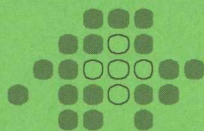


Le frein à l'endettement

Documentation



Eidgenössisches Finanzdepartement EFD
Département fédéral des finances DFF
Dipartimento federale delle finanze DFF
Departament federal da finanzas DFF

<http://www.dff.admin.ch>

Table des matières

Table des matières	1
<i>Une politique budgétaire conséquente et durable pour remplacer l'objectif budgétaire 2001</i>	3
Argumentaire	5
<i>Casser la spirale de l'endettement</i>	6
<i>Le frein à l'endettement poursuit un but tout à la fois ambitieux et réaliste</i>	7
<i>Le frein à l'endettement concrétise une promesse du législateur</i>	8
<i>Le frein à l'endettement élimine une asymétrie institutionnelle pernicieuse dans le régime financier de la Confédération</i>	9
<i>Le frein à l'endettement protège la politique budgétaire des aléas conjoncturels</i>	10
<i>Le frein à l'endettement est basé sur un simple calcul du plafond des dépenses autorisées</i>	11
<i>Une règle trop rigide ne saurait être bonne</i>	12
<i>Le frein à l'endettement consolide la politique budgétaire</i>	14
<i>Le frein à l'endettement fonctionne indépendamment du niveau de la charge fiscale</i>	15
<i>Le frein à l'endettement n'interfère pas dans le jeu des forces politiques</i>	16
Questions et réponses sur le frein à l'endettement	19
Graphiques	31
<i>Frein à l'endettement: modifications légales et constitutionnelles</i>	34
<i>Arrêté fédéral concernant un frein à l'endettement</i>	35

Une politique budgétaire conséquente et durable pour remplacer l'objectif budgétaire 2001

Le frein à l'endettement

- empêche les déficits chroniques
- autorise les déficits uniquement en période de faible conjoncture et exige des excédents en période de haute conjoncture
- permet de mener une politique budgétaire conséquente et durable qui serve l'intérêt général

Arguments du Conseil fédéral et de la majorité parlementaire en faveur du frein à l'endettement et en faveur du oui le 2 décembre 2001

Tirer les leçons de l'expérience. Le manque de discipline budgétaire qui a marqué les années 80 a entraîné la situation catastrophique que nous avons connue durant la décennie suivante. Les déficits, les restructurations ainsi que le refinancement des régies et des caisses de pensions survenus durant les années 90 ont fait exploser la dette, qui est rapidement passée de 40 à 100 milliards. La charge d'intérêt s'élève actuellement à près de 4 milliards de francs par an. Pour éviter de retomber dans une nouvelle spirale de l'endettement, il faut donc que nous fassions, aussi durant les périodes d'essor économique, un usage modéré des deniers publics.

Poursuivre sur la bonne voie. Certes, les finances fédérales affichent à nouveau des résultats satisfaisants. Mais pour combien de temps encore? L'objectif budgétaire 2001 et la reprise économique ont permis de casser la spirale de l'endettement. Les excédents de recettes liés à la bonne conjoncture sont trompeurs. En période d'essor, il faut savoir faire des réserves auxquelles on pourra avoir recours en période de vaches maigres. C'est uniquement ainsi que les déficits chroniques peuvent être empêchés.

Ne pas céder aux tentations. Depuis l'annonce de l'excellent résultat du compte 2000, on constate que la discipline budgétaire tend à se relâcher. D'innombrables demandes impliquant de nouveaux engagements financiers ainsi que des diminutions de recettes ont afflué de toutes parts, menaçant de porter préjudice à l'équilibre des finances et donc aussi au financement des assurances sociales.

Ne pas dépenser plus que ce que l'on encaisse. Grâce à une simple règle des dépenses, le frein à l'endettement prévoit que, sur l'ensemble d'un cycle conjoncturel, le montant des dépenses de la Confédération n'excède pas celui des recettes. L'application d'un tel instrument permet de garantir la consolidation de l'assainissement obtenu grâce aux efforts consentis en commun. Elle permet aussi de renforcer et de consolider les atouts de la Suisse, à savoir les conditions de vie qu'elle offre à sa population, la qualité qui caractérise ses produits ainsi que la stabilité politique et économique qui fait sa renommée.

Argumentaire

Le frein à l'endettement permet d'ancrer dans la Constitution fédérale le fondement d'une politique budgétaire durable. Il prend le relais de l'objectif budgétaire 2001 et crée les conditions nécessaires à la garantie d'un équilibre durable des finances tout en tenant dûment compte de l'aspect conjoncturel. Le frein à l'endettement concrétise ainsi le principe de l'équilibre financier déjà inscrit à l'art. 126, al. 1, de la Constitution fédérale, en donnant les moyens de mettre ce principe en œuvre.

Le frein à l'endettement poursuit un double objectif:

- *prévenir une accumulation des déficits structurels des finances fédérales, et*
- *mettre en place une politique budgétaire durablement anticyclique et compatible avec l'évolution de la conjoncture.*

Il vise à stabiliser à moyen terme les déficits du compte financier et à réduire le taux d'endettement. A court terme, le frein à l'endettement autorise des déficits en cas de faible conjoncture; il exige par contre des excédents en période de haute conjoncture.

Casser la spirale de l'endettement

La politique budgétaire menée par la Confédération au cours des années 80 est à l'origine des déficits catastrophiques de la décennie suivante. Quelques années de récession ont suffi à faire exploser l'endettement. Ces erreurs du passé se paient cher: les 108 milliards de francs que totalise la dette de la Confédération nous coûtent en ce moment quelque 4 milliards d'intérêt par année.

La Suisse a retrouvé aujourd'hui une situation plus saine sur le plan financier. Le programme de stabilisation et l'objectif budgétaire 2001 ont permis de casser la spirale de l'endettement. En même temps, grâce à la reprise conjoncturelle, l'objectif budgétaire 2001 a pu être atteint une année plus tôt que prévu.

Cette situation n'étant pas stable, il faut se garder de procéder à des baisses d'impôts ou d'affecter la part des recettes qui n'est pas assurée à long terme (part des recettes liée à la conjoncture) au financement de tâches durables, car ceci reviendrait à répéter les erreurs des années 80.

Il est donc impératif de garantir et de développer les acquis pour en faire également profiter les générations à venir.

Tel est le but poursuivi par le frein à l'endettement. Prenant la forme d'une règle de politique budgétaire inscrite dans la Constitution, celui-ci prescrit que la Confédération n'a pas le droit de dépenser davantage que le volume de ses recettes.

Mais cette règle tient également compte de la situation conjoncturelle, en ce sens que, d'une part, elle autorise certains déficits lorsque l'économie se porte mal et, d'autre part, exige des excédents dans les périodes de haute conjoncture.

Il apparaît ainsi que le frein à l'endettement vise plus précisément **deux objectifs**. Le principal consiste à prévenir les déficits chroniques (structurels) des finances fédérales, d'où le terme, précisément, de «frein à l'endettement». Le moyen d'atteindre cet objectif est fourni par la règle en matière de dépenses évoquée ci-dessus. Le second objectif vise à adapter la politique budgétaire à la conjoncture, en admettant des déficits quand la situation économique est défavorable et en exigeant des excédents dans les périodes de reprise. Sur l'ensemble d'un cycle conjoncturel, une telle ligne de conduite permet d'équilibrer les comptes de la Confédération.

A moyen terme, une mise en œuvre systématique du frein à l'endettement empêchera toute nouvelle augmentation de la dette fédérale résultant de la répétition des déficits. En cas de croissance économique durable, il en résultera une réduction du taux d'endettement (rapport entre la dette et le produit intérieur brut).

Le frein à l'endettement constitue l'instrument par excellence d'une politique budgétaire durable.

Le frein à l'endettement poursuit un but tout à la fois ambitieux et réaliste

Le but du frein à l'endettement consiste à stabiliser le montant de la dette publique, afin que le taux d'endettement (dette de la Confédération en pour cent du PIB) diminue tant que la croissance économique se poursuit. D'aucuns considèrent cet objectif comme trop contraignant, d'autres estiment qu'il ne va pas assez loin.

Les uns jugent que la stabilisation du taux d'endettement est une mesure amplement suffisante. Ils sont prêts à laisser la dette fédérale augmenter parallèlement à la croissance économique. Mais cela implique que l'on continue à admettre des déficits annuels.

