

Les mesures de stabilisation de la Confédération et le frein à l'endettement

Le frein à l'endettement a délibérément réduit les possibilités de dérive budgétaire. La discipline ainsi acquise garantit l'équilibre des finances fédérales sur l'ensemble d'un cycle conjoncturel. Le frein à l'endettement joue par conséquent un rôle décisif dans l'aménagement des mesures de stabilisation décidées par la Confédération. Si la politique budgétaire demeure fondamentalement anticyclique et passive, des mesures discrétionnaires sont possibles à titre subsidiaire. En résumé, le frein à l'endettement crée un cadre institutionnel solide qui permet un juste équilibre entre une stabilité budgétaire nécessaire à moyen terme et le soutien à la conjoncture.

La politique budgétaire au service de la politique conjoncturelle

La crise économique actuelle remet au goût du jour la politique budgétaire en tant qu'instrument de politique conjoncturelle. Or les expériences réalisées avec les mesures discrétionnaires de politique budgétaire sont mitigées. Ainsi, une analyse du FMI consacrée aux mesures de stabilisation budgétaires adoptées par les pays avancés ou émergents entre 1970 et 2007¹ montre que l'effet anticyclique de ces mesures a été relativement modeste et souvent tardif. Le contexte institutionnel semble être le principal facteur d'explication: contrairement à la politique monétaire et aux stabilisateurs automatiques, les programmes de stabilisation budgétaire passent d'abord par des processus décisionnels démocratiques, ce qui retarde leur mise en œuvre et empêche bien souvent d'adopter des mesures ciblées, dès lors que pour réunir une majorité, il faut fréquemment satisfaire les attentes de groupes d'intérêt différents. En outre, la quote-part des importations est importante dans des petites économies ouvertes comme la nôtre, ce qui limite généralement la portée de ce genre d'interventions. L'étude du FMI montre encore que les mesures de stabilisation budgétaires ont été plus souvent adoptées en période de ralentissement que d'essor économique et que, dans bien des cas, elles ont durablement grevé les finances publiques, une fois la récession surmontée.

Dans le passé, les finances de la Confédération ont eu, elles aussi, tendance à afficher ce profil conjoncturel asymétrique: les déficits apparus dans les phases de récession

n'ont pas été compensés, en période de haute conjoncture, par des excédents équivalents, d'où l'accroissement de la dette (voir *graphique 1*). Son explosion dans les années nonante provient avant tout des déficits du compte de financement. L'introduction du frein à l'endettement a été, en premier lieu, la réponse de la Confédération à cette dérive.

Une politique de stabilisation contenue dans le frein à l'endettement

À travers le frein à l'endettement, le législateur visait à stabiliser la dette fédérale en termes nominaux. Les dépenses doivent ainsi être déterminées en fonction des recettes, afin de respecter l'équilibre des finances de la Confédération. Lors de sa conception, une large place a, toutefois, été accordée à la politique conjoncturelle, à travers notamment les trois points suivants:

- *Prise en compte de la situation conjoncturelle lors de la fixation des dépenses maximales*: les recettes ordinaires déterminantes pour les dépenses sont corrigées par un facteur conjoncturel (facteur K). La règle permet ainsi au compte de financement d'enregistrer un déficit dans les mauvaises années, mais exige un excédent lorsque celles-ci sont bonnes. La politique des dépenses est, par conséquent, dissociée de l'évolution conjoncturelle des recettes, ce qui lui confère une certaine continuité. Les stabilisateurs automatiques prévus dans les finances de la Confédération peuvent dès lors déployer leur plein effet. Les comptes s'équilibrent, toutefois, sur l'ensemble d'un cycle conjoncturel et l'endettement nominal reste constant.
- *Possibilité de compenser les écarts ex post à la règle*: pour que les exigences du frein à l'endettement soient respectées lors de l'exécution du budget, la loi exige qu'un calcul de contrôle soit effectué lors de la clôture des comptes. Concrètement, les dépenses effectuées sont comparées au plafond de dépenses «correct» (déterminé sur la base des recettes effectives et de l'évolution économique); les écarts sont enregistrés statistiquement dans le «compte de compensation» et cumulés. Ceux-ci proviennent le plus souvent d'er-



