

Le frein à l'endettement



Schweizerische Eidgenossenschaft
Confédération suisse
Confederazione Svizzera
Confederaziun svizra

Département fédéral des finances DFF
Administration fédérale des finances AFF

L'ESSENTIEL EN BREF



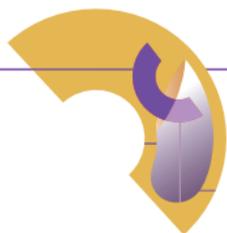
Le frein à l'endettement est un mécanisme simple qui sert à piloter l'ensemble des dépenses de la Confédération. Il vise à empêcher la formation de déficits chroniques et, par là, l'accroissement de la dette. Cet instrument jouit d'un large soutien auprès de la population: la disposition constitutionnelle relative à son introduction avait ainsi été approuvée par 85 % des citoyens lors de la votation de 2001 et, 20 ans après sa mise en place en 2003, le peuple et le Parlement restent majoritairement favorables au recours au frein à l'endettement.

Avec un taux d'endettement correspondant à environ 30 % de son produit intérieur brut, la Suisse occupe une place enviable en comparaison internationale. L'utilisation du frein à l'endettement a été déterminante non seulement pour permettre à la Suisse de bien gérer plusieurs crises, mais aussi pour réduire de façon considérable la dette de la Confédération. Grâce à cette diminution de la dette au cours des années ayant précédé la crise liée au coronavirus, la Confédération continue de bénéficier de dépenses d'intérêts réduites.

La pandémie de COVID-19 a été jusqu'ici la mise à l'épreuve la plus importante pour le frein à l'endettement. Afin d'atténuer les conséquences économiques des mesures de lutte contre la pandémie, la Confédération a débloqué en un temps record un montant de 30 milliards de francs. Cette mesure a été rendue possible par la souplesse qui caractérise la règle des dépenses. La dette ainsi constituée doit toutefois être résorbée. Le délai à cet effet a été prolongé par le Parlement à l'année 2035 au moyen d'une modification légale. C'est pourquoi les finances fédérales resteront encore longtemps marquées par les conséquences de la pandémie.

L'opportunité d'apporter des rectifications au mécanisme actuel du frein à l'endettement fait régulièrement l'objet de discussions et le niveau « approprié » de la dette publique continue de susciter de vifs débats. Les avancées obtenues grâce au frein à l'endettement sont cependant saluées par tous.

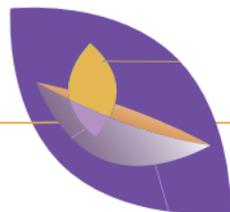
PRINCIPAUX ÉLÉMENTS



Les principaux éléments du frein à l'endettement figurent à l'article 126 de la Constitution fédérale:

- 1 Principe de base** La Confédération équilibre à terme ses dépenses et ses recettes.
- 2 Règle des dépenses** Le plafond des dépenses totales pouvant être approuvées dans le budget est fixé en fonction des recettes estimées, compte tenu de la situation conjoncturelle.
- 3 Exception** Des besoins financiers exceptionnels peuvent justifier un relèvement approprié du plafond des dépenses cité à l'alinéa 2.
- 4 Sanctions** Si les dépenses totales figurant dans le compte d'Etat dépassent le plafond visé aux alinéas 2 ou 3, les dépenses supplémentaires seront compensées les années suivantes.
- 5 Mise en œuvre** La loi règle les modalités.

POURQUOI A-T-ON INSTAURÉ UN FREIN À L'ENDETTEMENT?

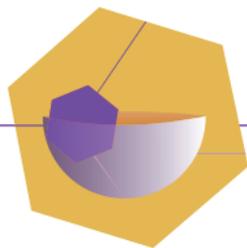


L'équilibre des finances fédérales a commencé à se rompre au cours des années 1990. En l'espace de quelques années, des déficits de plusieurs milliards de francs, auxquels s'est ajoutée la nécessité de recapitaliser les caisses de pensions de la Confédération et des entreprises qui lui sont proches, ont entraîné une forte augmentation de la dette.

À cette époque, le principe selon lequel la «Confédération [devait] amortir le découvert de son bilan» était déjà inscrit dans la Constitution. Cependant, le désendettement exigé est resté lettre morte, un phénomène fréquent en politique. Tout le monde est d'accord sur le fond, mais dès qu'un cas concret se présente, il y a toujours des raisons de déroger à la règle.