Il est vrai que les économistes considèrent un taux d'endettement constant comme synonyme de durabilité de la politique budgétaire ou d'une situation d'équilibre. Mais la science économique n'indique pas concrètement le niveau auquel ce taux d'endettement peut être qualifié de taux d'équilibre. Ce niveau devrait sans aucun doute avoir lui-même un caractère de durabilité, donc impliquer une charge d'intérêt assez raisonnable pour ne pas entraver l'action des pouvoirs publics ni grever de manière excessive les générations futures.

Pour la Confédération, l'idée de stabiliser l'endettement en pour-cent de la performance économique globale serait acceptable si la dette et le taux d'endettement qu'elle implique étaient deux fois inférieurs à ce qu'ils sont. Rappelons par ailleurs que l'évolution démographique laisse présager une augmentation massive des dépenses consacrées à la sécurité sociale, de sorte que les réserves obtenues en vertu du frein à l'endettement constitueront bel et bien une nécessité.

Les autres voudraient que l'on amortisse la dette publique au lieu de simplement la stabiliser. Il est vrai que l'on a imprudemment laissé cet endettement gonfler dans des proportions inquiétantes au cours des dix dernières années. Mais un amortissement sensible représenterait un véritable remède de cheval. Il exigerait en effet que le budget fédéral se caractérise plusieurs années de suite par un excédent structurel. Cela impliquerait soit une augmentation des impôts, soit une diminution des dépenses, deux options non seulement déraisonnables mais aussi politiquement irréalisables.

C'est pourquoi le Conseil fédéral et le Parlement ont opté pour la stabilisation de la dette publique, un objectif ambitieux mais réaliste. La croissance de l'économie doit servir à une «diminution relative de l'endettement». En période d'essor économique, les ressources disponibles pour le service de la dette augmentent. La dette conserve certes le même montant en termes nominaux, mais elle perd progressivement de son importance par rapport à l'ensemble de l'économie.

Le frein à l'endettement concrétise une promesse du législateur

La Constitution fédérale stipule depuis longtemps que la Confédération doit équilibrer à terme ses recettes et ses dépenses et, notamment amortir un éventuel découvert de son bilan en prenant en considération la situation économique (art. 126 cst.).

Mais l'évolution récente de la dette publique montre que l'on n'a pas su appliquer ce principe Constitutionnel. L'endettement a progressé de manière effrénée, en raison des déficits cumulés du compte financier et des coûts entraînés par le refinancement des régies publiques et des caisses de pension. Des préoccupations momentanées ont généralement pris le pas sur l'objectif général qui était de contenir l'endettement.

Pour combattre cette évolution, le Conseil fédéral et le Parlement ont soumis au verdict populaire tout d'abord le frein aux dépenses, puis l'objectif budgétaire 2001. La manière dont ces deux projets ont été plébiscités confirme la volonté du peuple de voir les dispositions Constitutionnelles existantes, très générales et peu contraignantes, être complétées aujourd'hui par des prescriptions plus précises et plus opérantes.

L'objectif budgétaire 2001 n'était par définition que provisoire. Son adoption était assortie de la promesse que l'assainissement obtenu déboucherait ensuite sur une disposition Constitutionnelle définitive, qui procurerait – une fois la situation redevenue normale – un fondement solide et durable à la gestion des finances fédérales. L'objectif budgétaire 2001 vise l'assainissement des finances à une échéance donnée. Si l'on en faisait une disposition Constitutionnelle permanente, il comporterait deux défauts:

- Cet objectif n'exclurait pas une nouvelle aggravation de l'endettement en période de haute conjoncture. Il ne définit en effet que le plafond des déficits autorisés, sans imposer des excédents pour les bonnes années.
- Il n'offrirait que très partiellement les moyens de tenir compte des fluctuations conjoncturelles car il pourrait avoir, le cas échéant, des effets procycliques. En outre, il pourrait même s'avérer trop rigoureux en cas de très forte récession.

Ces failles montrent bien que l'objectif budgétaire n'est pas un instrument prévu pour durer. Il serait trop rigide et ne permettrait pas de mener une politique budgétaire adaptée à l'évolution de la conjoncture. En d'autres termes, l'objectif budgétaire 2001 ne répondrait qu'au premier des deux objectifs évoqués plus haut: il préviendrait une **accumulation** des déficits structurels. En revanche, en raison de sa capacité à tenir compte de la situation conjoncturelle, le frein à l'endettement représente une amélioration appréciable et permet de tenir la promesse faite lors de l'instauration de l'objectif budgétaire.

Comme les Chambres fédérales ont inscrit cet objectif budgétaire dans les dispositions transitoires de la Constitution sans lui donner une limite dans le temps, la Confédération dispose à tout le moins d'un instrument rudimentaire pour veiller à la santé de ses finances.

Le frein à l'endettement élimine une asymétrie institutionnelle pernicieuse dans le régime financier de la Confédération

En Suisse, les taux maximaux d'imposition sont inscrits dans la Constitution. Ainsi, le dernier mot en la matière appartient toujours au peuple, tandis que les dépenses sont en règle générale l'affaire du Conseil fédéral et du Parlement. Cette asymétrie institutionnelle a suscité un «penchant déficitaire», du fait qu'il est beaucoup plus difficile d'obtenir une augmentation des recettes que d'accroître les dépenses.

Le frein à l'endettement supprime cette asymétrie en «liant» les dépenses aux recettes. Concrètement, son adoption entraînera les conséquences suivantes:

- les dépenses ne pourront être accrues que dans la mesure où leur financement est assuré par des augmentations correspondantes des impôts, ou alors
- les impôts ne seront diminués (le compte financier devant être structurellement équilibré) que conjointement à des réductions équivalentes des dépenses.

Le frein à l'endettement protège la politique budgétaire des aléas conjoncturels

La conjoncture (variation cyclique de l'activité économique globale) laisse régulièrement des traces profondes dans les finances fédérales – surtout du côté des recettes, du fait que les impôts perçus sont directement tributaires de la valeur ajoutée des entreprises et du revenu des ménages. Il s'avère par ailleurs que ces fluctuations ont un effet à sens unique sur les dépenses. Celles-ci augmentent parallèlement aux revenus de l'Etat en période de haute conjoncture, mais ne sont pas ramenées ensuite à leur niveau de départ durant la phase de vaches maigres. Il en résulte, sur l'ensemble du cycle, un compte financier déficitaire associé à un endettement supplémentaire.

Le boom économique des années 80 et la période de récession qui a suivi illustrent bien cette asymétrie conjoncturelle qui affecte notre politique budgétaire. La situation actuelle reflète très fidèlement cette réalité: à peine l'économie du pays a-t-elle pu faire bénéficier la Confédération d'un brillant compte d'Etat en 2000, que tous les milieux ont présenté des revendications impliquant une détérioration des finances fédérales (par l'augmentation des dépenses ou la réduction des recettes). Eliminer ces charges accrues lors de la prochaine récession serait toutefois difficile, car cela nécessiterait dans la plupart des cas de laborieuses modifications de la législation en vigueur.

C'est essentiellement en raison de cette asymétrie que le frein à l'endettement est nécessaire. Les excédents de nature conjoncturelle ne doivent pas servir à financer de nouvelles dépenses durables mais à constituer des réserves pour les «années de crise» qui pourraient suivre.

Un épisode de la mythologie grecque illustre la nécessité de mettre en place des garde-fous pour ne pas succomber à la tentation au moment le plus critique. Pour pouvoir résister au chant des sirènes, Ulysse s'est fait ligoter par son équipage au mât de son bateau. Bien lui en a pris, car au moment où il a entendu ce chant, il aurait tout fait pour se libérer de ses entraves, ce qui aurait causé sa perte et celle de ses compagnons.

La règle des dépenses que comporte le frein à l'endettement constitue ainsi une protection contre les «sirènes» de la conjoncture (avec leurs conséquences presque inmanquablement fatales lors de la période de récession suivante).