Tobias Beljean
Chef de la section Planification financière, budget, compte d'État, Administration fédérale des finances AFF, Berne

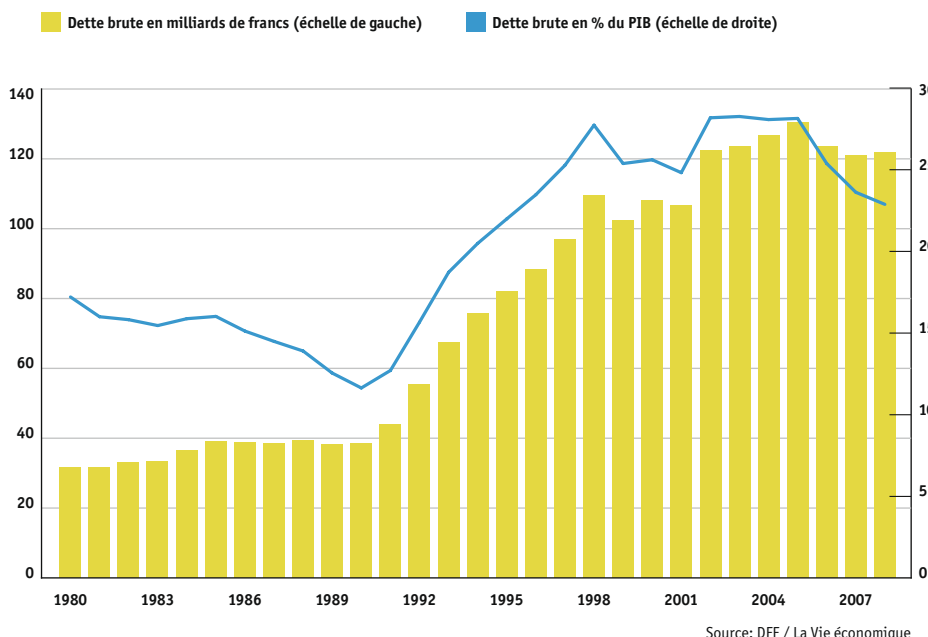


Fritz Zurbrugg
Vice-directeur de la division Planification financière, budget, compte d'État et péréquation financière, Administration fédérale des finances AFF, Berne

¹ Fonds monétaire international, *Turbulences financières, ralentissements et redressements: perspectives de l'économie mondiale*, octobre 2008, chap. 5: «La politique budgétaire comme outil de stabilisation conjoncturelle».

Graphique 1

Évolution de l'endettement de la Confédération, 1980–2008



reurs d'estimation des recettes (une sous-estimation conduisant à une bonification et une surestimation à une charge). L'expérience montre qu'il en résulte aussi un effet de stabilisation conjoncturelle, les recettes ayant tendance à être sous-estimées dans les phases d'expansion économique et surestimées dans celles de contraction. Les bonifications ou charges portées au compte de compensation suivent par conséquent la conjoncture; le compte fonctionne donc, dans une certaine mesure, comme un amortisseur, puisque les écarts ont tendance à se compenser au fil du temps et n'impliquent pas de correction des dépenses.

- *Possibilité de dérogation à la règle en cas d'évolution exceptionnelle*: le frein à l'endettement contient une clause d'exception, afin que les dépenses liées à un événement exceptionnel et non influençable n'entravent pas l'exécution des tâches courantes. Celle-ci accroît la marge de manœuvre budgétaire du Conseil fédéral et du Parlement. Pour conserver un juste équilibre entre le caractère contraignant de la règle et le souci de flexibilité, le recours à la clause d'exception a été assorti de critères. Outre des exigences d'ordre matériel (événement exceptionnel et non contrôlable), les nouveaux besoins de financement doivent atteindre un certain seuil. La majorité qualifiée du Parlement doit, de surcroît, approuver le recours à la règle d'exception. Un événement exceptionnel peut, d'après le message sur le

frein à l'endettement, être une «grave récession». Autrement dit, il reste possible d'adopter, face à une situation imprévisible, des mesures discrétionnaires allant au-delà des stabilisateurs automatiques.

