

Monsieur le Conseiller fédéral
Hans-Rudolf Merz
Département fédéral des finances
Palais fédéral
3003 Berne

Réf. : 15002215 rr

Lausanne, le 9 juillet 2008

Règle complétant le frein à l'endettement (règle complémentaire) : prise de position du canton de Vaud dans le cadre de la consultation y relative

Monsieur le Conseiller fédéral,

Le Département fédéral des finances a mis en consultation jusqu'au 4 août 2008 la révision proposée de la loi sur les finances (LFC) relative à la règle complétant le frein à l'endettement (règle complémentaire).

En créant une règle complémentaire au frein à l'endettement, les dépenses extraordinaires ne devraient pas pouvoir engendrer une augmentation de la dette de la Confédération. Cette règle complémentaire vise à compenser à moyen terme les déficits du budget extraordinaire par le biais d'excédents du budget ordinaire.

Le Conseil d'Etat du canton de Vaud a procédé à un examen attentif des documents sous-jacents à la procédure de consultation citée sous rubrique et vous transmet sa prise de position. Il expose ci-dessous les éléments majeurs qui l'interpellent.

Dépenses extraordinaires

Le rapport explicatif relatif au projet de consultation concernant la révision de la LFC montre que les dépenses extraordinaires entre 2003 et 2008 dépassent de CHF 0.8 milliard les recettes extraordinaires sur cette même période et postule en conséquence que des mesures s'imposent dans ce domaine. A notre sens, bien qu'illustratif, cet argument n'est pas déterminant. En effet, ce montant ne représente que le 0.7% de la dette actuelle de la Confédération et 12.7% du solde positif du compte de compensation mis à zéro à fin 2006 en vertu de l'art. 66 lit. 1 al. 2 LFC.

En outre, le rapport mentionne qu'il faut s'attendre à de futures dépenses extraordinaires, par exemple pour recapitaliser les CFF en vue d'assainir leur caisse de pensions. Nous soulignons que d'autres solutions que le recours automatique à la dette fédérale peuvent être recherchées; par exemple pour ce cas précis, que la Confédération garantisse un emprunt des CFF sur le marché des capitaux.

Recettes extraordinaires considérables

Nous nous étonnons de la proposition faite par rapport aux recettes extraordinaires considérables, notamment celles qui pourraient être particulièrement importantes en cas de privatisation d'entreprises de la Confédération.

Selon le rapport explicatif y relatif, *«il ne faudrait pas inscrire à l'actif du compte d'amortissement des recettes extraordinaires très élevées, qui pourraient découler par exemple de la privatisation d'entreprises de la Confédération»*.

Il est en effet inconcevable d'un point de vue théorique, dans le cadre de la règle complémentaire proposée, de vouloir anticiper la compensation des charges futures tout en excluant du système de calcul la possibilité d'y intégrer tous les revenus extraordinaires.

Afin de respecter une symétrie de comptabilisation entre les charges et les revenus extraordinaires, nous demandons à ce que les revenus extraordinaires soient comptabilisés à la valeur à laquelle ils doivent être inscrits au compte d'amortissement. A notre sens, une précision dans la LFC allant dans ce sens permettrait précisément de prévenir le risque que des projets de loi spécifiques à des projets de privatisation ne proposent d'exclure les recettes extraordinaires qui en découlent du calcul du compte d'amortissement.

Praticabilité et transfert des charges sur les cantons

Lorsque le compte d'amortissement clôture par un découvert, celui-ci est compensé au cours des six exercices suivants, moyennant une réduction du plafond des dépenses totales (art. 17b nouveau). Il n'est pas à exclure que cette dernière puisse être réalisée par un transfert de charges vers les cantons.

Du fait du caractère ponctuel des charges extraordinaires, il ne nous semble pas opportun de reporter ce découvert par la diminution d'une charge fédérale ordinaire via un transfert de cette dernière aux cantons. Cette manière de faire implique qu'une charge ponctuelle serait financée par les cantons et ceci probablement de manière pérenne.

Par essence, un événement extraordinaire est rare. En fixant la compensation du découvert du compte d'amortissement sur six exercices, il y a un risque plus grand de couper dans des dépenses structurelles que si la compensation du découvert se faisait sur une période plus longue.

A ce titre, nous proposons la modification suivante de l'al. 1, art. 17b (nouveau) : *«Lorsque le compte d'amortissement clôture par un découvert, celui-ci est compensé au cours des six exercices suivants, moyennant une réduction du plafond des dépenses totales fixé conformément aux art. 13 ou 15; **aucun transfert de charges aux cantons ne doit en découler**»*.

Plafond des dépenses totales

La réduction du plafond des dépenses ne devrait également pas impacter des charges ordinaires, qui sont, par définition, pérennes. Il serait ainsi souhaitable de rajouter un al. 5, art 17b (nouveau) qui stipulerait: « Une fois le découvert du compte d'amortissement résorbé, les dépenses totales réduites doivent être reconsidérée et le cas échéant augmentées jusqu'à leur niveau précédant la réduction ».

Economies à titre préventif

En termes de planification financière, nous adhérons au principe de prendre en considération des charges extraordinaires afin de pouvoir mesurer leur impact sur les finances fédérales sur plusieurs années; le cas échéant de prendre les mesures qui s'imposent. Néanmoins, il y a lieu de déterminer comment et quand faire intervenir des économies dites « à titre préventif », sur quelles estimations (plans financiers de la Confédération ?) et en fonction de quels paramètres. Dans cette logique, des économies préventives pourraient être initiées alors que dans l'intervalle, d'autres solutions pourraient être mises en œuvre (voir cas des CFF susmentionné).