Le frein à l'endettement est basé sur un simple calcul du plafond des dépenses autorisées

La règle prévue par le frein à l'endettement découle du fait que les recettes varient en fonction de la conjoncture. Si l'on prescrivait que les dépenses ne doivent dépasser les recettes à aucun moment, cela conduirait à réduire les dépenses en période de récession, au moment précis où les recettes fiscales diminuent, et à aggraver encore le ralentissement économique. Inversement, les recettes d'une période faste autoriseraient des dépenses disproportionnées, conduisant à une surchauffe économique. Afin d'éviter une politique budgétaire qui aurait des effets procycliques, le frein à l'endettement a pour principe de lier les dépenses aux catégories de recettes qui ne dépendent pas de la conjoncture. Techniquement, cela revient à empêcher un déficit structurel tout en autorisant un déficit conjoncturel en période de faible conjoncture, et en imposant un excédent conjoncturel en phase de haute conjoncture. Tandis que les recettes fédérales se ressentent nécessairement des variations cycliques de l'économie, le frein à l'endettement permet d'éviter de transmettre ces fluctuations aux dépenses. Celles-ci sont maintenues à un niveau compatible avec l'évolution économique à moyen terme du pays. On évite ainsi de pratiquer une politique de dépenses procyclique, ce qui permet aux stabilisateurs automatiques (p.ex. recettes fiscales ou assurance-chômage) de déployer entièrement leurs effets.

Vu sous cet angle, la formule n'est donc pas compliquée, en ce sens qu'elle ne fait dépendre le plafond des dépenses autorisées que de deux facteurs: les recettes et la conjoncture (degré d'exploitation du potentiel économique ou «facteur conjoncturel»). On «neutralise» ainsi l'élément conjoncturel des recettes, afin que seule la part structurelle de celles-ci serve à définir le plafond des dépenses.

La détermination du facteur conjoncturel demeure toutefois compliquée. Mais le projet mise à cet égard sur une transparence aussi complète que possible. Lors de la présentation du budget et des comptes, le Conseil fédéral exposera en détail au Parlement la manière dont ce facteur a été calculé.

Une règle trop rigide ne saurait être bonne

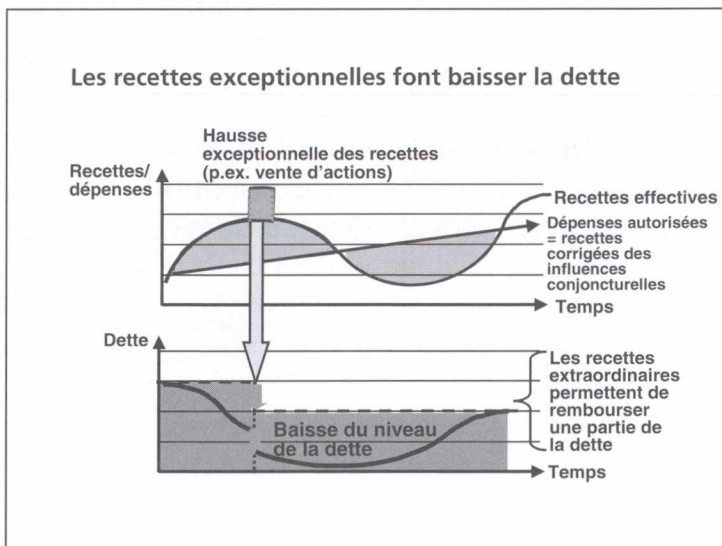
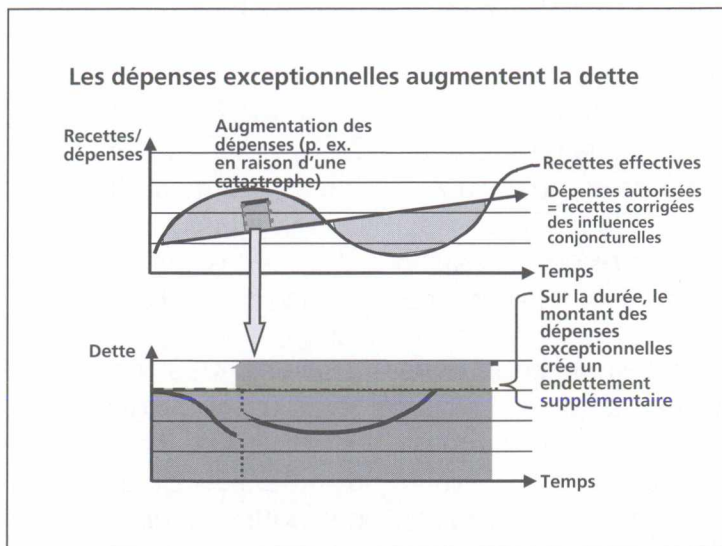
La règle du frein à l'endettement est intentionnellement simple. Une règle prévue pour parer à toute éventualité aurait été excessivement compliquée et n'aurait quand même pas pu prétendre à l'exhaustivité.

Pour traiter les situations exceptionnelles, le projet prévoit des régimes particuliers qui conféreront à l'instrument du frein à l'endettement la souplesse nécessaire.

- Face à une situation exceptionnelle, les Chambres fédérales ont la possibilité – pour autant qu'une majorité qualifiée le veuille – de corriger vers le haut le plafond des dépenses autorisées. Cette correction n'implique pas une compensation obligatoire les années suivantes.
- Les recettes extraordinaires n'entraînent pas un relèvement du plafond des dépenses car il n'est pas permis de les affecter au financement de tâches courantes. Elles servent ainsi à amortir la dette.

La simple inscription d'une formule dans la Constitution ne saurait empêcher que les expériences douloureuses des années passées ne se répètent. Il est indispensable de considérer la politique budgétaire et la gestion des autres dossiers comme les deux faces d'une même médaille. La politique budgétaire de la Confédération se détermine en définitive en dehors du processus budgétaire, vu que toutes les décisions concrètes du Conseil fédéral et du Parlement ont une incidence directe sur les finances fédérales. La discipline budgétaire ne va pas de soi dans ce contexte.

Le frein à l'endettement vise à assortir la règle de l'équilibre budgétaire à moyen terme de sanctions destinées à punir toute violation des principes Constitutionnels dans ce domaine. C'est ainsi que la Constitution pourra désormais infliger un «carton rouge» aux acteurs politiques. Contrevenir à la règle ne sera plus payant car cela entraînera ensuite un plan d'austérité dont l'application – le passé récent en fait foi – sera douloureuse. Le pouvoir de ces sanctions réside dans leur effet dissuasif. La politique budgétaire s'en trouvera stabilisée non pas automatiquement, mais en vertu d'une discipline durable des responsables.



Le frein à l'endettement consolide la politique budgétaire

L'assainissement des finances fédérales a été dans une large mesure le résultat de la «table ronde». Tous les acteurs concernés ont négocié un compromis en se résignant à des coupes budgétaires, la contrepartie étant fournie par la perspective d'une stabilité accrue. En fin de compte, tout un chacun profite de finances publiques saines, élément essentiel d'un cadre macroéconomique lui-même stable. Face au bénéfice apporté par un retour à l'équilibre, il n'est pas correct de considérer certains groupes comme les perdants des programmes de stabilisation.

En ce qui concerne le frein à l'endettement, il serait tout à fait faux de parler de perdants alors que cet instrument est justement destiné à prévenir le retour de coupes draconiennes. Le but est de maintenir l'équilibre! Il ne faut donc pas confondre frein à l'endettement et plan d'austérité. Le frein à l'endettement vise à pérenniser le résultat des gros efforts consentis pour assainir les finances fédérales. Il permet ainsi de prévenir désormais les coupes budgétaires dramatiques que nous avons vécues dans un passé récent. En tout état de cause, l'instauration du frein à l'endettement ne pourra que rendre service à toute personne ou organisation concernée d'une manière ou d'une autre par les finances fédérales.

Au cas où des mesures d'économies redeviendraient nécessaires dans le cadre des dispositions prévues pour sanctionner toute **inobservation de la règle**, le Conseil fédéral et le Parlement s'emploieraient à les mettre sur pied avec la circonspection dont ils ont déjà fait preuve dans l'élaboration des plans d'austérité précédents.

Le frein à l'endettement fonctionne indépendamment du niveau de la charge fiscale

Il n'y a fondamentalement aucune interaction entre le frein à l'endettement et la charge fiscale. En effet, une augmentation ou une diminution de celle-ci n'aura aucune incidence sur l'objectif de l'équilibre des finances à moyen terme et le frein à l'endettement n'aura lui-même aucune répercussion sur le niveau des impôts.

