que ceux qui ont été observés par le passé. L'introduction du NMG et un éventuel retour à la normale de la situation économique, et donc des évolutions des intérêts, de l'inflation et de la croissance, freineront ces soldes de crédits. Il n'est pas possible d'estimer de façon fiable l'importance de ce recul. L'administration part cependant du principe qu'il faudrait aussi s'attendre à des soldes de crédits si la réglementation restait la même.

À supposer que les soldes de crédits puissent être nettement réduits, le groupe d'experts estime que les avantages de la situation actuelle l'emportent sur les désavantages. Il recommande donc pour le moment de ne pas compléter ou modifier le frein à l'endettement tel qu'il existe actuellement. Selon le groupe d'experts, une nouvelle réduction, même modeste, de la dette publique n'est pas problématique et est même souhaitable.

Une modification du frein à l'endettement pourrait causer plus de problèmes qu'elle n'en résoudrait. Toute modification des règles a pour effet de faire évoluer le comportement de l'administration, du Conseil fédéral et du Parlement. Il ne faudrait pas compromettre les succès de la politique budgétaire qui ont été rendus possibles par l'introduction du frein à l'endettement. De même, la grande crédibilité dont jouit la politique budgétaire suisse au niveau international et sur les marchés financiers pourrait être rapidement perdue. Dans ce cadre, la Suisse joue un rôle de modèle à l'échelle internationale en matière de frein à l'endettement. Pour conserver ce rôle, il convient de faire preuve de prudence avec la modification des règles.

Les règles de gestion budgétaire devraient être maintenues, même si leur mise en œuvre est source de difficultés. En effet, les règles qui ont été créées en vue d'une gestion optimale des crises à long terme, mais qui sont mises de côté dès l'apparition de conflits d'objectifs, ne sont pas crédibles. Il s'agit ici du problème classique de l'incohérence temporelle de la politique budgétaire. Ce qui est d'abord considéré comme idéal par le monde politique et la société peut soudain s'avérer désagréable pour tous les acteurs politiques quand certains groupes d'intérêts insistent en faveur de dépenses supplémentaires. Or, une action optimale sur le plan social requiert des règles prédéfinies qui puissent être respectées en harmonie avec la Constitution. La modification de ces règles s'accompagne d'aléas moraux qui peuvent être importants. Les règles telles que le frein à l'endettement n'existent pas du simple fait des dispositions légales: l'ancrage juridique, *de jure*, doit aussi être appliqué *de facto*. La tradition axée sur la stabilité garantit l'application politique de la règle. La modification des règles pourrait porter préjudice à d'autres demandes d'assouplissement du frein à l'endettement.

On peut néanmoins se demander si les mesures d'incitations pourraient être améliorées (afin de réduire la surestimation systématique des dépenses dans le budget) sans mettre en danger une utilisation économe et rentable des ressources.

L'introduction du NMG avec le budget 2017 a considérablement accru la souplesse dans l'exécution du budget. D'une part, au sein de toutes les unités administratives, les crédits du domaine propre sont réunis dans deux enveloppes budgétaires au maximum (pour les charges et éventuellement pour les investissements). Ainsi, par exemple, il est désormais possible de déplacer des fonds des charges du personnel vers les charges d'exploitation, sans supplément. La décision revient en principe à l'unité administrative concernée. D'autre part, les unités administratives peuvent utiliser ces ressources pour constituer des réserves. À cet égard, on fait la distinction entre les réserves affectées, qui sont constituées en cas de retards dans les projets (report de crédit), et les réserves générales, qui sont constituées en cas de revenus supplémentaires ou d'optimisation de la fourniture de prestations (cf. art. 32a LFC). Dans le premier cas, la décision revient au Conseil fédéral; dans le second, elle requiert l'approbation du Parlement. Les réserves peuvent être réutilisées comme des dépassements de crédits dans le cadre de la mise en œuvre du budget. La décision de dissoudre des réserves appartient aux unités administratives avec l'accord des départements.

La budgétisation est caractérisée par une incertitude quant à l'évolution future et par une asymétrie des informations entre les acteurs. Les responsables du budget peuvent ainsi mieux estimer les besoins en ressources que d'autres organes tels que l'AFF ou le Parlement. Si nécessaire, ils peuvent donc prévoir des réserves budgétaires qui ne peuvent que difficilement être repérées après coup par des personnes extérieures.

Il résulte de cette observation que les mesures d'incitation devraient être conçues de façon à ce que les responsables du budget n'aient même pas à inclure une réserve budgétaire. À cet égard, l'introduction du NMG apporte deux améliorations: les enveloppes budgétaires et les réserves donnent plus de souplesse dans la mise en œuvre du budget (pour l'année en cours et les années suivantes). En conséquence, il devrait être possible de prévoir moins de réserves budgétaires (pourcentage plus faible) pour obtenir une couverture des risques identique. L'ampleur des changements de comportement reste cependant à déterminer.

