

# Évaluation de l'efficacité des programmes d'économies de la Confédération

Administration fédérale des finances

## L'essentiel en bref

---

Conformément au frein à l'endettement introduit en 2003, le compte de financement de la Confédération ne peut pas, en tenant compte de la situation conjoncturelle, prévoir plus de dépenses que de recettes. Si le plan financier pluriannuel indique des déficits structurels plus élevés qui ne pourront pas être corrigés dans le budget annuel, le Conseil fédéral décide s'il souhaite adopter un train de mesures d'allègement. Si oui, il charge l'Administration fédérale des finances (AFF) d'élaborer un programme d'économies sous la forme d'un message distinct, en dehors du processus ordinaire de budgétisation.

Entre 2003 et 2018, la Confédération a réussi à réduire son endettement de près de 27 milliards de francs grâce aux excédents réalisés dans le compte d'État. La question se pose de savoir quelle a été la contribution des cinq programmes d'économies présentés à cet égard. Avec la présente évaluation, le Contrôle fédéral des finances (CDF) conclut que les effets réels des programmes d'économies sont difficiles à chiffrer. Il a constaté que des erreurs régulières de prévision, surtout concernant les intérêts passifs, avaient conduit à une surestimation parfois importante des dépenses prévues.

### **Les objectifs parlementaires sont atteints pour la plupart, voire largement dépassés**

En supposant que les allègements soient durables, le volume cumulé des mesures proposées par le Conseil fédéral des dépenses dans les cinq programmes d'économies s'élève à 7,7 milliards de francs par an à partir de 2019. A peine un peu plus de la moitié de ces mesures ont été effectivement adoptées par le Parlement. Il n'est pas entré en matière sur le programme de consolidation 2012/13, et s'agissant du programme de consolidation et de réexamen des tâches 2014, il a réduit la période de mise en œuvre de trois à un an. Une grande partie des propositions d'allègement de ce programme ont d'ailleurs été mises en œuvre dans le processus ordinaire de budgétisation. Enfin, dans le programme de stabilisation 2017–2019, des allègements supplémentaires ont été décidés dans le domaine propre de la Confédération.

Un compte rendu des écarts sous la forme d'une comparaison facilement accessible des propositions d'allègement du Conseil fédéral avec les décisions du Parlement relatives aux programmes d'économies fait cependant défaut. Le CDF recommande à l'AFF de mentionner ces écarts de manière transparente dans les prochains programmes d'économies.

Pour chaque programme d'économies, le Conseil fédéral s'est fondé sur les montants triennaux inscrits au plan financier du budget de l'année précédente. Dans son analyse, le CDF a déduit les allègements décidés de ces valeurs prévisionnelles et les a comparé aux dépenses ordinaires correspondantes inscrites dans le compte d'État. L'analyse a montré que les objectifs fixés en matière de dépenses pour les années concernées par les programmes d'économies entre 2004 et 2016 ont été dépassés de près de 33 milliards de francs, dont 5,8 milliards rien qu'en 2006. En 2017 et en 2018, les objectifs d'allègement concernant les dépenses ont été manqués de 1,9 milliard, respectivement de 350 millions de francs, mais le compte a tout de même terminé sur un excédent grâce à des recettes supplémentaires.

### **Un quart des allègements consiste à affiner des prévisions**

Sur la base de leur description dans les cinq messages, le CDF a regroupé les 369 mesures d'allègement concernant les dépenses par type et par importance financière. Trois quarts des allègements proposés par le Conseil fédéral peuvent être interprétés comme des économies au sens strict. Ils restreignent l'action de l'État, la retardent, exigent qu'elle s'accommode avec plus d'efficacité ou qu'une certaine prestation soit abandonnée. Près de la moitié, c'est-à-dire un tiers du volume des allègements, consiste en des suppressions de prestations. Environ 12 % sont des reports. Le quart restant consiste à mettre à jour des hypothèses ou à affiner des prévisions par rapport au plan initial. Ces allègements ont lieu sans restreindre l'action de l'État ou limiter la fourniture de prestations.

### **Les restrictions budgétaires issues d'erreurs de prévisions des intérêts passifs sont désormais supprimées**

L'évaluation a montré que des grosses erreurs systématiques de prévision, en particulier concernant le service de la dette, avaient entraîné des restrictions budgétaires. Le CDF estime que dans les plans financiers des années 2011 à 2018, les prévisions des dépenses pour les intérêts passifs ont parfois été surestimées de plusieurs milliards. Aussi estime-t-il a posteriori qu'au moins deux des cinq programmes d'économies n'étaient pas absolument nécessaires à l'atteinte des objectifs du frein à l'endettement.

Entre-temps, l'optimisation du modèle comptable a atténué le problème. Depuis 2017, les dépenses relatives aux intérêts passifs sont anticipées avec plus de précision grâce à un changement de pratique comptable.

En ce qui concerne les futurs trains de réformes, le CDF considère qu'il serait utile, à l'instar du budget pour l'impôt fédéral direct et de l'impôt anticipé ou des corrections du renchérissement, de souligner la fiabilité des prévisions pour les gros postes de dépenses et de justifier la nécessité d'un programme d'économies en s'appuyant sur les conséquences attendues et sur la probabilité de survenance.

### **Aucune indication sur la pérennité des mesures d'allègement**

L'observation détaillée de certains crédits dans le cadre des études de cas a révélé des allègements à la fois temporaires et illimités. Il n'a par contre pas été possible de déterminer dans quelles proportions les programmes d'économies considérés dans leur globalité ont produit des effets au-delà de leur durée de trois ans généralement. En effet, les crédits subissent constamment des modifications dues aux changements législatifs, aux corrections des prévisions de recettes et aux dépenses et de restructurations internes à l'administration.

Le but premier des programmes d'économies est d'ajuster le plan financier au frein à l'endettement. En raison de la complexité des interactions propres aux finances d'un État évoquée plus haut, rendre compte des effets réels de ces programmes est une entreprise fastidieuse par rapport aux avantages escomptés. Peut-être est-ce la raison pour laquelle les effets des programmes d'économies n'ont jamais fait l'objet de comptes rendus. Dans ce contexte, il faut privilégier les mesures d'allègement dans le cadre du processus ordinaire de budgétisation.

**Texte original en allemand**