

Document complémentaire général à la réponse de Travail.Suisse à la consultation sur la loi fédérale sur des mesures visant à alléger les finances fédérales à partir de 2025

« La situation financière de la Confédération ne nécessite pas de telles mesures d'économies. Utilisons de manière plus souple le frein à l'endettement et investissons pour l'avenir au lieu de se serrer à mauvais escient la ceinture ! »

1. Rappel des mesures d'économies prévues au niveau fédéral pour les années à venir

Les 25 janvier et 15 février 2023, le Conseil fédéral a adopté plusieurs mesures pour alléger le budget de la Confédération, dont un programme d'assainissement de 2 milliards de francs pour 2024. Ces mesures étant toutefois insuffisantes selon lui pour combler les déficits structurels prévus à partir de 2025, il entend aussi réduire les dépenses fortement liées. Un projet distinct examinera les prestations que l'AVS fournit à ses ayants droit, notamment les rentes de viduité, afin d'alléger les finances fédérales dès 2026. Le train de mesures proposé et mis en consultation au mois de juin 2023 devrait permettre à la Confédération d'économiser environ 600 à 700 millions de francs par an à partir de 2025. Étant donné que près des deux tiers des dépenses de la Confédération reposent sur une base légale et sont donc liées, le Conseil fédéral a, avec la consultation lancée au mois de juin sur la loi fédérale sur des mesures visant à alléger les finances fédérales à partir de 2025, lancé un processus de révision législative, sur une base plus large pour une consolidation budgétaire à partir de 2025.

2. Position générale de Travail.Suisse sur les mesures d'économie prévues

Travail.Suisse, l'organisation faîtière indépendante des travailleurs et travailleuses, rejette, dans le cadre de la consultation qui se termine le 12 octobre, la plupart des mesures de la loi fédérale sur des mesures visant à alléger les finances fédérales à partir de 2025.¹ Grâce au bas taux d'endettement de la Confédération, il est préférable d'avoir des déficits structurels modérés pour disposer d'assez de marge de manœuvre financière pour investir dans des tâches fondamentales que de se serrer la ceinture de manière contreproductive en réduisant les dépenses et les investissements garants de notre prospérité présente et future. Il est aussi possible de limiter les déficits en priorisant les dépenses (p.ex. renoncer à supprimer la valeur locative sans contre-financement) et, si nécessaire, envisager aussi de nouvelles impositions, comme une taxe sur les transactions financières, une plus forte imposition de la fortune et une imposition fédérale des successions.