La LFC pourrait de nouveau être modifiée afin d'accroître la souplesse dans la mise en œuvre du budget, y compris en dehors des enveloppes budgétaires. Par exemple, un seuil pourrait être fixé pour le dépassement des crédits budgétaires. Selon l'art. 35 LFC, les dépassements de crédits ne sont possibles que dans des cas particuliers. On pourrait par exemple imaginer que, pour les crédits qui échappent au pilotage exercé durant l'exercice budgétaire par le Conseil fédéral et l'administration, les dépassements ne doivent être justifiés que dans le compte (p. ex. contribution à l'AVS, contributions à la couverture des frais d'exploitation des hautes écoles spécialisées, subventions aux cantons au titre des prestations complémentaires AVS et AI); pour les autres crédits, on pourrait fixer un seuil sous forme de pourcentage du crédit budgétaire et un montant maximal.

Par rapport à la situation actuelle, l'introduction de telles mesures visant à accroître la souplesse de la gestion pourrait entraîner une baisse des dépenses budgétisées car, du point de vue des unités administratives, l'incertitude quant aux coûts, les éventuels reports et le souci de prévoyance ou de précaution ne rendraient plus nécessaire une budgétisation excessive. Les soldes de crédits structurels diminueraient donc.

Du point de vue économique, il convient toutefois de souligner qu'une plus grande souplesse temporelle et matérielle dans le comportement financier de l'administration pourrait être contraire à une utilisation économe et rentable des ressources. À la lumière de cette éventuelle critique, l'autorisation de dépassements de crédits pour des postes budgétaires qui échappent au pilotage de l'administration ne pose pas plus de problème que l'introduction d'un seuil général.

Par rapport à la situation actuelle, les deux mesures favoriseraient l'épuisement des crédits budgétaires alloués et réduiraient donc les excédents structurels imprévus.

Le groupe d'experts recommande le maintien de la situation actuelle car il part du principe que les soldes de crédits devraient nettement diminuer à l'avenir. Si cette hypothèse devait être inexacte, et si des d'importants soldes de crédits devaient subsister, il faudrait envisager d'autres mesures. Les utilisations possibles des soldes de crédits sont présentées dans le chapitre suivant.

5.4 Conséquences économiques et budgétaires

Si le compte d'État correspondait mieux au budget, la réduction non budgétisée de la dette ralentirait ou même cesserait complètement, ce qui accroîtrait légèrement les dépenses d'intérêts de la Confédération. Une telle situation pourrait en principe avoir deux types d'effets sur les intérêts versés par la Confédération pour ses emprunts. D'abord, la légère augmentation de l'endettement

pourrait entraîner une très faible hausse de la prime de risque. Ensuite, la liquidité de ce marché pourrait s'accroître un peu, ce qui pourrait entraîner une très faible baisse des taux d'intérêts. Mais sachant que la dette est aujourd'hui à un niveau modéré, ces deux effets peuvent être considérés comme minimaux.²⁴

L'augmentation des dépenses réalisées entraînerait une légère augmentation de la quote-part des dépenses (réalisées) si l'on admettait que le niveau des recettes ne change pas.²⁵ Mais un calcul de cette quote-part à partir des chiffres du budget ferait plutôt apparaître une diminution de celle-ci: en effet, sans que ces chiffres changent, l'augmentation des dépenses réalisées aurait un petit effet positif sur le PIB et donc sur le dénominateur. Les simulations faites avec différents modèles de prévision du Centre de recherches conjoncturelles de l'École polytechnique fédérale de Zurich indiquent que, dans le cas d'une augmentation continue des dépenses, le multiplicateur des dépenses se situe autour de 1, ce qui signifie qu'une augmentation des dépenses entraîne à moyen terme une augmentation du PIB dans un ordre de grandeur similaire.²⁶ Il convient toutefois d'observer que ce multiplicateur ne peut être quantifié qu'avec un degré élevé d'incertitude. L'effet initial de l'augmentation des dépenses de la Confédération sur le PIB pourrait être plus important en période de basse conjoncture et, à l'inverse, nettement plus faible en période de haute conjoncture. Mais sachant qu'il s'agit ici d'une augmentation continue, les effets à moyen terme sont comparables à ce que prévoient les modèles précédemment cités.

6. Autres utilisations possibles des soldes de crédits

6.1 Remarques préliminaires

À l'heure actuelle, les soldes de crédits précédemment décrits sont automatiquement utilisés pour réduire la dette (et sont portés, par la même occasion, au compte de compensation). Il s'agit, en vertu de la législation actuelle, d'une diminution de l'endettement public qui n'est certes pas planifiée dans la procédure budgétaire, mais qui repose sur des règles (et qui a été souhaitée par le Parlement lors de la mise en place du frein à l'endettement, même si son ampleur a été sous-estimée). Toutefois, au lieu de faire baisser la dette, il serait possible soit de diminuer la charge fiscale, soit d'augmenter les dépenses publiques.