Est-il alors justifié de craindre qu'il soit désormais plus facile de baisser les impôts du fait que l'application du frein à l'endettement se traduira *obligatoirement* par des réductions des dépenses? Non, car les opérations récentes d'assainissement des finances fédérales ont bien montré qu'il est difficile de réunir des majorités politiques favorables à des coupes sérieuses du côté des dépenses. De surcroît, le frein à l'endettement représente même un moyen d'empêcher des baisses d'impôts déraisonnables parce qu'impossibles à assumer du côté des dépenses.

Inversement, une stabilisation durable des finances fédérales écarte le danger de devoir augmenter les impôts à des fins d'assainissement.

L'absence de corrélation entre le frein à l'endettement et le niveau des impôts signifie également que les augmentations prévues de la TVA pour financer l'AVS et l'AI pourront se réaliser sans complications: comme les dépenses autorisées seront directement liées aux recettes, ces hausses entraîneront un relèvement correspondant du plafond des dépenses destinées aux tâches sociales en question.

Le frein à l'endettement n'interfère pas dans le jeu des forces politiques

On reproche souvent au frein à l'endettement d'intervenir massivement dans les compétences du Parlement, réduisant la souveraineté budgétaire de celui-ci à la portion congrue ce qui, naturellement, ne va pas sans poser un problème Constitutionnel.

Un objectif important du frein à l'endettement est déjà inscrit dans la Constitution, puisque celle-ci prescrit que les comptes doivent être équilibrés à terme. Le frein à l'endettement ne comporte aucune restriction allant au-delà de cet objectif. Il n'y a dès lors restriction par rapport à la situation actuelle que dans la mesure où l'injonction Constitutionnelle d'équilibrer les comptes ne peut désormais plus rester lettre morte. En effet, le frein à l'endettement comporte les instruments nécessaires à l'observation du principe d'équilibre posé par la Constitution fédérale. Expression de l'autodiscipline du Conseil fédéral et du Parlement, il est constitué d'un certain nombre de règles garantissant le maintien du cap fixé dans le domaine budgétaire.

Conservant la possibilité, dans des situations exceptionnelles (p. ex. forte récession, catastrophe nationale), de déroger à la règle pour autant qu'une majorité qualifiée l'exige, le Parlement peut voter des dépenses excédentaires. Le compte de compensation apporte en outre une certaine marge de manœuvre supplémentaire.

La liberté d'action du Parlement reste entière en ce qui concerne la répartition des dépenses entre les tâches ou les départements. Le frein à l'endettement porte sur le montant total et aucunement sur la répartition des dépenses. Les Chambres fédérales seront libres de fixer leurs priorités politiques comme elles l'entendent, pour autant qu'elles respectent le plafond prévu.

Cette règle admet également des baisses d'impôts, mais exige alors – conformément au principe de l'équilibre structurel des comptes – des réductions de dépenses correspondantes. Inversement, les dépenses ne peuvent être accrues que si leur financement est assuré.

Enfin, la manière dont les Chambres fédérales ont approuvé le projet prouve que le législatif suisse est tout à fait disposé à accepter les incidences modérées du frein à l'endettement sur sa souveraineté budgétaire.

Le fait que cette limitation de compétences n'accroît pas le pouvoir de l'exécutif (Conseil fédéral et administration) revêt également la plus grande importance. Les nouvelles dispositions s'adressent aussi bien au Conseil fédéral qu'aux Chambres, le Conseil fédéral ne pouvant échapper à la règle. Les restrictions inhérentes au principe de l'équilibre à moyen terme des finances affectent donc dans la même mesure le Conseil fédéral et le Parlement, sans modifier le rapport des forces en présence.

Il ne saurait non plus y avoir de transfert de compétences plus ou moins occulte. La mise en œuvre de la règle – impliquant le calcul du facteur conjoncturel et une estimation des recettes – n'offrira à l'exécutif aucune marge d'appréciation

supplémentaire susceptible de miner la souveraineté budgétaire du Parlement et cela pour deux raisons:

- La méthode de calcul de la surexploitation ou de la sous-exploitation des capacités de l'économie en raison de la conjoncture est connue, tout comme les données utilisées. Ces calculs ne sont pas à la portée de tout un chacun, mais peuvent être contrôlés à tout moment par un institut scientifique.
- La principale raison de réfuter l'hypothèse d'estimations sciemment pessimistes des recettes réside dans le compte de compensation prévu dans la loi sur les finances de la Confédération. Ce compte sert non seulement à éponger des fluctuations aléatoires, mais constitue également un moyen efficace de décourager toute propension éventuelle du ministre des finances à cumuler des excédents par le biais d'une sous-estimation systématique des recettes. Grâce au compte de compensation, le frein à l'endettement se base en définitive sur les valeurs effectives du compte financier et non pas uniquement sur les valeurs estimées du budget.

Questions et réponses sur le frein à l'endettement

1. *Quel est le but du frein à l'endettement?* 20
2. *Comment atteindre concrètement l'objectif de la compatibilité avec l'évolution conjoncturelle?* 20
3. *Les objectifs du frein à l'endettement sont déjà inscrits dans la Constitution. Pourquoi faudrait-il donc une nouvelle disposition?* 21
4. *Quels sont les avantages du frein à l'endettement par rapport à l'objectif budgétaire 2001?* 21
5. *Les pouvoirs du Parlement (notamment sa souveraineté en matière de budget) ne sont-ils pas trop fortement restreints?* 22
6. *Le frein à l'endettement n'implique-t-il pas un transfert de pouvoir du Parlement vers le Conseil fédéral?* 23
7. *Le projet n'est-il pas trop restrictif? Ne suffirait-il pas de stabiliser le taux d'endettement (dette de la Confédération en pour cent du PIB) plutôt que le montant de la dette en valeur absolue?* 23
8. *Ce projet ne donne-t-il pas l'illusion que seule une formule (un «pilote automatique») peut garantir une politique budgétaire durable?* 24
9. *La formule n'est-elle pas trop compliquée? Ne donne-t-elle pas un pouvoir excessif aux experts?* 24
10. *La situation actuelle des finances fédérales (excédent 2000) ne rend-elle pas ce projet caduc? Une telle recherche effrénée d'économies n'est-elle pas tout simplement déplacée?* 25
11. *Le recours au frein à l'endettement fera-t-il des perdants?* 25
12. *Le projet ne devrait-il pas être encore plus rigoureux? Ne faudrait-il pas commencer par réduire l'endettement dramatique accumulé au cours des années 90?* 26
13. *Le Conseil fédéral a également publié dans son message sur le frein à l'endettement des simulations, lesquelles indiquent pour les années 90 la nécessité de coupes totalisant plus de 30 milliards de francs. De telles mesures n'auraient-elles pas achevé de dégrader une conjoncture déjà médiocre?* 27
14. *Le projet n'est-il pas un moyen camouflé de baisser les impôts?* 27
15. *Le frein à l'endettement est-il conciliable avec des augmentations de la TVA pour l'AVS ou l'AI?* 28
16. *Ne faudrait-il pas traiter les investissements à part?* 28

1. *Quel est le but du frein à l'endettement?*

Le frein à l'endettement poursuit **deux objectifs**, le principal étant de prévenir les déficits chroniques (structurels) des finances fédérales, d'où le terme, précisément, de «frein à l'endettement». Il s'agit d'éviter désormais ce qui s'est produit par exemple dans les années 90, lorsque la dette de la Confédération a pris des proportions dramatiques (entre autres) en raison des déficits budgétaires accumulés. Le moyen d'atteindre cet objectif est fourni par une règle appliquée aux dépenses: celles-ci doivent s'aligner sur les recettes, l'Etat n'étant pas autorisé à dépenser davantage que ses revenus ne le lui permettent.

Le second objectif consiste à adapter la politique budgétaire à la conjoncture, en admettant des déficits quand la situation économique est défavorable et en exigeant des excédents dans les périodes de reprise. Sur l'ensemble d'un cycle conjoncturel, une telle ligne de conduite permet d'équilibrer les comptes de la Confédération.

Si l'on agit effectivement de manière à concrétiser ces deux objectifs, la dette fédérale cessera à moyen terme d'augmenter sous l'effet de déficits répétés. Et en cas de croissance économique durable, le taux d'endettement (rapport entre la dette de la Confédération et le produit intérieur brut) diminue.