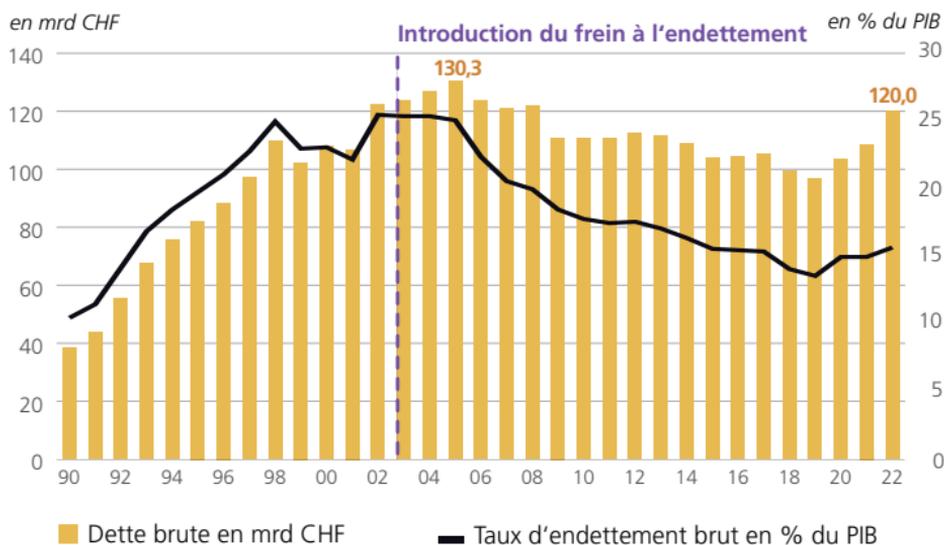
Cette expérience a convaincu le Conseil fédéral et le Parlement de restreindre leur pouvoir d'intervention dans la politique budgétaire en instaurant une règle des dépenses précise et efficace qui contribue à ce que les bonnes intentions se traduisent par des actes réels. Le frein à l'endettement limite les dépenses au montant des recettes structurelles, autrement dit des recettes corrigées des fluctuations conjoncturelles. Les dépenses peuvent être relevées uniquement si leur financement est assuré par des recettes supplémentaires ou la suppression d'autres dépenses.

EFFET DU FREIN À L'ENDETTEMENT

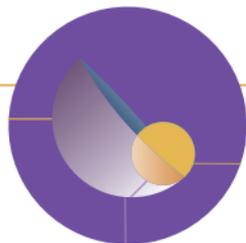


Le frein à l'endettement a pour objectif minimal de stabiliser la dette de la Confédération. De 2003 à 2019, des excédents structurels ont même permis de la réduire de quelque 27 milliards de francs. Ces excédents ont pu être obtenus principalement grâce au fait que les dépenses étaient restées inférieures aux montants budgétisés. En raison des dépenses extraordinaires considérables consenties durant la pandémie de COVID-19, la dette s'est à nouveau accrue.

Dette brute de la Confédération de 1990 à 2022

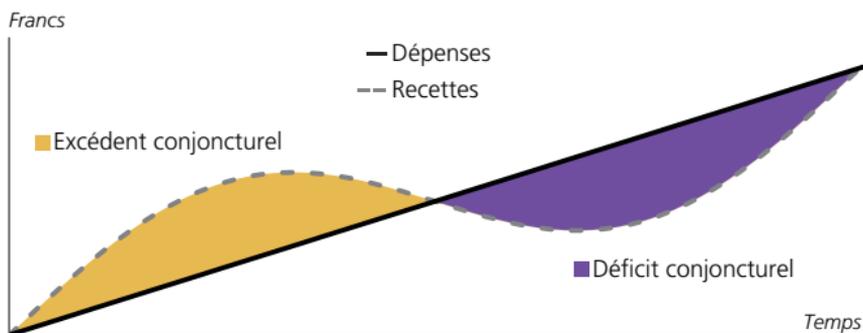


FONCTIONNEMENT DU FREIN À L'ENDETTEMENT



Les finances fédérales doivent être équilibrées par le biais du frein à l'endettement à moyen terme, c'est-à-dire sur l'ensemble d'un cycle conjoncturel. Des excédents doivent être dégagés en période de haute conjoncture afin qu'il soit possible de compenser les déficits dus à la phase de récession suivante. Les dépenses ordinaires sont plafonnées au montant des recettes structurelles, autrement dit des recettes corrigées des fluctuations conjoncturelles. Cette règle permet une évolution constante des dépenses et garantit la continuité sur le plan politique.

Dépenses constantes et recettes déterminées par la conjoncture



Impressum

Rédaction:

Administration fédérales des finances AFF, Bundesgasse 3, 3003 Berne

Illustrations:

CinCin Konzept und Gestaltung, Zurich

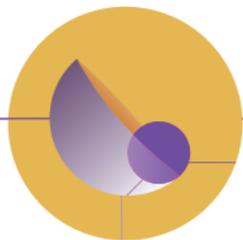
Renseignements:

kommunikation@efv.admin.ch, www.efv.admin.ch

Distribution:

www.publicationsfederales.admin.ch Numéro d'article: 601.003.f

EFFICACE TOUT EN RESTANT SOUPLE

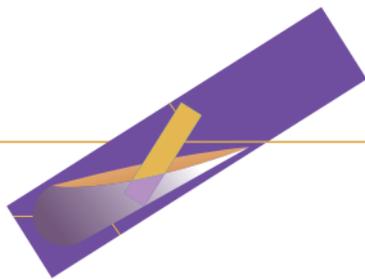


Appliqué au budget, le frein à l'endettement fixe le montant maximal des dépenses que la Confédération est autorisée à effectuer. Une fois l'exercice budgétaire écoulé, le compte annuel indique si le plafond ainsi fixé pour les dépenses ordinaires a été respecté. Le compte dit de compensation permet d'enregistrer toute variation. S'il affiche un découvert, des sanctions claires sont prévues: ce découvert doit être compensé dans son intégralité.