Il faut donc peser les intérêts: que faut-il faire des soldes de crédits inhérents au système? Réduire la dette est-elle la manière la plus rationnelle d'investir le montant moyen de ces soldes? Ou ne serait-il pas plus censé de les utiliser pour augmenter les dépenses à l'avenir? Ou le mieux n'aurait-il pas été de ne pas prélever cet argent auprès des contribuables?

6.2 Réduction d'impôt

L'existence d'excédents financiers implique que les impôts ont été fixés à un niveau supérieur à celui nécessaire au financement des dépenses publiques. Or, une charge fiscale qui dépasse le niveau

²⁴ Si le niveau de la dette publique était proche de zéro, c'est l'effet de liquidité qui devrait être mis en avant; à l'inverse, si le niveau de la dette était plus élevé qu'actuellement, la hausse de la prime de risque gagnerait en importance.

²⁵ Il serait aussi tout à fait possible qu'en réponse à l'amélioration des prévisions budgétaires, le Parlement décide une baisse des recettes. Il n'y aurait dans ce cas pas de relèvement du niveau des dépenses.

²⁶ Employer le solde structurel uniquement pour effectuer des dépenses occasionnerait ainsi une impulsion de croissance unique de 0,1 à 0,15 point de pourcentage.

nécessaire à la stabilisation de l'endettement entraîne une distorsion dans les décisions que prennent les ménages et les entreprises privées en matière de consommation, d'épargne et d'investissement, et influence donc la prospérité. Si les effets de cette distorsion étaient plus importants que l'avantage tiré de la poursuite d'une diminution de la dette – ce qui, d'après l'étude d'Ostry, Ghosh et Espinoza (2015), pourrait être le cas en Suisse –, cela signifierait que le bénéfice économique d'une réduction d'impôt serait supérieur à celui d'une réduction correspondante de la dette.

Une solution envisageable consisterait à rembourser les impôts perçus en trop (et éventuellement d'autres recettes) de la même manière qu'ils ont été prélevés; seulement ce remboursement ne serait possible qu'au prix de frais administratifs très élevés pour les pouvoirs publics tout comme pour l'économie. Une restitution d'impôt du même type que celle de la taxe sur le CO₂ par l'intermédiaire des primes d'assurance-maladie ne compenserait pas les effets de distorsion du prélèvement initial et aurait en outre des incidences incertaines sur les relations entre assureurs et assurés. Pour des raisons théoriques et pratiques, la question n'est donc pas de savoir comment redistribuer après coup des recettes fiscales excédentaires, mais comment éviter de percevoir des impôts en trop.

Le système de réduction d'impôt fonctionnerait de la même manière que le système d'augmentation des dépenses (cf. chapitre 6.3), sauf qu'il porterait sur les recettes, plutôt que sur les dépenses; aussi ses objectifs et ses effets seraient-ils différents de ceux du système d'augmentation des dépenses.

Éviter l'apparition de recettes fiscales excédentaires impliquerait tout d'abord de modifier les dispositions relatives au frein à l'endettement, puis celles relatives aux barèmes fiscaux: la procédure budgétaire devrait alors prévoir de compenser la diminution des recettes par un relèvement du plafond des dépenses d'un montant équivalent aux soldes de crédits (cf. chapitre 6.3). Mais il faudrait définir précisément comment calculer ce montant et comment en tenir compte dans l'élaboration du budget; il en irait de même pour la modification des barèmes fiscaux. Une possibilité consisterait à mettre en place, dans le cadre des réformes fiscales en préparation, un montant correctif qui permettrait d'éviter partiellement ou totalement les augmentations d'impôt. Dans tous les cas, l'emploi des soldes de crédits pour éviter l'apparition de recettes fiscales excédentaires devrait être organisé de sorte que les recettes et les dépenses demeurent en équilibre à terme et qu'il n'en résulte donc pas d'endettement supplémentaire.

En ce qui concerne les barèmes fiscaux, la mise en place d'un facteur correctif ouvrirait la possibilité d'une baisse d'impôt unique. Il serait par exemple possible de diminuer les taux de TVA dans la mesure de ce que permettent les soldes de crédits escomptés. Néanmoins, toute modification des taux de TVA occasionnant une grande charge sur les plans administratif et politique, une adaptation ultérieure des taux à l'évolution effective des soldes de crédits serait impossible à mettre en pratique. Une autre possibilité serait d'attendre un changement fiscal souhaité de toute façon – c'est-à-dire pour d'autres raisons – sur le plan politique. En effet, il serait possible de mettre en place, dans le cadre des réformes fiscales en préparation, un facteur correctif et ainsi d'éviter partiellement ou totalement des mesures d'économies ou des augmentations d'impôt compensatoires. Comme cela a été mentionné au chapitre 5, une telle solution serait intéressante si des soldes de crédits importants persistaient même après la mise en œuvre du NMG et dans une situation où l'évolution du renchérissement et des taux d'intérêts revenait à la normale.