Ces trois éléments prouvent que le frein à l'endettement a non seulement permis d'instaurer une politique budgétaire durable, mais qu'il marque un virage dans la politique conjoncturelle. Les points 1 et 2 montrent la primauté des stabilisateurs automatiques: les finances de la Confédération doivent, en premier lieu, contribuer au lissage des fluctuations économiques grâce à une politique anticyclique passive. Quant aux mesures anticycliques actives, elles sont de nature essentiellement subsidiaire et revêtent un caractère exceptionnel, réservé aux crises graves.

Importance du frein à l'endettement dans la récession actuelle

Le concept de stabilisation défini par le Conseil fédéral pour la récession actuelle confirme le nouveau rôle que revêt la politique budgétaire en ce domaine depuis l'introduction du frein à l'endettement:

1. *Retenue en matière de mesures discrétionnaires*: les dépenses de niveaux 1, 2 et 3 prévues pour le budget 2009 et 2010 doivent être contenues dans la marge de manœuvre offerte par le frein à l'endettement; cela signifie qu'elles ne doivent pas provoquer une hausse durable – autrement dit après la crise – de la dette.
2. *Importance des stabilisateurs automatiques*: l'évolution actuelle des finances de la Confédération atteste du rôle majeur joué par le frein à l'endettement dans la stabilisation de la conjoncture. Conformément aux prévisions de l'an dernier tablant sur une croissance du PIB de 1,3% en termes réels, le frein à l'endettement exigeait du budget 2009 un excédent conjoncturel de 300 millions; autrement dit, les dépenses auraient dû être inférieures de ce montant aux recettes. La sévère détérioration du climat économique a, toutefois, conduit à assouplir les exigences minimales de la règle des dépenses. Sur la base des dernières prévisions concernant le PIB, le frein à l'endettement autorise un déficit de près de 1,7 milliard. Autrement dit, les stabilisateurs automatiques génèrent une impulsion budgétaire de 2 milliards, du simple fait que la règle des dépenses tient compte de la conjoncture. Cet effet se renforcera encore si la crise devait faire reculer les recettes dans des proportions supérieures à celles du scénario de référence.

Une telle évolution n'est pas improbable pour les recettes faiblement corrélées au PIB (par exemple l'impôt anticipé).

3. *Besoins financiers extraordinaires en cas de récession grave*: de nouvelles mesures discrétionnaires pourraient être discutées en cas de nouvelle et forte aggravation des prévisions conjoncturelles et de diagnostic d'une grave récession. Le mécanisme du frein à l'endettement empêche, toutefois, de mettre automatiquement en place des mesures qui entraîneraient des dépenses extraordinaires. Concrètement, le quorum doit être atteint au Parlement. Cette exigence suppose un large consensus politique sur la nécessité de dépenses supplémentaires d'un montant élevé; un soutien à court terme de la conjoncture pris dans la précipitation se paierait, en effet, par un gonflement de la dette. La règle complétant le frein à l'endettement prévoit, elle aussi, qu'une récession grave peut faire l'objet de besoins financiers extraordinaires (voir *encadré 1*). Elle entrera en vigueur probablement au début de 2010, et donc l'obligation de compensation qu'elle instaure s'appliquerait aussi à de telles mesures de stabilisation.

incompressibles après la fin de la récession. Deuxièmement, un volume trop élevé de dépenses extraordinaires ferait nécessairement grimper la dette et les intérêts dus. Cette charge pour le budget ordinaire s'alourdirait encore avec l'entrée en vigueur probable de la règle complétant le frein à l'endettement le 1^{er} janvier 2010. À ce moment, le principe en vertu duquel les charges financières générées par la récession doivent être compensées dans les bonnes années vaudra aussi pour le budget extraordinaire.