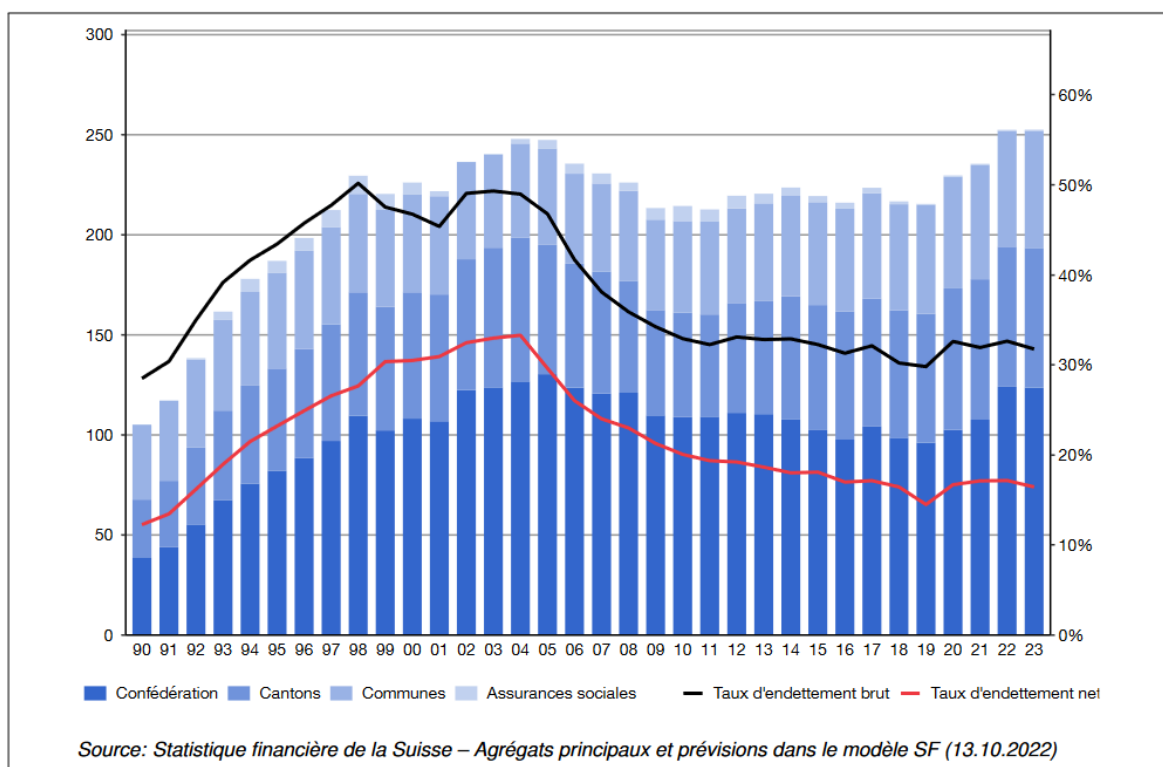
Enfin, on constate que la manière d'appliquer le frein à l'endettement est trop rigide et limite les dépenses et investissements fondamentaux. Travail.Suisse propose donc d'assouplir le mécanisme du frein à l'endettement (sans remettre en cause son principe) comme l'ont d'ailleurs recommandé il y a quelques années un groupe d'experts mandaté par la Confédération ainsi que l'OCDE ou le FMI. Selon l'OCDE, la Suisse continue à se caractériser par la faiblesse des dépenses publiques par rapport à son produit national brut.

¹ Réponse à la consultation de Travail.Suisse : <https://www.travailsuisse.ch/fr/media/2179/download>

3. Un faible endettement public en Suisse qui laisse une grande marge de manœuvre

Le taux d'endettement brut de la Confédération a un peu augmenté ces deux dernières années, suite à la crise du Covid-19. Mais, avec environ 15% du PIB, il reste bien en-deçà du pic atteint en 2005 de près de 25%. Si l'on considère l'ensemble des pouvoirs publics (Confédération, cantons et communes), le taux d'endettement brut est d'un peu plus de 30% du PIB, soit bien moins que le pic de 2003 avec 50%. On relèvera que la Suisse avec 30% fait bien plus que répondre aux critères de l'UE (60%). Dans l'UE, le taux d'endettement moyen brut était de 97% du PIB en 2022 (voir les différents graphiques ci-après).

Figure 1: Evolution de l'endettement selon SF en mia. CHF (échelle de gauche) et en % du PIB nominal (échelle de droite)

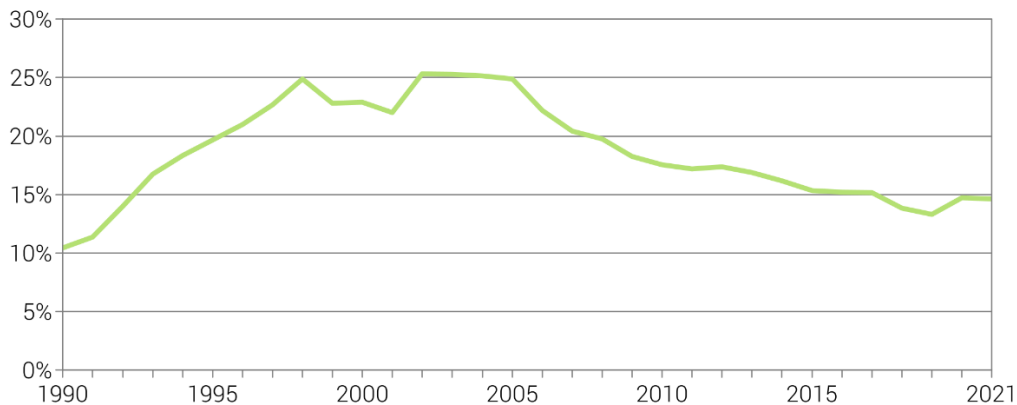


La figure ci-dessus montre aussi la bonne tenue des finances non seulement de la Confédération mais aussi des cantons et des communes.