6.3. Augmentation des dépenses

La diminution non planifiée de la dette pourrait signifier qu'on a renoncé, pour des raisons budgétaires, à certains projets qui, vu les résultats du compte, auraient pourtant pu être financés. Ainsi, des biens et des services publics ne seraient pas offerts dans la mesure de ce que permettrait la marge de manœuvre en matière de dépenses. Mais toute modification dans la réglementation visant à employer les soldes de crédits pour des augmentations futures des dépenses revient à assouplir le frein à l'endettement dans son application. En effet, ces soldes ne serviraient plus à réduire la dette. Toutes les possibilités d'augmenter les dépenses exposées dans les paragraphes suivants seraient conformes à la Constitution, mais elles supposeraient une modification de la loi, à l'exception de la dernière possibilité mentionnée (cf. chapitre 6.3.2.4), pour laquelle les bases légales adéquates ont été créées en vue de l'introduction du NMG.

Les soldes de crédits sont générés parce que le plafond des dépenses totales en vertu du frein à l'endettement pour une année donnée n'a pas été atteint. Mais l'année de leur utilisation, ces soldes ne doivent plus être pris en considération dans le calcul du plafond des dépenses totales au sens de l'art. 126, al. 2, Cst., sans quoi ils seraient pris en compte à deux reprises dans le cadre du frein à l'endettement. L'utilisation les années suivantes des soldes de crédits serait possible par le relèvement du plafond des dépenses – d'une manière analogue à la règle relative aux besoins financiers exceptionnels (art. 126, al. 3, Cst.). Ce relèvement est compatible avec l'art. 126, al. 2, Cst., car il est le résultat des soldes enregistrés les années précédentes par rapport au plafond des dépenses.

Étant donné que les soldes de crédits sont soumis à des fluctuations au fil du temps, il se peut que le relèvement du plafond des dépenses soit lui aussi tributaire de fluctuations conjoncturelles. Toutefois, de telles fluctuations peuvent être réduites en regroupant les soldes de crédits sur une période relativement longue et en utilisant une moyenne mobile pour relever le plafond des dépenses.

Toutes les possibilités commentées ci-après génèrent une augmentation des dépenses publiques (réalisées) et, dans leur phase initiale, stimulent temporairement la demande. Mais cette stimulation est limitée en raison du volume relativement faible des dépenses supplémentaires en regard de l'économie nationale. S'il s'agissait d'investissements, elle pourrait tout au plus avoir comme effet d'accroître le potentiel de production de l'économie.

Le groupe d'experts est sceptique quant à l'idée de relever le plafond des dépenses. Dans la mesure où les soldes de crédits découlent d'une budgétisation prévoyante, ils ne doivent pas être considérés comme le résultat de dépenses inférieures au niveau optimal, mais comme le résultat de demandes de crédit qui s'avèrent après coup trop élevées en moyenne (cf. chapitre 4.2.3). Si toutefois cette idée devait être retenue à l'avenir, le groupe d'experts préconiserait d'utiliser les soldes de crédits de façon automatique et non pas selon la situation. En effet, la création d'une procédure budgétaire distincte ne serait pas souhaitable, et la concurrence entre les projets fédéraux pour l'obtention de ressources devrait être garantie.

6.3.1 Relèvement automatique du plafond des dépenses

Le plafond des dépenses inscrit au budget serait relevé automatiquement du montant des soldes de crédits en moyenne sur, par exemple, les cinq dernières années.²⁷ La moyenne doit garantir que la volatilité de ces soldes ne se répercute pas sur le plafond des dépenses mais, en même temps, que l'évolution tendancielle de la diminution des dépenses soit prise en compte.

Les dépenses supplémentaires ne seraient pas destinées à un usage déterminé. Le relèvement du plafond des dépenses pour le budget serait prévu dans la LFC et serait donc automatique. Ce sont le Conseil fédéral et le Parlement qui détermineraient l'usage de cette marge de manœuvre supplémentaire dans leurs décisions sur les affaires qu'ils traitent et dans le cadre de la procédure budgétaire.

Si le Conseil fédéral et le Parlement épuisaient cette marge de manœuvre, les soldes de crédits ne permettraient dès lors plus de réduire la dette nominale. Mais si cette marge de manœuvre supplémentaire n'était pas épuisée, la réduction de la dette se poursuivrait.

6.3.1.1 Avantages

Dans un contexte de fortes pressions pour faire des économies, une situation dans laquelle des soldes de crédits sont enregistrés en fin d'année, met l'administration devant un problème de communication. Bien que le groupe d'experts soit d'avis que ces soldes de crédits sont inévitables jusqu'à un certain point (étant donné qu'ils s'inscrivent dans un processus soit de budgétisation prudente pour des raisons stratégiques, soit d'efforts de l'administration en vue d'une utilisation parcimonieuse des ressources), le fait d'être disposé à employer les soldes de crédits pour relever le plafond des dépenses pourrait atténuer ce problème de communication.