Dans votre projet, vous examinez la constitutionnalité des économies préventives et mentionnez qu'elles ne peuvent être initiées que dans le cas où le compte de compensation ne présente plus de déficit. Nous nous interrogeons tout de même sur la constitutionnalité d'un tel dispositif et sa mise en œuvre pratique. En effet, toute décision à court terme sur des mesures d'économies préventives ne peut que, sur le long terme, prêterit les possibilités de mise en œuvre de mesures d'économies visant à éviter l'émergence d'un déficit du compte de résultat ordinaire et/ou la réduction d'un montant inscrit au compte de compensation. A notre sens, ce dispositif n'est pas conforme au principe du traitement privilégié des dépenses extraordinaires.

Proposition d'adaptation de la règle complémentaire

Nous ne remettons pas en cause la nécessité de suivre le budget extraordinaire, ce dernier pouvant objectivement être une des causes de l'augmentation de la dette nominale. Nous sommes toutefois d'avis que le nouveau compte d'amortissement nécessite une définition plus précise du périmètre des revenus, en prenant en considération les revenus conjoncturels en plus des revenus extraordinaires.

A ce titre, il y aurait lieu de définir les revenus conjoncturels comme l'augmentation annuelle des revenus ordinaires non imputables à l'évolution du produit intérieur brut (PIB).

Les revenus conjoncturels ainsi définis ajoutés aux revenus extraordinaires donnent les revenus cycliques. Dès lors, au lieu de considérer le solde du budget extraordinaire comme valeur cible, il conviendrait de traiter le solde entre les revenus cycliques nouvellement créés et les dépenses extraordinaires.

La prise en compte des revenus conjoncturels dans la nouvelle valeur cible proposée irait dans le sens d'une meilleure prise en compte du caractère ponctuel des événements extraordinaires. La nouvelle valeur cible serait moins contraignante à court terme sur les dépenses ordinaires.

Introduction et dispositions transitoires

Nous avouons ne pas comprendre la démarche qui vise à répartir les éléments extraordinaires du passé entre le compte de compensation et le compte d'amortissement. Sachant que la répartition s'appuierait sur des faits financiers qui sont intervenus entre 2003 et 2009 (2009 étant par hypothèse le dernier exercice connu avant l'introduction de la règle complémentaire au frein à l'endettement), nous y voyons ici une application rétroactive des nouvelles dispositions légales et par conséquent, une espèce de révision à posteriori de comptes annuels déjà approuvés par les chambres fédérales.

Nous estimons que le compte d'amortissement ne pourrait être alimenté qu'à partir du résultat des comptes effectifs de l'année 2010 et proposons en conséquence, de supprimer la proposition de modification de l'art. 66 al. 1 LFC tel que proposé dans le projet.

Conclusions

Nous saluons la volonté de limiter le risque d'augmentation de la dette fédérale matérialisée par la présentation du projet de la règle complémentaire du frein à l'endettement. Néanmoins, son introduction induira à terme une propension de la Confédération à limiter ses charges ordinaires effectives afin de dégager des soldes positifs du compte de résultat ordinaire. Le dispositif d'économie préventive à des dépenses extraordinaires futures en est la concrète illustration.

Dans la mesure où les transferts aux cantons et aux communes représentent environ un tiers du budget de la Confédération, il est inévitable que des réductions du plafond des dépenses touchent les domaines que la Confédération subventionne et induise de nouveaux reports de charges sur les cantons.

Le Conseil d'Etat a le sentiment que les dispositions actuelles relatives au frein à l'endettement ont démontré leur efficacité et sont suffisantes pour maîtriser la dette fédérale. A son avis, ni le déséquilibre entre les dépenses et recettes extraordinaires entre 2003 et 2008, ni l'argument de la charge extraordinaire future relative à la caisse de pensions des CFF, ne sont des éléments déterminants pour mettre en œuvre ce projet.

L'application des dispositions légales actuelles en matière de gestion financière dans le cadre de l'établissement des budgets et du plan financier de la Confédération, permettent une bonne maîtrise de la croissance des dépenses. Ces instruments permettent mécaniquement d'enclencher des mesures d'allègement budgétaire qui contribuent à limiter la croissance des dépenses et donc de voir l'émergence d'un compte de compensation trop important. Dès lors, sur le moyen à long terme, les dépenses extraordinaires devraient pouvoir être compensées tant par des recettes extraordinaires que par des excédents conjoncturels.

Règle complétant le frein à l'endettement (règle complémentaire) : prise de position du canton de Vaud dans le cadre de la consultation y relative

Enfin, le Conseil d'Etat estime que les dispositions légales qui président à la gestion des finances fédérales doivent impérativement tendre vers la simplicité et la transparence, tant les décisions qui peuvent en découler sont importantes pour ceux qui bénéficient des prestations de l'Etat. Le projet présenté, bien qu'étayé sur le plan théorique, ne présente pas les qualités susmentionnées.

Par conséquent, eu égard à l'exposé ci-dessus, le Conseil d'Etat du canton de Vaud n'est pas à même de soutenir ce projet. Toutefois, si la Confédération souhaite poursuivre son projet, nous prions respectueusement le Département fédéral des finances et, par lui, le Conseil fédéral, de prendre les remarques de la présente en considération.

En vous remerciant par avance de l'attention particulière que vous prêterez à nos remarques, nous vous prions de croire, Monsieur le Conseiller fédéral, à l'assurance de notre considération distinguée.

AU NOM DU CONSEIL D'ETAT

LE PRESIDENT



Pascal Broulis

LE CHANCELIER



Vincent Grandjean

Copies

- SAGEFI
- OAE