Figure 2 : Taux d'endettement de la Confédération

Taux d'endettement de la Confédération

Dettes brute de la Confédération par rapport au produit intérieur brut

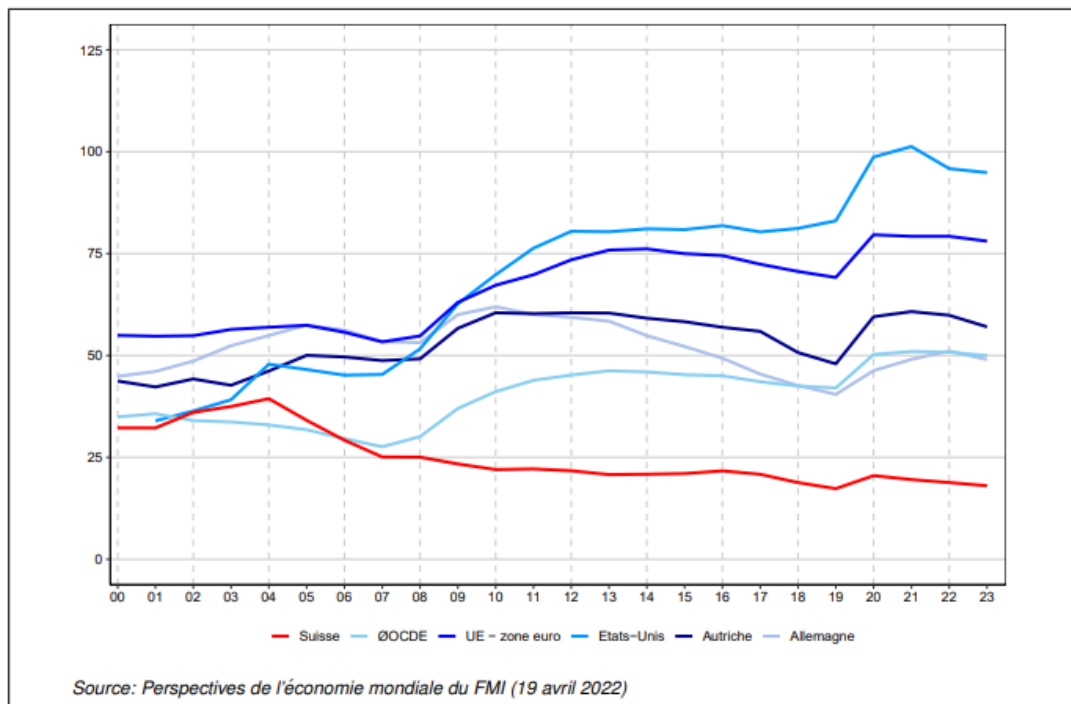


Source: AFF – Rapports financiers

© OFS 2022

Enfin, on notera **en 2022 les excellents résultats financiers dans les cantons**. Tous les cantons sont dans les chiffres noirs et 22 sur 23 font mieux que le budget. Si l'on prend l'exemple des cantons de Zurich et Genève, le premier a bouclé sur un bénéfice de 543 millions (le budget prévoyait une perte de 523 millions) et le second sur un bénéfice de 727 millions alors que le budget prévoyait une perte de 93 millions ! La distribution de la Banque nationale n'explique qu'en partie ces excellents résultats des cantons. Les recettes fiscales ont été sous-estimées. Pour 2023, il n'y aura pas de distribution de la part de la Banque nationale. Mais cela ne devrait pas empêcher les cantons d'obtenir des résultats très convenables.