6.3.1.2 Désavantages

Si les soldes de crédits sont la conséquence d'une budgétisation prudente de la part de l'administration, cela signifie que les coûts effectifs des services fournis sont plus bas que les coûts budgétisés. Dans un tel cas de figure, les soldes de crédits n'impliquent pas nécessairement que des biens publics d'importance ne sont pas mis à disposition. Dans un rapport récent, le Conseil fédéral souligne en effet qu'il n'y a pas de lacune à combler dans le financement des secteurs majeurs comme les infrastructures.²⁸ Par conséquent, si on employait des soldes de crédits passés pour augmenter les dépenses à venir, la quote-part de l'État augmenterait, alors que l'utilité des prestations supplémentaires fournies pourrait être inférieure à celle d'une réduction d'impôt ou d'une réduction de la dette.

Il se pourrait même que le relèvement automatique du plafond des dépenses de l'administration constitue une incitation à être moins économe avec les fonds publics. En particulier, on peut imaginer que les différents départements fassent alors cavaliers seuls: si un service est très efficace (et utilise moins de ressources que prévu) mais qu'il doit s'attendre à voir ses ressources transférées à un autre service, cela pourrait saper sa motivation à continuer de les utiliser parcimonieusement. Par ailleurs, il est irréaliste de penser que l'on puisse, grâce au relèvement automatique du plafond

²⁷ Le cadre temporel de cinq ans semble être un minimum. Le laps de temps retenu devrait au moins couvrir un cycle conjoncturel et la durée d'une législature.

²⁸ Cf. rapport du Conseil fédéral du 12 décembre 2016 en réponse au postulat 15.3017, Franc fort et taux d'intérêt bas: possibilités s'offrant à la Suisse.

des dépenses, éviter des réformes structurelles controversées sur le plan politique. De telles réformes seraient tout au plus reportées, ce qui revient le plus souvent à en augmenter le coût.

6.3.2 Autres possibilités de relever le plafond des dépenses

Le groupe d'experts n'est pas favorable au relèvement du plafond des dépenses pour les raisons précédemment mentionnées. Les commentaires ci-après sur les conséquences d'un tel relèvement sont donc présentés à des seules fins d'exhaustivité.

6.3.2.1 Relèvement du plafond des dépenses selon la situation

À la différence du relèvement automatique, le relèvement selon la situation ne prévoit la hausse du plafond des dépenses qu'en cas de besoin et sur demande du Conseil fédéral (avec mention de l'utilisation exacte dans le cadre de la procédure budgétaire). Le Parlement prend sa décision par voie d'arrêté fédéral simple dans le cadre du budget. Pour des projets pluriannuels, le Conseil fédéral peut rendre compte du relèvement du plafond des dépenses dans le plan financier. Ce faisant, le relèvement prévu pour les années à venir ne peut excéder au total le montant disponible au moment de la prise de décision. Mais cette modification du frein à l'endettement n'améliore pas la qualité des prévisions budgétaires et rend le contrôle démocratique sur les dépenses plus difficile.

Comme cela a déjà été mentionné, les soldes de crédits peuvent découler d'une certaine prudence de la part de l'administration, ce qui signifie que le niveau de prestation de services et de fourniture de biens souhaité au niveau politique a peut-être déjà été atteint. Un relèvement du plafond des dépenses selon la situation ne signifie donc pas nécessairement non plus que sont fournies, du fait de ce relèvement, des prestations présentant une utilité marginale élevée sur le plan économique. L'avantage du relèvement automatique du plafond des dépenses par rapport au relèvement selon la situation repose, de l'avis des experts, sur le fait que l'utilisation des fonds est décidée dans le cadre de la procédure budgétaire ordinaire. Le relèvement selon la situation s'apparente, à l'inverse, à un budget annexe et pourrait ainsi fausser la définition de priorités dans les tâches. Mais s'il devait s'avérer exact que le Conseil fédéral fait preuve d'une plus grande retenue dans l'octroi des fonds du fait de l'appréciation selon la situation (retenue supérieure à celle du Parlement lors du relèvement automatique du plafond des dépenses), le relèvement du plafond des dépenses selon la situation aurait pour effet une diminution des dépenses publiques.

6.3.2.2 Relèvement du plafond des dépenses pour des objectifs prédéfinis

Une autre possibilité consiste à employer les soldes de crédits pour des objectifs prédéfinis plutôt que de les utiliser automatiquement pour réduire la dette. Cette possibilité est la plus pertinente dans des secteurs subissant un sous-financement structurel. Alimenter ces secteurs de cette façon reviendrait dans certains cas à éviter une augmentation future d'impôt (à condition qu'une réduction des dépenses ne soit pas envisagée).