Pour être efficace, une règle budgétaire doit être stricte et contraignante, tout en laissant une latitude suffisante pour permettre de réagir aux événements extérieurs. Le frein à l'endettement garantit cette souplesse puisqu'il tient compte de la situation conjoncturelle. Par ailleurs, cet instrument prévoit une exception, soit une dérogation à la règle de base et l'engagement de dépenses extraordinaires en cas de nécessité et dans des situations échappant au contrôle de la Confédération (par ex. pandémies ou catastrophes naturelles). Ces dépenses extraordinaires doivent être compensées les années suivant leur engagement si elles ne peuvent pas être couvertes par des recettes extraordinaires réalisées lors des exercices précédents. Cette règle permet d'éviter que l'exception ne soit appliquée abusivement.

La pandémie de COVID-19 a montré que les règles appliquées jusqu'ici pour compenser les découverts étaient très restrictives dans le cas de dépenses d'un niveau aussi élevé. Une révision temporaire de la loi était donc nécessaire pour éviter que la reprise économique ne soit freinée par des programmes d'économies ou des hausses d'impôts. Le principe de base du frein à l'endettement ayant toutefois fait ses preuves, la Confédération l'a maintenu.

EFFICACITÉ PROUVÉE



Depuis son instauration en 2003, le frein à l'endettement a été mis à l'épreuve de façon répétée:

- Le mécanisme contraignant du frein à l'endettement a permis, dès son introduction, de rééquilibrer rapidement les finances fédérales.
- Il a eu pour effet d'empêcher que les recettes fiscales élevées réalisées au cours des années de forte croissance économique ne servent à financer des dépenses supplémentaires. Des excédents ont ainsi pu être dégagés et la dette a pu être réduite.
- En outre, le frein à l'endettement tenant compte de la situation conjoncturelle, il n'a pas été nécessaire de réduire les dépenses durant les phases de récession.
- Le frein à l'endettement a, par ailleurs, prouvé son efficacité en période de crise. Grâce à l'exception prévue à la règle de base, il a été possible d'effectuer des dépenses extraordinaires élevées sans que cela compromette l'exécution des tâches ordinaires de la Confédération. Ainsi, la situation d'UBS lors de la crise financière de 2008 a été stabilisée et les conséquences économiques de la pandémie de COVID-19 entre 2020 et 2022 ont été atténuées.

DÉFIS ACTUELS ET À VENIR

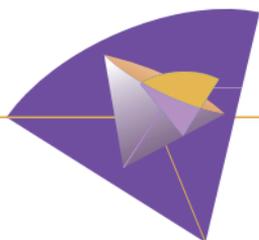


Le frein à l'endettement et la volonté politique de respecter les exigences de ce mécanisme ont largement contribué à assainir les finances fédérales.

Compte tenu de la croissance enregistrée dans des groupes de tâches fortement liées (par ex. la prévoyance sociale, en raison du vieillissement de la population), l'enjeu budgétaire à long terme consiste à répondre aussi à d'autres besoins, mais que le financement des prestations étatiques reste supportable pour les collectivités et les particuliers.

Depuis l'instauration du frein à l'endettement, les dépenses effectives sont systématiquement restées inférieures aux montants budgétisés, ce qui signifie que les moyens financiers ont été utilisés avec parcimonie. Grâce à cela, la Confédération n'a pas à s'endetter pour financer ses dépenses ordinaires. La croissance régulière des recettes a cependant aussi contribué au respect de la règle des dépenses, depuis que celle-ci a été instaurée; une récession de longue durée et le recul des recettes fiscales qui en découlerait mettraient le frein à l'endettement à rude épreuve, de même qu'un nouvel événement extrême, qui nécessiterait l'engagement de dépenses élevées.

BILAN POSITIF



Les finances publiques de la Suisse jouissent d'une situation enviable en comparaison internationale. Outre la Confédération, la plupart des cantons se sont aussi dotés d'un frein à l'endettement.

Le succès du frein à l'endettement a eu un écho au-delà de nos frontières: en 2011, l'Allemagne s'est ainsi équipée à son tour d'un mécanisme comparable, fortement inspiré du modèle helvétique. À la suite de la crise de la dette en Europe, la plupart des États membres de l'UE se sont engagés, par le pacte budgétaire européen de 2012, à introduire un frein à l'endettement dans leur législation nationale.

Évolution des taux d'endettement de 2003 à 2022

in % del PIL