Figure 3 : Evolution du taux d'endettement net (en pourcent du PIB nominal) dans différentes régions et pays



Source: Perspectives de l'économie mondiale du FMI (19 avril 2022)

A noter que si la dette publique est basse en Suisse, la dette des ménages est élevée : 228% du revenu disponible des ménages contre 161% aux Etats-Unis et 124% en France (chiffres de l'OCDE, 2021). Cela s'explique en grande partie par le poids de la dette hypothécaire (95% de la dette privée en Suisse). De plus, la Suisse fait partie des pays où cette dette a le plus progressé depuis 2009. Un autre facteur est les arriérés de paiement importants en Suisse, en particulier auprès des populations fragilisées.

Ces différents graphiques ci-dessus montrent qu'il existe en Suisse une marge de manœuvre financière importante, bien meilleure que dans la plupart des pays de l'UE. C'est pourquoi, on peut se permettre des déficits sensiblement plus élevés pour les années à venir et garder une marge de manœuvre suffisante pour des dépenses et des investissements élevés pour l'avenir dans des tâches fondamentales (comme la formation, la conciliation entre la vie professionnelle et privée, les infrastructures, la transition énergétique en particulier). Il faut donc limiter les mesures d'économies au strict nécessaire.

Mais accepter ces prochaines années des déficits plus élevés nécessite de relever le plafond des dépenses et, de façon plus générale, ne pas affecter les excédents structurels à la diminution constante de la dette publique.

4. Considérations sur le frein à l'endettement

4.1 Origine et principe du frein à l'endettement

Conformément à la Constitution, le frein à l'endettement assure l'équilibre, à terme, des dépenses et des recettes de la Confédération. Sur l'ensemble d'un cycle conjoncturel, le montant total des dépenses ne doit pas dépasser celui des recettes. Le plafond des dépenses est fixé en fonction du montant des recettes ordinaires attendues, corrigé d'un facteur qui tient compte de l'utilisation conjoncturelle des capacités de production. Lorsque l'économie affiche une croissance supérieure à la moyenne, le plafond des dépenses est inférieur aux recettes et la Confédération enregistre un excédent. A l'inverse, le frein à l'endettement autorise un déficit en période de sous-exploitation des capacités de production : les dépenses peuvent alors excéder les recettes. 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.

Le frein à l'endettement vise à stabiliser à moyen terme les déficits du compte financier et à réduire le taux d'endettement. Selon le message² sur le frein à l'endettement, l'objectif principal de cette règle est de stabiliser la dette publique.

4.2 Le problème des excédents structurels

Cette diminution de la dette est due aux excédents structurels réalisés par la Confédération depuis 2006. Ils ont permis de réduire la dette de près de 30 milliards de francs. Cela paraît donc à première vue très positif sauf que la moitié environ de ces excédents résultent d'erreurs d'estimation des recettes et de baisses des dépenses par rapport aux montants budgétisés. Depuis 2007, seul l'exercice 2014 a clos sur un résultat légèrement inférieur aux prévisions budgétaires. Les dépenses sont systématiquement inférieures aux montants prévus au budget car les crédits budgétaires ne sont pas épuisés. De 2003 à 2016, l'écart entre les dépenses budgétisées et les dépenses effectives s'est ainsi élevé en moyenne à 1,2 milliard de francs par an. L'écart était toujours de près d'un demi-milliard pour 2017 et 2018 et de 900 millions en 2019. En 2020 et 2021, les chiffres sont influencés par la

² FF 2000 4295, 4328

pandémie de coronavirus avec, en 2021 p. ex. un déficit deux fois plus élevé que ce qui était prévu au budget. La situation se normalise en 2022 avec des dépenses de 0,2 milliard de plus que ce que prévoyait le budget. Mais, pour 2023, selon l'extrapolation d'août 2023, une diminution de 0,4 milliard des dépenses est attendue à nouveau par rapport au budget. Cela s'explique une fois de plus par des soldes de crédits qui dépassent les augmentations de crédits requises en cours d'année.