2. *Comment atteindre concrètement l'objectif de la compatibilité avec l'évolution conjoncturelle?*

La règle prévue par le frein à l'endettement découle du fait que les recettes varient en fonction de la conjoncture. Si l'on prescrivait que les dépenses ne doivent dépasser les recettes à aucun moment, cela conduirait à réduire les dépenses en période de récession, au moment précis où les recettes fiscales diminuent, ce qui aggraverait encore le ralentissement économique. Inversement, les recettes d'une période faste autoriseraient des dépenses disproportionnées, conduisant à une surchauffe économique. Afin d'éviter une politique budgétaire qui aurait des effets procycliques, le frein à l'endettement a pour principe de lier les dépenses aux catégories de recettes qui ne dépendent pas de la conjoncture. Techniquement, cela revient à empêcher un déficit structurel tout en autorisant un déficit conjoncturel en période de faible conjoncture, et en imposant un excédent conjoncturel en phase de haute conjoncture. Tandis que les recettes fédérales se ressentent nécessairement des variations cycliques de l'économie, le frein à l'endettement permet d'éviter de transmettre ces fluctuations aux dépenses. Celles-ci sont maintenues à un niveau compatible avec l'évolution économique à moyen terme du pays. On évite ainsi de pratiquer une politique de dépenses procyclique, ce qui permet aux stabilisateurs automatiques (p.ex. recettes fiscales ou assurance-chômage) de déployer entièrement leurs effets.

3. *Les objectifs du frein à l'endettement sont déjà inscrits dans la Constitution. Pourquoi faudrait-il donc une nouvelle disposition?*

Il est vrai que la Constitution fédérale stipule depuis longtemps que la Confédération doit équilibrer à terme ses recettes et ses dépenses, et notamment amortir un éventuel découvert de son bilan en prenant en considération la situation économique (art. 126 cst.).

Mais l'évolution récente de la dette publique montre que l'on n'a pas su appliquer ce principe Constitutionnel. Force est de constater que des préoccupations momentanées ont généralement pris le pas sur l'objectif à long terme d'une saine politique budgétaire, qui est de contenir l'endettement.

Le Conseil fédéral et le Parlement considèrent cependant que la manière dont le frein aux dépenses puis l'objectif budgétaire ont été plébiscités par le peuple et les cantons confirme que la politique visant à équilibrer les finances fédérales doit effectivement être mise en œuvre au moyen de prescriptions plus précises et plus opérantes. Permettant de sanctionner les manquements à la règle d'équilibre, le frein à l'endettement répond à cette nécessité.

4. *Quels sont les avantages du frein à l'endettement par rapport à l'objectif budgétaire 2001?*

L'objectif budgétaire 2001 était par définition une solution provisoire. Son adoption était assortie de la promesse que l'assainissement obtenu déboucherait ensuite sur une disposition Constitutionnelle définitive, qui procurerait – une fois la situation redevenue normale – un fondement solide et durable à la gestion des finances fédérales. L'objectif budgétaire 2001 vise l'assainissement des finances à une échéance donnée. Si l'on en faisait une disposition permanente, il comporterait deux défauts:

- Cet objectif n'exclurait pas une nouvelle aggravation de l'endettement en période de haute conjoncture. Il ne définit en effet que le plafond des déficits autorisés, sans imposer des excédents pour les bonnes années.
- Enfin, l'objectif budgétaire 2001 échouerait au test de la compatibilité avec l'évolution conjoncturelle car il pourrait avoir, le cas échéant, des effets procycliques. En outre, il pourrait même s'avérer trop rigoureux en cas de très forte récession.

Ces failles montrent bien que l'objectif budgétaire n'est pas un instrument prévu pour durer. Il serait trop rigide et ne permettrait pas de mener une politique budgétaire adaptée à l'évolution de la conjoncture. En d'autres termes, l'objectif budgétaire 2001 ne répondrait qu'au premier des deux objectifs évoqués dans la réponse à la question (1) à savoir de prévenir une **accumulation** des déficits structurels. En revanche, en raison de sa capacité à tenir compte de la situation conjoncturelle, le frein à l'endettement représente

une amélioration appréciable et permet de tenir la promesse faite lors de l'instauration de l'objectif budgétaire.

Comme les Chambres fédérales ont inscrit cet objectif budgétaire dans les dispositions transitoires de la Constitution sans lui donner une limite dans le temps, la Confédération dispose à tout le moins d'un instrument rudimentaire pour veiller à la santé de ses finances.

5. *Les pouvoirs du Parlement (notamment sa souveraineté en matière de budget) ne sont-ils pas trop fortement restreints?*

Un objectif important du frein à l'endettement est déjà inscrit dans la Constitution, puisque celle-ci prescrit que les comptes doivent être équilibrés à terme. Le frein à l'endettement ne comporte aucune restriction allant au-delà de cet objectif.

Il n'y a dès lors restriction par rapport à la situation actuelle que dans la mesure où l'injonction Constitutionnelle d'équilibrer les comptes ne peut désormais plus rester lettre morte. En effet, le frein à l'endettement comporte les instruments nécessaires à l'observation du principe d'équilibre posé par la Constitution fédérale. Expression de l'autodiscipline du Conseil fédéral et du Parlement, il est constitué d'un certain nombre de règles garantissant le maintien du cap fixé dans le domaine budgétaire.

Un épisode de la mythologie grecque illustre la nécessité de mettre en place des garde-fous pour ne pas succomber à la tentation au moment le plus critique. Pour pouvoir résister au chant des sirènes, Ulysse s'est fait ligoter par son équipage au mât de son bateau. Bien lui en a pris, car au moment où il a entendu ce chant, il aurait tout fait pour se libérer de ses entraves, ce qui aurait causé sa perte et celle de ses compagnons.

Pour autant qu'une majorité qualifiée le veuille, le Parlement peut voter des dépenses excédentaires dans des situations exceptionnelles. Le compte de compensation apporte en outre une certaine marge de manœuvre supplémentaire.

La liberté d'action du Parlement reste entière en ce qui concerne la répartition des dépenses entre les tâches ou les départements. Le frein à l'endettement porte sur le montant total et aucunement sur la répartition des dépenses. Les Chambres fédérales seront libres de fixer leurs priorités politiques comme elles l'entendent, pour autant qu'elles respectent le plafond prévu.

Cette règle admet également des baisses d'impôts, mais exige alors – conformément au principe de l'équilibre structurel des comptes – des réductions de dépenses correspondantes. Inversement, les dépenses ne peuvent être accrues que si leur financement est assuré.

6. *Le frein à l'endettement n'implique-t-il pas un transfert de pouvoir du Parlement vers le Conseil fédéral?*

Absolument pas. Les nouvelles dispositions s'adressent aussi bien au Conseil fédéral qu'aux Chambres fédérales, le Conseil fédéral ne pouvant échapper à la règle.

Les restrictions inhérentes au principe de l'équilibre à moyen terme des finances affectent donc dans la même mesure le Conseil fédéral et le Parlement, sans modifier le rapport des forces en présence.

Il ne saurait non plus y avoir de transfert de compétences plus ou moins occulte. La mise en œuvre de la règle – impliquant le calcul du facteur conjoncturel et une estimation des recettes – n'offrira à l'exécutif aucune marge d'appréciation supplémentaire susceptible de miner la souveraineté budgétaire du Parlement et cela pour deux raisons:

- La méthode de calcul de la surexploitation ou de la sous-exploitation des capacités de l'économie en raison de la conjoncture est connue, tout comme les données utilisées. Les calculs ne sont pas à la portée de tout un chacun, mais peuvent être contrôlés à tout moment par un institut scientifique.
- La principale raison de réfuter l'hypothèse d'estimations sciemment pessimistes des recettes réside dans le compte de compensation prévu dans la loi sur les finances de la Confédération. Ce compte sert non seulement à éponger des fluctuations aléatoires, mais constitue également un moyen efficace de décourager toute propension éventuelle du ministre des finances à cumuler année après année des excédents par le biais d'une sous-estimation systématique des recettes. Grâce au compte de compensation, le frein à l'endettement se base en définitive sur les valeurs effectives du compte financier et non pas uniquement sur les valeurs estimées du budget.

7. *Le projet n'est-il pas trop restrictif? Ne suffirait-il pas de stabiliser le taux d'endettement (dette de la Confédération en pour cent du PIB) plutôt que le montant de la dette en valeur absolue?*

Il faut se rendre compte que se contenter de stabiliser le taux d'endettement reviendrait à tolérer chaque année des déficits.