Conclusion et perspectives

En résumé, le frein à l'endettement (complet) crée un cadre institutionnel solide, qui permet un juste équilibre entre une stabilité budgétaire nécessaire à moyen terme et le soutien à la conjoncture. Toutefois, sitôt la récession surmontée, le véritable défi budgétaire consistera à veiller à ce que les finances de la Confédération respectent durablement les exigences du frein à l'endettement. Ce n'est qu'à cette condition que ce mécanisme permettra à la Suisse d'affronter la crise suivante avec des finances saines et structurellement équilibrées. L'efficacité des mesures prises en matière de politique conjoncturelle en sortira renforcée lors de crises ultérieures. Les acteurs politiques n'auront, en effet, pas à craindre une augmentation de la dette, avec le risque des hausses d'impôts qui s'ensuit, et pourront ainsi renoncer à tout nouvel effort d'économies qui amoindrirait l'effet des mesures de stabilisation. ■

Encadré 1

Règle complémentaire: extension au budget extraordinaire

Selon la législation actuelle concernant le frein à l'endettement, les recettes et dépenses extraordinaires ne sont pas inscrites au budget ordinaire. Par conséquent, les transactions uniques ou imprévisibles n'entraînent pas de fluctuations importantes dans les dépenses ordinaires et ne compromettent pas la continuité de l'action étatique. Le budget extraordinaire continue, toutefois, à receler une source d'endettement possible et peut entraîner une nouvelle hausse de la dette fédérale, alors même que la politique budgétaire est conforme aux exigences du frein à l'endettement. Une telle situation s'est produite encore dans les comptes 2008, où le budget extraordinaire s'est soldé par un déficit de 10,9 milliards.

La règle complétant le frein à l'endettement adoptée par le Parlement au début de 2009, qui sera appliquée pour la première fois lors du budget 2010, étend au budget extraordinaire la règle de discipline budgétaire. Dorénavant, les déficits du budget extraordinaire devront être compensés par le biais du budget ordinaire. Le compte d'amortissement servira d'instrument de gestion. Ce dernier englobera les recettes et les dépenses extraordinaires. En cas de découvert, il devra être compensé durant les six exercices comptables suivants au moyen d'excédents structurels du budget ordinaire. Le Parlement peut, toutefois, prolonger le délai d'amortissement dans des cas particuliers.

L'adéquation du frein à l'endettement avec la situation conjoncturelle reste garantie même sous le régime de la règle complémentaire. En effet, les découverts du compte d'amortissement ne doivent être comblés qu'une fois le compte de compensation assaini. Si, par contre, le compte de compensation présente un déficit, ce qui tend à être le cas dans les phases de contraction, l'obligation de combler les découverts du compte d'amortissement est suspendue. Cette solution évite de devoir adopter des mesures draconiennes d'économie en période de récession pour assainir le budget extraordinaire.

Une crédibilité à éprouver sur le long terme

Le frein à l'endettement a empêché que, au cours de ces dernières années, les recettes supplémentaires générées par la bonne conjoncture n'entraînent un accroissement durable des dépenses. Les finances de la Confédération affrontent ainsi la récession économique dans une situation d'équilibre structurel, ce qui constitue un précieux gage de stabilité. Le frein à l'endettement n'est, toutefois, qu'à mi-chemin de son «test de résistance». La récession actuelle constitue un autre défi, au cours duquel la partie du mécanisme destinée à stabiliser la conjoncture devra faire ses preuves. Il est actuellement permis d'espérer que l'effet de stabilisation automatique du frein à l'endettement contribuera largement à soutenir la conjoncture.

La crédibilité à long terme du frein à l'endettement dépendra, toutefois, plus de la réponse qui sera donnée aux milieux politiques qui demandent avec toujours davantage d'insistance de nouvelles mesures discrétionnaires. Le frein à l'endettement prévoit certes la possibilité d'adopter des mesures conjoncturelles en cas de crise majeure; le tout est de savoir si, celle-ci terminée, ces mesures ne représenteront pas une charge structurelle permanente pour les finances de la Confédération. Ce serait, premièrement, le cas pour des dépenses supplémentaires qui s'avèreraient