Un compte de compensation permet de vérifier l'application du frein à l'endettement. Or, les excédents de ce compte résultant d'erreurs d'estimation touchant les recettes et les dépenses sont automatiquement affectés à la réduction de la dette. La moitié des excédents qui résultent d'erreurs d'estimation budgétaire depuis 2006 jusqu'en 2018 – soit environ 15 milliards de francs – et qui auraient pu ou dû être dépensés ou investis – ont tout simplement fait baisser de manière « artificielle » la dette de la Confédération.

Si les recettes devaient être moins sous-estimées désormais, grâce à une meilleure méthode budgétaire, les dépenses continueront à être surestimées car les postes budgétaires approuvés par le Parlement ne doivent pas être dépassés. Or, avec la loi actuelle sur le frein à l'endettement, les excédents structurels sont automatiquement affectés à la réduction de la dette.

4.3 Gestion asymétrique du compte de compensation

Tout découvert du compte de compensation doit être compensé dans les années qui suivent par un abaissement du plafond des dépenses dans les budgets. Par contre, les excédents du compte de compensation ne peuvent pas être utilisés pour relever les dépenses maximales autorisées. Conscient de cet effet indésirable du mécanisme du frein à l'endettement, le Conseil fédéral a, le 21 décembre 2016, chargé le DFF de constituer un groupe d'experts chargé d'élaborer un rapport étudiant les moyens d'utiliser les excédents structurels. Il serait ainsi possible de relever le plafond des dépenses inscrit au budget à hauteur du montant des crédits non utilisés. Un tel complément au frein à l'endettement exigerait une modification de la loi sur les finances.

Le 30 août 2017, le Conseil fédéral a pris acte du rapport³ du groupe d'experts chargé d'examiner le frein à l'endettement. Selon ce groupe, une modification du frein à l'endettement pourrait entrer en ligne de compte si les soldes de crédits importants devaient persister. Il a notamment envisagé une simplification de la procédure d'octroi de crédits supplémentaires devant réduire l'incitation à inclure des marges de sécurité dans le budget. Dans la foulée de ce rapport, le Conseil fédéral a chargé le DFF de procéder à un examen approfondi d'une éventuelle utilisation des excédents structurels pour compenser les pertes de recettes entraînées par des réformes fiscales et de voir s'il est possible de simplifier dans certains cas la procédure d'octroi de crédits supplémentaires.

4.4 Suivi politique

Malheureusement, le Parlement n'a pas suivi le Conseil fédéral sur ce dossier et a refusé d'assouplir le frein à l'endettement en adoptant la motion 16.3634 Pas de relâchement du frein à l'endettement. La motion Fathi Derder 16.3608 *Stabiliser la dette et affecter les excédents aux dépenses budgétaires ou aux investissements*, issue pourtant des rangs du PLR, a été rejetée. Elle indiquait pourtant bien que les exigences du frein à l'endettement ont été dépassées depuis 2003. Ainsi, 24,5 milliards de francs ont été inscrits au crédit du compte de compensation.

³ Expertise sur la nécessité de compléter le frein à l'endettement. Groupe d'experts sur le frein à l'endettement, 28 août 2017, <https://www.news.admin.ch/news/message/attachments/49484.pdf>

Poursuivre la réduction de la dette n'est pas nécessaire car cela réduirait dangereusement la marge de manœuvre budgétaire.