Pour la Confédération, cette idée serait peut-être acceptable si l'on partait d'un endettement deux fois inférieur à l'endettement actuel. Mais celui-ci nous coûte chaque année quatre milliards en intérêts, et nous ne pouvons guère nous permettre davantage. Rappelons par ailleurs que l'évolution démographique laisse présager une augmentation massive des dépenses en matière de sécurité sociale, de sorte que les réserves obtenues en vertu du frein à l'endettement constitueront bel et bien une nécessité.

Le projet vise à constituer des réserves pour les temps difficiles. On procède à des amortissements dans les phases de haute conjoncture, pour permettre à l'endettement de remonter en période de récession sans aller au-delà du niveau initial sur l'ensemble du cycle conjoncturel.

Il est vrai que les économistes considèrent un taux d'endettement constant comme synonyme de durabilité de la politique budgétaire (l'endettement peut donc continuer de croître, mais pas plus rapidement que l'économie). La science économique n'indique pas concrètement le niveau auquel ce taux d'endettement peut être qualifié de taux d'équilibre. Ce niveau devrait sans aucun doute avoir lui-même un caractère de durabilité, donc impliquer une charge d'intérêt assez raisonnable pour ne pas entraver l'action des pouvoirs publics ni grever de manière excessive les générations futures. Vu sous cet angle, il est tout à fait logique pour la Suisse, compte tenu de l'évolution intervenue durant la dernière décennie, de réduire à nouveau son taux d'endettement en stabilisant sa dette.

8. *Ce projet ne donne-t-il pas l'illusion que seule une formule (un «pilote automatique») peut garantir une politique budgétaire durable?*

La simple inscription d'une formule dans la Constitution ne saurait empêcher que les expériences douloureuses des années passées ne se répètent. Il est indispensable de considérer la politique budgétaire et la gestion des autres dossiers comme les deux faces d'une même médaille. La politique budgétaire de la Confédération se détermine en définitive en dehors du processus budgétaire, vu que toutes les décisions concrètes du Conseil fédéral et du Parlement ont une incidence directe sur les finances fédérales. La discipline budgétaire ne va pas de soi dans ce contexte.

Le frein à l'endettement vise à assortir la règle de l'équilibre budgétaire à moyen terme de sanctions destinées à punir toute violation des principes Constitutionnels dans ce domaine. C'est ainsi que la Constitution aura désormais un impact concret sur les décisions des acteurs politiques. Contrevenir à la règle ne sera plus payant car cela entraînera ensuite un plan d'austérité dont l'application – le passé récent en fait foi – sera douloureuse. Le pouvoir de ces sanctions réside dans leur effet dissuasif. La politique budgétaire s'en trouvera stabilisée non pas automatiquement, mais en vertu d'une discipline durable des responsables.

9. *La formule n'est-elle pas trop compliquée? Ne donne-t-elle pas un pouvoir excessif aux experts?*

La formule n'est pas compliquée en ce sens qu'elle ne fait dépendre le plafond des dépenses autorisées que de deux facteurs: les recettes et la conjoncture

(degré d'exploitation du potentiel économique ou «facteur conjoncturel»). On «neutralise» ainsi l'élément conjoncturel des recettes, afin que seule la part structurelle de celles-ci serve à définir le plafond des dépenses.

La détermination du facteur conjoncturel demeure toutefois compliquée. Mais le projet mise à cet égard sur une transparence aussi complète que possible. Lors de la présentation du budget et des comptes, le Conseil fédéral exposera en détail au Parlement la manière dont ce facteur a été calculé.

Il a opté pour une méthode de calcul plutôt simple afin d'éviter tout soupçon de manipulations.

10. *La situation actuelle des finances fédérales (excédent 2000) ne rend-elle pas ce projet caduc? Une telle recherche effrénée d'économies n'est-elle pas tout simplement déplacée?*

Le bon résultat du compte d'Etat 2000 est dû – abstraction faite de ce que les efforts d'austérité ont apporté – à un développement économique comportant une forte croissance réelle, avec de gros bénéfices dans les entreprises et des distributions de dividendes considérables, ainsi qu'à une évolution boursière favorable. Considérer ces résultats comme des données permanentes et dépenser inconsidérément les recettes qui en découlent serait dangereux. Un tel comportement entraînerait de nouveaux déficits à la prochaine récession. C'est l'expérience qui a été faite à la fin des années 80, et la tendance actuelle est analogue.

C'est essentiellement en raison de cette asymétrie que le frein à l'endettement est nécessaire. Les excédents de nature conjoncturelle ne doivent pas servir à financer de nouvelles dépenses durables mais à constituer des réserves pour les «années de crise» qui pourraient suivre.

Il est donc absolument injustifié de parler de recherche effrénée d'économies. Le frein à l'endettement ne doit pas être confondu avec un plan d'austérité! Sa vocation est de pérenniser le résultat des gros efforts consentis pour assainir les finances fédérales. Il permettra ainsi de prévenir désormais les coupes dramatiques que nous avons vécues dans un passé récent.

11. *Le recours au frein à l'endettement fera-t-il des perdants?*

L'assainissement des finances fédérales a été dans une large mesure le résultat de la «table ronde». Tous les acteurs concernés ont négocié un compromis en se résignant à des coupes budgétaires, la contrepartie étant fournie par la perspective d'une stabilité accrue. En fin de compte, tout un chacun profite de finances publiques saines, élément essentiel d'un cadre macroéconomique lui-même stable. Face au bénéfice apporté par un retour à l'équilibre, il n'est pas

correct de considérer certains groupes comme les perdants des programmes de stabilisation.

En ce qui concerne le frein à l'endettement, il est encore plus difficile de parler de perdants alors que cet instrument est justement destiné à prévenir le retour de coupes draconiennes. Le but est de maintenir l'équilibre! Le frein à l'endettement autorise un accroissement des dépenses, mais dans les limites de la croissance économique à moyen terme. Il n'est donc pas question de supprimer des prestations.

En tout état de cause, l'instauration du frein à l'endettement ne pourra que rendre service à toute personne ou instance concernée d'une manière ou d'une autre par les finances fédérales.

Au cas où des mesures d'économies redeviendraient nécessaires dans le cadre des dispositions prévues pour sanctionner toute inobservation de la règle, le Conseil fédéral et le Parlement s'y emploieraient avec circonspection, comme ils ont su le faire dans un passé récent.

12. *Le projet ne devrait-il pas être encore plus rigoureux? Ne faudrait-il pas commencer par réduire l'endettement dramatique accumulé au cours des années 90?*

Il est vrai que l'on a imprudemment laissé cet endettement gonfler dans des proportions inquiétantes au cours des dix dernières années. Mais un amortissement sensible représenterait un véritable remède de cheval. Il exigerait en effet que le budget fédéral se caractérise plusieurs années de suite par un excédent structurel. Cela impliquerait soit une augmentation des impôts, soit une diminution des dépenses, deux options non seulement déraisonnables mais aussi politiquement irréalisables.

C'est pourquoi le Conseil fédéral et le Parlement ont opté pour une stabilisation de la dette publique, un objectif ambitieux mais réaliste. Comme la croissance de l'économie se poursuit, les ressources disponibles pour le service de la dette augmentent. La dette conserve certes le même montant en termes nominaux, mais elle perd progressivement de son importance par rapport à l'ensemble de l'économie. Techniquement parlant, le taux d'endettement – à savoir le rapport entre la dette de la Confédération et le produit intérieur brut – ira en diminuant régulièrement.

13. Le Conseil fédéral a également publié dans son message sur le frein à l'endettement des simulations, lesquelles indiquent pour les années 90 la nécessité de coupes totalisant plus de 30 milliards de francs. De telles mesures n'auraient-elles pas achevé de dégrader une conjoncture déjà médiocre?

Il convient de dissiper ici un malentendu largement répandu. La règle du frein à l'endettement vise **deux objectifs**:

- l'équilibre des finances fédérales à moyen terme (donc un **bilan structurel équilibré**)
- la **compatibilité de la politique budgétaire avec l'évolution de la conjoncture**, en ce sens que la politique budgétaire ne doit plus être activement anticyclique ou procyclique, mais qu'elle doit laisser les stabilisateurs automatiques déployer leurs effets (le frein à l'endettement implique donc une politique économique passivement anticyclique).