Si le fonds de compensation AVS était lui aussi lié à un frein à l'endettement qui lui serait propre, on pourrait justifier le transfert – demandé par le conseiller national Leo Müller dans sa motion 16.3172 – de soldes de crédits dans ce fonds. En effet, ce transfert équivaldrait à un transfert entre dette implicite et dette explicite, et n'augmenterait donc pas l'endettement total. Mais tant que le financement de l'AVS ne répond pas à des règles déterminées, l'utilisation de soldes de crédits pour réduire la dette implicite au lieu de la dette explicite revient *de facto* à un relâchement du frein à l'endettement.

Le relèvement du plafond des dépenses pour des objectifs prédéfinis présente par ailleurs le désavantage de faire augmenter les dépenses affectées et complique ainsi la gestion du budget.

6.3.2.3 Versement sur le compte d'amortissement

Les recettes et les dépenses extraordinaires sont inscrites à titre de bonification ou de charge dans le compte d'amortissement. Notamment lorsqu'ils découlent de coûts ou d'une demande plus faibles que prévu, les soldes de crédits pourraient être considérés comme des recettes extraordinaires et être portés à titre de bonification au compte d'amortissement.

Le compte d'amortissement sert à financer des charges dans le budget extraordinaire. Il permet ainsi de réduire le risque de voir d'éventuelles charges extraordinaires élevées se répercuter sur le budget ordinaire. Contrairement à une augmentation du compte de compensation, un versement sur le compte d'amortissement allégerait indirectement le budget ordinaire, car il ne serait probablement plus nécessaire d'amortir les découverts du compte d'amortissement par des excédents structurels budgétisés.

Le compte d'amortissement (tout comme le compte de compensation) étant un compte fictif, cette possibilité d'utilisation des soldes de crédits n'a, à la différence du *statu quo*, aucune conséquence directe sur la réduction de la dette. Un solde élevé sur le compte d'amortissement pourrait toutefois éveiller les convoitises au niveau politique et entraîner à la hausse la demande de dépenses extraordinaires, ce qui pourrait avoir comme effet d'annuler après coup des réductions de dette déjà réalisées. Sur le plan institutionnel, il est plus facile de faire diminuer le solde du compte d'amortissement que celui du compte de compensation. Mais un relâchement des règles relatives aux dépenses extraordinaires ainsi que le développement d'un budget parallèle pourraient conduire à un manque de transparence et à complexifier encore la procédure budgétaire.

6.3.2.4 Versement sur des comptes de réserve auprès des unités administratives

Si les soldes de crédits résultent de retards dans l'exécution des tâches ou de l'optimisation de la fourniture de prestations, les fonds correspondants doivent pouvoir être utilisés durant l'exercice budgétaire suivant. Cette forme de souplesse dans la gestion des ressources est appliquée depuis le budget 2017 (introduction du NMG). En effet, les unités administratives peuvent constituer des réserves à partir des enveloppes budgétaires nouvellement mises en place. Une distinction est alors établie entre les réserves affectées (retards dans les projets) et les réserves générales (revenus supplémentaires ou optimisation de la fourniture de prestations; cf. art. 32a LFC). La dissolution de ces réserves entraîne alors des dépassements de crédits. À l'heure actuelle, il est encore trop tôt pour observer les effets de ces changements liés au NMG.

7. Recommandations et conclusions

L'expérience acquise depuis l'introduction du frein à l'endettement montre que les dépenses comptabilisées à la fin d'un exercice sont le plus souvent inférieures à celles qui avaient été budgétisées. Cela a pour conséquence, *ceteris paribus*, que le compte de la Confédération est systématiquement meilleur que prévu et que l'endettement est progressivement réduit. De 2003 à 2016, l'écart entre les dépenses budgétisées et les dépenses effectives s'est élevé en moyenne à 1,2 milliard de francs par an.

Bien que les soldes de crédits soient en fait la conséquence d'une attitude parcimonieuse de l'administration, communiquer sur les efforts d'économies relève du défi si celle-ci enregistre en même temps des excédents élevés.

Le groupe d'experts est toutefois d'avis qu'il serait actuellement déraisonnable de modifier substantiellement la réglementation en vigueur. En effet pour deux raisons au moins, il escompte