4.5 Revendications de Travail.Suisse concernant le frein à l'endettement

→ Pour une politique budgétaire crédible

Le maintien à tout prix de la gestion asymétrique du frein à l'endettement mine la crédibilité de la politique budgétaire. Des excédents structurels systématiques ne sont pas compatibles avec des prises de décision politique pour dépenser et investir dans des tâches fondamentales. Des budgets systématiquement trop conservateurs par rapport aux comptes donne une image faussée de la marge de manœuvre financière et de la capacité de l'Etat à dépenser et à investir. Le Fonds monétaire international FMI, une organisation pourtant très libérale, avait en 2016, dans le cadre de son examen annuel de la politique économique suisse, indiqué que certains aspects du frein à l'endettement pourraient conduire à une insuffisance de dépenses publiques. Le FMI plaiderait pour que le mécanisme du frein à l'endettement n'empêche pas de reporter à l'année suivante une dépense prévue mais non effectuée.

Pour l'OCDE aussi, une organisation qui, elle aussi, est de tendance libérale, la règle du frein à l'endettement doit être gérée de façon symétrique. « Les excédents budgétaires ont été supérieurs à 1% du PIB en 2017-18. Il est possible d'augmenter les dépenses tout en respectant la règle du frein à l'endettement. De fait, les recettes ont été plus importantes que ne le prévoyait le budget, et les dépenses constamment inférieures au plafond. La règle du frein à l'endettement devrait traiter de manière symétrique les dépassements de dépenses et les économies réalisées ». ⁴ L'OCDE indique aussi que les dépenses en Suisse restent nettement inférieures à celles des autres pays de l'OCDE. L'investissement public net, qui tient compte des amortissements, représentait en moyenne 0.25 % du PIB en 2013-17, contre 0.5 % dans le pays médian de l'OCDE.

→ Gestion symétrique du compte de compensation et augmentation du plafond des dépenses

Etant donné qu'il est prévisible que les écarts entre les dépenses réelles et les dépenses budgétisées vont se poursuivre – car inhérent au système – Travail.Suisse se prononce pour une modification de la loi sur les finances afin que ces écarts ne soient plus affectés à la réduction de la dette mais permettent d'augmenter la marge de manœuvre budgétaire. Il faut mettre fin à la gestion asymétrique du compte de compensation qui prévoit que tout découvert doit être compensé dans les années qui suivent en abaissant le plafond des dépenses dans les budgets mais qui, par contre, ne permet pas, en cas d'excédents, de relever les dépenses maximales autorisées. ⁵

La dette de la Confédération a énormément diminué depuis l'introduction du frein à l'endettement, largement au-delà du but poursuivi. Il existe donc une marge de manœuvre financière importante à un moment où il est justement extrêmement important de dépenser et d'investir davantage dans des infrastructures pour assurer la poursuite de la prospérité économique et maintenir la qualité de vie de la population.

Travail.Suisse propose donc de relever le plafond de dépenses inscrit au budget automatiquement du montant des soldes de crédits. La question est alors de savoir si les moyens supplémentaires doivent être destinés à un usage déterminé ou non.

⁴ Etudes économiques de l'OCDE. Suisse. Novembre 2019. Synthèse. 73p. Voir p. 5 et 32-33.

⁵ Contrairement à ce qu'en a fait le législateur dans la loi sur les finances, le Conseil fédéral prévoyait dans son message une gestion symétrique du compte de compensation. Le cadre constitutionnel autorise ainsi cette gestion symétrique.

Plutôt qu'ils alimentent la caisse de la Confédération sans affectation, nous proposons que l'on utilise ces moyens dans ce qu'il faut considérer comme des tâches fondamentales pour l'avenir, comme la conciliation entre la vie professionnelle et privée dans un contexte de pénurie de personnel qualifié, les infrastructures publiques, la transition énergétique ou encore la formation et la recherche. Une plus grande exploitation de la marge de manœuvre budgétaire améliorerait les résultats obtenus sur le plan économique et social. Stimuler l'investissement public peut aider à relever les défis à long terme liés au changement climatique et au vieillissement de la population. Accroître l'offre de services abordables d'accueil des enfants pourrait renforcer la croissance à long terme, en aidant les femmes qui le souhaitent à augmenter leur taux d'activité. Cela peut aussi rehausser la productivité en réduisant les écarts entre hommes et femmes et en améliorant le capital humain.