Les simulations présentées dans le message sont destinées à montrer que la règle prévue permet d'atteindre le premier objectif (l'équilibre budgétaire à moyen terme). Elle aurait donc évité l'endettement dû aux déficits répétés des années 90.

Les 32 milliards évoqués représentent schématiquement les déficits structurels de la Confédération accumulés au cours des années. La simulation ne dit rien des effets conjoncturels produits par l'application de cette règle si elle avait déjà existé à cette époque.

Il ne serait pas rationnel de considérer ces 32 milliards comme une énorme impulsion fiscale négative. Une instauration soudaine du frein à l'endettement aurait effectivement produit une impulsion, mais «seulement» à hauteur du déficit structurel (donc de l'ordre de 3 milliards) et non de la valeur cumulée; car les dépenses auraient ensuite évolué à un niveau plus bas.

Il va de soi que même une telle impulsion fiscale négative serait peu judicieuse en période de récession. Pour cette raison, il ne faudrait pas instaurer le frein à l'endettement durant une phase de déficits structurels importants. La règle veut en effet que ceux-ci soient compensés dans le courant de l'exercice. Et c'est aussi pourquoi la priorité a d'abord été donnée à l'objectif de l'équilibre des finances.

14. Le projet n'est-il pas un moyen camouflé de baisser les impôts?

Il n'y a fondamentalement aucune interaction entre le frein à l'endettement et la charge fiscale. En effet, une augmentation ou une diminution de celle-ci n'aura aucune incidence sur l'objectif de l'équilibre des finances à moyen terme

et le frein à l'endettement n'aura lui-même aucune répercussion sur le niveau des impôts.

En Suisse, les taux maximaux d'imposition sont inscrits dans la Constitution. Ainsi, le dernier mot en la matière appartient toujours au peuple, tandis que les dépenses sont en règle générale l'affaire du Conseil fédéral et du Parlement. Cette asymétrie institutionnelle a provoqué un certain penchant déficitaire. Le frein à l'endettement met fin à cette asymétrie en liant les dépenses aux recettes, de sorte que les impôts ne seront diminués (le compte financier devant être structurellement équilibré) que conjointement à des réductions équivalentes des dépenses.

Est-il alors justifié de craindre qu'il soit désormais plus facile de baisser les impôts du fait que l'application du frein à l'endettement se traduira *obligatoirement* par des réductions des dépenses? Non, car les opérations récentes d'assainissement des finances fédérales ont bien montré qu'il est difficile de réunir des majorités politiques favorables à des coupes sérieuses. De surcroît, le frein à l'endettement représente même un moyen d'empêcher des baisses d'impôts déraisonnables parce qu'impossibles à assumer du côté des dépenses.

Inversement, une stabilisation durable des finances fédérales écarte le danger de devoir augmenter les impôts à des fins d'assainissement.

15. Le frein à l'endettement est-il conciliable avec des augmentations de la TVA pour l'AVS ou l'AI?

Oui! Il a aussi été conçu pour permettre la réalisation aisée des augmentations d'impôts requises par l'évolution démographique. Comme les dépenses autorisées sont directement liées aux recettes, ces hausses entraîneront un relèvement correspondant du plafond des dépenses destinées aux tâches sociales en question.

16. Ne faudrait-il pas traiter les investissements à part?

Le Conseil fédéral a envisagé une variante de ce genre, mais l'a rejetée pour les raisons suivantes:

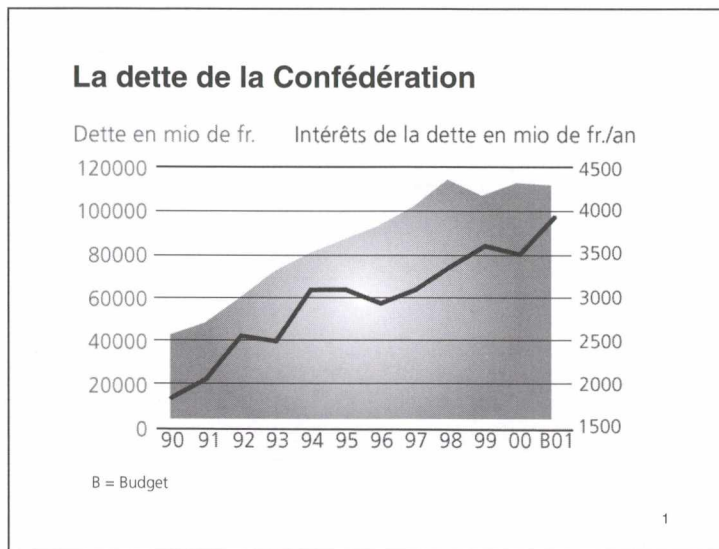
- D'une part, la majorité des investissements de la Confédération prend la forme de *contributions*, c'est-à-dire de transferts pour des investissements effectués par d'autres autorités (surtout cantonales).
- D'autre part, la notion d'investissement telle qu'elle est utilisée dans le compte d'Etat est assez limitative. Elle exclut par exemple les dépenses de

formation et de recherche (donc les investissements dans le know-how et le capital humain).

Enfin, l'argument selon lequel on coupe davantage dans les investissements que dans d'autres dépenses au moment de procéder à des assainissements est parfaitement justifié si l'on se réfère au passé. Toutefois, il ne concerne guère le frein à l'endettement du fait que celui-ci est justement destiné à éviter désormais les situations qui requièrent des plans d'austérité.

Le frein à l'endettement ne prescrit en outre qu'un simple plafond au Conseil fédéral et au Parlement, sans rien imposer concernant les différentes catégories de dépenses. Les acteurs politiques conservent un maximum de liberté dans le domaine des investissements.