une diminution des soldes de crédits ces prochaines années. La première raison est que le NMG introduit le 1^{er} janvier 2017 – et donc l'utilisation généralisée des enveloppes budgétaires et de la possibilité de constituer des réserves – peut entraîner des changements de comportement susceptibles d'occasionner des dépenses effectives plus élevées ou plus basses que prévu. La seconde raison est que nous avons connu ces dernières années une situation exceptionnelle, dans laquelle les taux d'intérêts et les taux d'inflation ont été surestimés, tandis que les taux de croissance ont été, eux, sous-estimés. Or, si de telles erreurs de prévision ont facilité le respect des règles budgétaires sur le plan des dépenses par le passé, nous ne devons pas partir du principe qu'une telle situation perdurera. Si la situation économique et monétaire évoluait différemment, notamment du fait d'un changement de cap dans la politique monétaire, les erreurs de prévision pourraient avoir l'effet inverse. Si à l'avenir l'évolution du renchérissement devait de nouveau être sous-évaluée, il serait bien plus difficile de respecter les règles budgétaires que ce qu'il était permis d'espérer vu l'évolution de la situation ces dernières années. Cela est d'autant plus vrai que ces derniers temps, la part des dépenses fortement liées dans le budget de la Confédération a augmenté, et que, par conséquent, les mesures d'économies concernent surtout la part des dépenses non liées, qui est d'ailleurs de plus en plus faible.

Même si, selon toute vraisemblance, les soldes de crédits vont diminuer, ils ne disparaîtront pas complètement si l'on ne modifie pas les dispositions relatives au frein à l'endettement. Toutefois, tant que ces soldes de crédits demeurent à un niveau raisonnable, le groupe d'experts ne voit pas de raison de modifier la réglementation actuelle. En effet, les effets négatifs que pourraient avoir les différentes autres utilisations possibles des soldes de crédits sont jugés trop grands, ou, si l'on comparait la situation à une maladie, on pourrait dire que les effets secondaires des médicaments dont nous disposons sont plus graves que la «maladie» elle-même. Toute modification de la réglementation relative au frein à l'endettement comporte un aléa moral (*moral hazard*) aussi bien sur le plan politique que sur le plan administratif, ainsi que le risque d'une perte de transparence et d'une réduction de la capacité de résistance des pouvoirs publics.

Aussi le groupe d'experts recommande-t-il de ne pas modifier la réglementation en vigueur, du moins pour le moment. Mais en complément du NMG, il serait toutefois envisageable que, pour les crédits qui échappent au pilotage exercé durant l'exercice budgétaire par le Conseil fédéral et l'administration, les dépassements de crédits ne doivent être justifiés que dans le compte (p. ex. contribution à l'AVS, contributions à la couverture des frais d'exploitation des hautes écoles spécialisées, subventions aux cantons au titre des prestations complémentaires). En effet, le problème des ressources budgétaires communes ne se pose pas dans de tels cas, et on réduit aussi l'incitation à prévoir des marges de sécurité dans le budget. Cette incitation peut encore être réduite en fixant un seuil sous forme de pourcentage du crédit budgétaire et un montant maximal pour les autres crédits. Le groupe d'experts estime que la réduction non budgétisée de la dette qui pourrait subsister ne pose pas de problème.

Si d'importants soldes de crédits devaient persister durant les années à venir, il serait alors possible d'envisager une modification de la réglementation en vigueur. À l'heure actuelle, les soldes de crédits sont affectés à la réduction de la dette. Mais en principe, il serait aussi possible, soit d'augmenter les dépenses, soit de réduire les recettes. L'existence de soldes de crédits signifie plutôt que les impôts et les taxes se sont avérés plus élevés que nécessaire. Sachant que les impôts occasionnent une perte sèche pour l'économie (*deadweight loss*), un niveau plus bas d'impôt paraît intéressant sur le plan économique.

Le groupe d'experts considère que la seule solution possible serait d'intervenir dans le cadre d'une des prochaines réformes fiscales de grande ampleur impliquant des diminutions de recettes. On pourrait ainsi renoncer à des mesures d'économies compensatoires ou à des augmentations d'impôt à hauteur des soldes de crédits attendus (ou d'une partie de ceux-ci). À compter de ce moment, il faudrait alors tenir compte, dans le calcul du plafond des dépenses, d'un montant correctif qui permettrait un déficit structurel correspondant lors de l'élaboration du budget. Mais pour cela il serait nécessaire de modifier les dispositions relatives au frein à l'endettement.

En revanche même si elle est théoriquement envisageable, une restitution d'impôt n'aurait pas les mêmes effets qu'une réduction d'impôt. Dans le cas de la restitution d'impôt, les distorsions occasionnées par l'impôt se sont déjà produites. À cet égard, une restitution d'impôt équivaldrait à une augmentation du plafond des dépenses.

Le groupe d'experts pense qu'il est important que toutes les recettes publiques soient disponibles pour couvrir toutes les dépenses publiques (principe de non-affectation). Les budgets annexes et les affectations rendent le budget plus difficile à gérer et créent des privilèges pour certains types de dépenses dans la procédure budgétaire. Le frein à l'endettement autorise également les dépenses supplémentaires, dans la mesure où il prévoit des règles pour son financement. Un rapport du Conseil fédéral publié récemment mentionne qu'en Suisse, aucun défaut de financement n'a pu être observé dans le domaine des investissements planifiés. Cela vaut notamment aussi pour le secteur majeur que représente le financement des infrastructures.²⁹ En effet, les instruments de financement existants suffisent à couvrir les besoins identifiés.