Graphiques

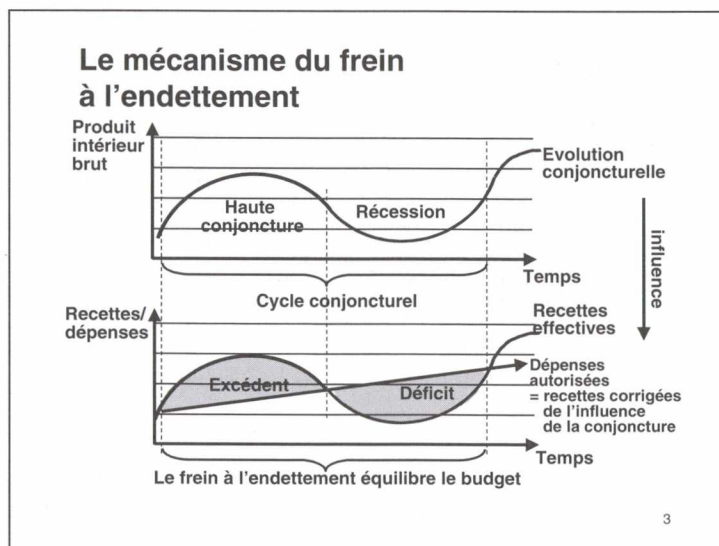


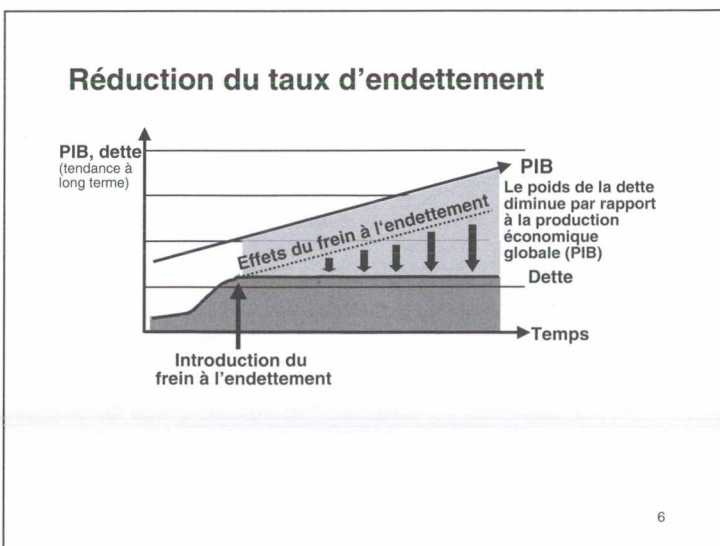
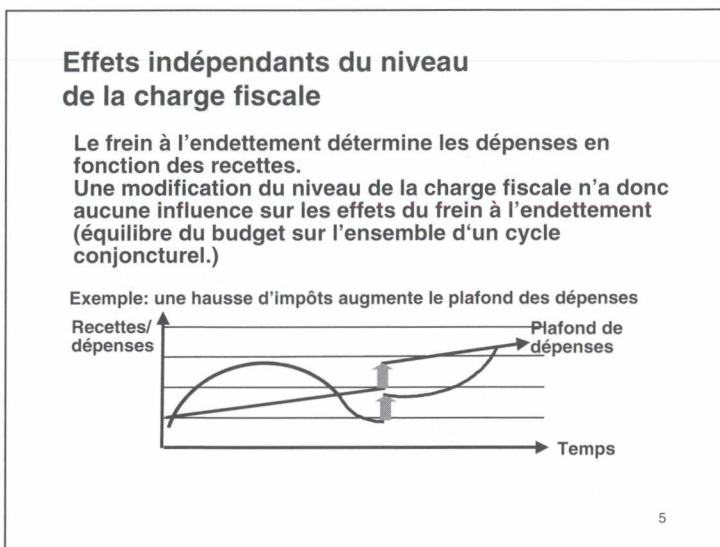
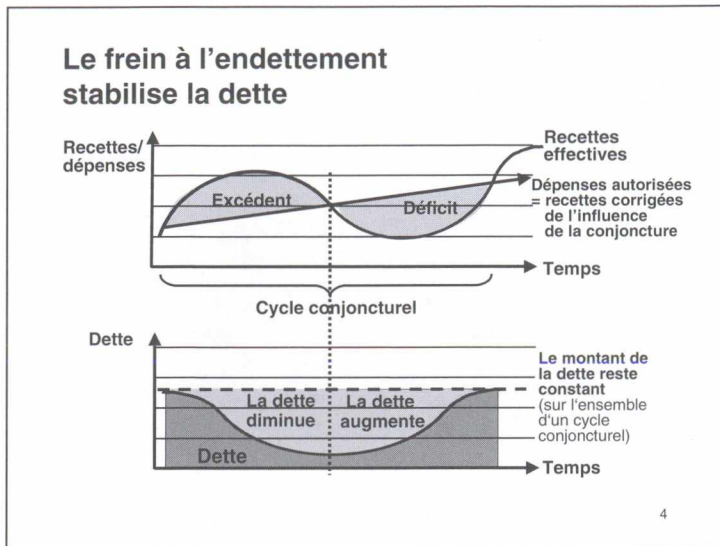
De l'objectif budgétaire au frein à l'endettement

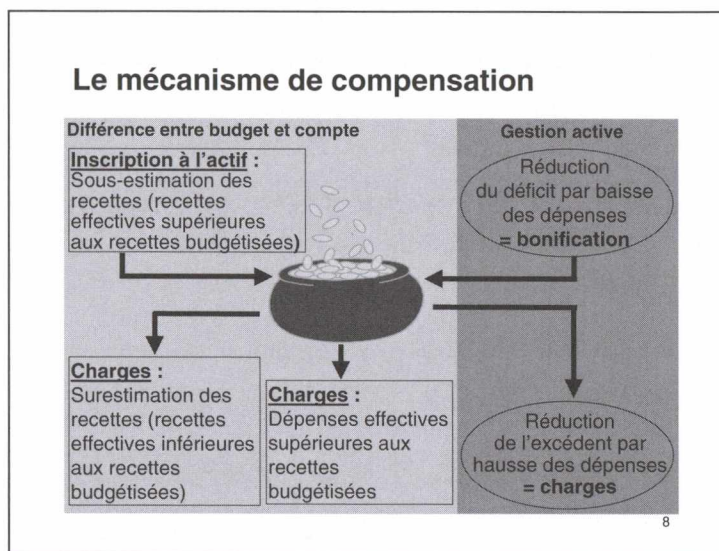
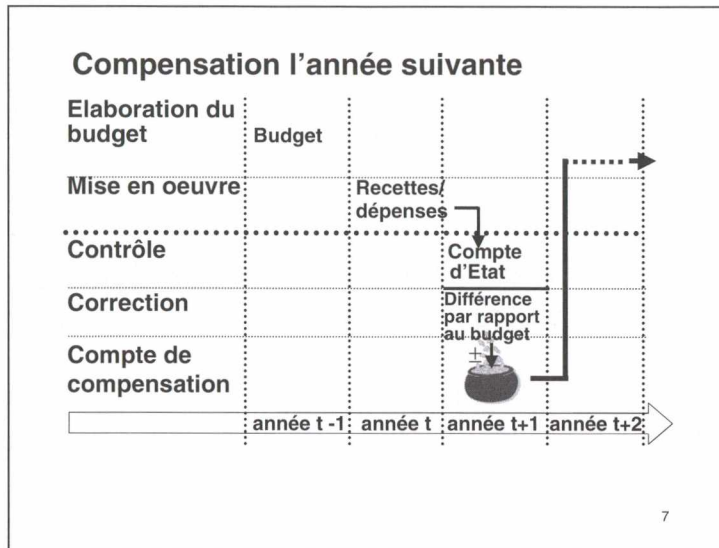
Par rapport à l'objectif budgétaire 2001, le frein à l'endettement comprend trois améliorations:

- il stabilise l'endettement et ne fixe pas uniquement un objectif pour les déficits;
- il exerce une action anticyclique et tient ainsi compte de la situation conjoncturelle;
- il permet des exceptions en cas de nécessité (p. ex. catastrophes, grave récession).

2







Frein à l'endettement: modifications légales et constitutionnelles

Le Parlement a approuvé la révision partielle de la Constitution le 22 juin 2001. Les dispositions constitutionnelles concernées formeront le pilier du frein à l'endettement.

Outre la révision partielle de la constitution, le Parlement a également approuvé une **modification de la loi sur les finances de la Confédération**. Cette loi réglera les questions liées à la **mise en œuvre concrète** de l'instrument, à savoir:

- comment tenir compte de la conjoncture lors de la définition des dépenses maximales autorisées (calcul du facteur conjoncturel);
- dans quels cas peut-on s'écarter de la règle;
- comment tenir compte des erreurs d'estimation des recettes et
- quelles sont les conséquences d'un écart par rapport à la règle.

La votation du 2 décembre 2001 ne concernera toutefois que la révision de la Constitution. Le délai référendaire relatif à la modification de la loi sur les finances de la Confédération ne débutera qu'en cas d'acceptation par le peuple et les cantons de la révision de la Constitution. Si 50'000 signatures au-moins sont récoltées, les électeurs seront également appelés à se prononcer sur la révision de la loi.

Arrêté fédéral concernant un frein à l'endettement

du 22 juin 2001

L'Assemblée fédérale de la Confédération suisse,
vu le message du Conseil fédéral du 5 juillet 2000¹,
arrête:

I

La Constitution est modifiée comme suit:

Art. 126 Gestion des finances

¹ La Confédération équilibre à terme ses dépenses et ses recettes.

² Le plafond des dépenses totales devant être approuvées dans le budget est fixé en fonction des recettes estimées, compte tenu de la situation conjoncturelle.

³ Des besoins financiers exceptionnels peuvent justifier un relèvement approprié du plafond des dépenses cité à l'al. 2. L'Assemblée fédérale décide d'un tel relèvement conformément à l'art. 159, al. 3, let. c.

⁴ Si les dépenses totales figurant dans le compte d'Etat dépassent le plafond fixé conformément aux al. 2 ou 3, les dépenses supplémentaires seront compensées les années suivantes.

⁵ La loi règle les modalités.

Art. 159, al. 3, let. c (nouvelle) et al. 4

³ Doivent cependant être adoptés à la majorité des membres de chaque conseil:

c. L'augmentation des dépenses totales en cas de besoins financiers exceptionnels aux termes de l'art. 126, al. 3.

⁴ L'Assemblée fédérale peut adapter les montants visés à l'al. 3, let. b, au renchérissement par une ordonnance.

II

Le présent arrêté est soumis au vote du peuple et des cantons.

Conseil des Etats, 22 juin 2001

La présidente: Françoise Saudan
Le secrétaire: Christoph Lanz

Conseil national, 22 juin
2001

Le président: Peter Hess
Le secrétaire: Ueli Anliker

12042