De l'avis du groupe d'experts, s'il fallait malgré tout intervenir sur les dépenses, il serait important de n'utiliser que les soldes de crédits enregistrés par le passé pour relever le plafond des dépenses. La LFC prévoirait alors un relèvement automatique du plafond des dépenses du montant de la moyenne mobile, par exemple des cinq dernières années. Le relèvement automatique du plafond et la prise de décision concernant l'utilisation des fonds supplémentaires lors de l'élaboration du budget ne génèreraient pas d'incitations inopportunes supplémentaires ni d'affectation des dépenses.

Pour le groupe d'experts, le seul objectif pour lequel cela pourrait avoir un sens d'utiliser une partie de ces fonds «économisés» serait le financement de l'AVS. On réduirait alors la dette implicite au lieu de la dette explicite (comme c'est actuellement le cas). Mais pour, ici encore, exclure tout aléa moral, il serait préalablement nécessaire de mettre en place un frein à l'endettement pour l'AVS.

Bibliographie

Alesina, A. et A. Drazen (1991), «Why are Stabilizations Delayed?», *American Economic Review*, 81, pp. 1170-1188.

Bawn, K. et F. Rosenbluth (2006), «Short versus long coalitions: electoral accountability and the size of the public sector», *American Journal of Political Science*, 50, pp. 251-265.

Buchanan, J. M. et G. Tullock (1962), «The Calculus of Consent», University of Michigan Press, Ann Arbor.

²⁹ Cf. rapport du Conseil fédéral du 12 décembre 2016 en réponse au postulat 15.3017, Franc fort et taux d'intérêt bas: possibilités s'offrant à la Suisse.

De Haan, J. et J.-E. Sturm (1997), «Political and Economic Determinants of OECD Budget Deficits and Government Expenditures: A Reinvestigation», *European Journal of Political Economy*, 13, pp. 739-750.

De Haan, J., J.-E. Sturm et G. Beekhuis (1999), «The Weak Government Thesis: Some New Evidence», *Public Choice*, 101, pp. 163-176.

Edin, P.-A. et H. Ohlsson (1991), «Political determinants of budget deficits: coalition effects versus minority effects», *European Economic Review*, 35, pp. 1597-1603.

Administration fédérale des finances (2016), «Perspectives à long terme des finances publiques en Suisse, 2016», Département fédéral des finances.

Escolano, J. et V. Gaspar (2016), «Optimal Debt Policy under Asymmetric Uncertainty», *IMF Working Paper WP/16/178*.

Hallerberg, M., R. Strauch et J. von Hagen (2009), «Fiscal Governance in Europe», Cambridge: Cambridge University Press.

Niskanen, W. A. (1968), «Nonmarket Decision Making: The Peculiar Economies of Bureaucracy», *American Economic Review*, 58, pp. 293-305.

Niskanen, W. A. (1971), «Bureaucracy and Representative Government», Chicago: Aldine-Atherton.

Ostry, J. D., A. R. Ghosh et R. Espinoza (2015), «When Should Public Debt Be Reduced?», *IMF Staff Discussion Note SDN/15/10*.

Perotti, R. et Y. Kontopoulos (2002), «Fragmented fiscal policy», *Journal of Public Economics*, 86, pp. 191-222.

Persson, T. et G. Tabellini (2003), «The Economic Effects of Constitutions», Cambridge: MIT Press.

Roubini, N. et J. Sachs (1989a), «Political and Economic Determinants of Budget Deficits in the Industrial Democracies», *European Economic Review*, 33, pp. 903-933.

Roubini, N. et J. Sachs (1989b), «Government spending and budget deficits in the industrialized countries», *Economic Policy*, 8, pp. 99-132.

Salvi, M., C. A. Schaltegger et L. A. Schmid (2017), «Do Fiscal Rules Cause lower Debt? A Synthetic Control Approach», Université de Lucerne.

Schaltegger, C. A. et L. P. Feld (2009), «Do large cabinets favor large governments? Evidence on the fiscal commons problem for Swiss Cantons», *Journal of Public Economics*, 93, pp. 35-47.

Tullock, G. (1959), «Problems of Majority Voting», *Journal of Political Economy*, 67, pp. 571-579.

Von Hagen, J. (1992), «Budgeting Procedures and Fiscal Performance in the European Communities», *Economic Papers*, pp. 96, 1-79.

Von Hagen, J. (2010), «Sticking to Fiscal Plans», *Public Choice*, 144, pp. 487-503.

Weingast, B. R., K. Shepsle et C. Johnsen (1981), «The political economy of benefits and costs: a neoclassical approach to distributive politics», *Journal of Political Economy*, 89, pp. 642-664.

Woo, J. (2003), «Economic, political, and institutional determinants of public deficits», *Journal of Public Economics*, 87, pp. 387-426.