

Une politique financière durable pour la croissance et la prospérité

economiesuisse a présenté le 4 juillet 2008 un concept pour une « politique financière durable ». Ce projet a été élaboré en lien avec la procédure de consultation sur la règle complétant le frein à l'endettement. Au niveau fédéral en effet, le frein à l'endettement a globalement fait ses preuves, mais il présente encore des lacunes, raison pour laquelle le Conseil fédéral propose d'instituer une règle complémentaire qui couvrirait aussi les dépenses extraordinaires.

L'économie salue cette proposition, tout en suggérant de faire un pas supplémentaire, à savoir d'étendre l'esprit du frein à l'endettement aux assurances sociales. Le projet de révision du Conseil fédéral donne en effet l'occasion d'aménager un instrument permettant à la fois de parer au risque d'un nouvel endettement pour les finances publiques et d'assurer la pérennité des assurances sociales. La règle de financement durable proposée par economiesuisse parachèverait le frein à l'endettement et poserait les bases d'une politique financière durable, indispensable pour la croissance économique et la prospérité de notre pays.

14 juillet 2008 Numéro 13

dossierpolitique

Etendre la portée du frein à l'endettement de manière à colmater toutes les brèches

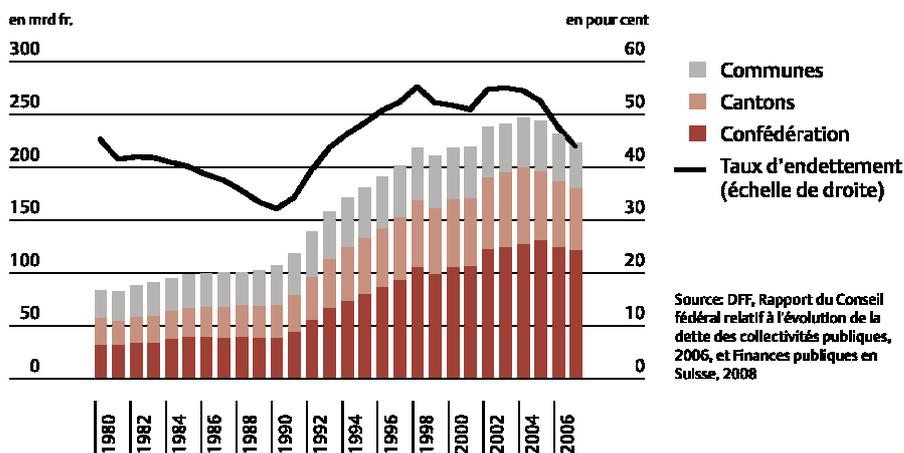
La politique financière suisse a connu une légère amélioration ces dernières années. L'équilibre des finances publiques n'est toutefois pas encore assuré durablement, car des charges héritées du passé subsistent et de nouveaux défis apparaissent. D'une part, les conséquences négatives de l'augmentation incontrôlée des dépenses et de l'endettement qui a marqué les années 1990 restent visibles : les finances helvétiques n'ont pas retrouvé leur solidité traditionnelle, ni par rapport à d'autres époques, ni en comparaison internationale ; d'autre part, un important défi se profile à l'horizon, à savoir assurer la pérennité financière des assurances sociales. Le rapport de la Confédération sur les perspectives à long terme des finances publiques (rapport sur le développement durable des finances publiques), publié en mai 2008, a quantifié les conséquences prévisibles des charges supplémentaires qui seront induites par l'évolution démographique. Pour l'instant, aucune solution n'a été évoquée qui permettrait de maîtriser ce défi majeur d'une manière à la fois viable sur le plan financier et acceptable sur le plan social. Mais plus tôt l'on débattrait de mesures et de réformes à caractère contraignant, plus il sera facile d'aborder les problèmes.

Les conséquences de l'endettement des années 1990

Longtemps équilibrées et caractérisées par un endettement modéré, les finances publiques suisses ont perdu de leur traditionnelle solidité au cours des années 1990. Le taux d'endettement cumulé de la Confédération, des cantons et des communes a passé de 30 % du PIB en 1990 à plus de 55 % du PIB. Il se situe aujourd'hui à nouveau au-dessous de 50 %. Si l'on considère isolément la dette fédérale, cette évolution à la hausse est encore plus marquée. En l'espace de quinze ans, la dette a passé de 38 milliards à plus de 130 milliards de francs. Actuellement, elle se monte à près de 124 milliards de francs, tandis que la dette totale de l'ensemble des collectivités publiques s'élève à près de 240 milliards de francs. En comparaison internationale, la Suisse a cédé passablement de terrain en matière d'endettement, mais aussi de quote-part de l'État et de quote-part fiscale. Depuis 1990, la Suisse est en effet, après le Portugal, le pays de l'OCDE qui a enregistré la plus forte augmentation de la quote-part de l'État et de la quote-part fiscale.

Dans les années 1990, l'endettement total des trois niveaux de collectivités publiques est passé de près de 100 milliards à près de 240 milliards. En 2003, le taux d'endettement a atteint un pic à 55 %. Depuis, l'endettement a légèrement reculé, mais il menace de s'alourdir à nouveau en raison de dépenses extraordinaires et des appétits des milieux politiques, notamment en matière d'infrastructures. Ces chiffres ne tiennent pas compte des dettes des assurances sociales, en particulier de celles de l'assurance invalidité.

Evolution de l'endettement
Dettes de la Confédération, des cantons et des communes

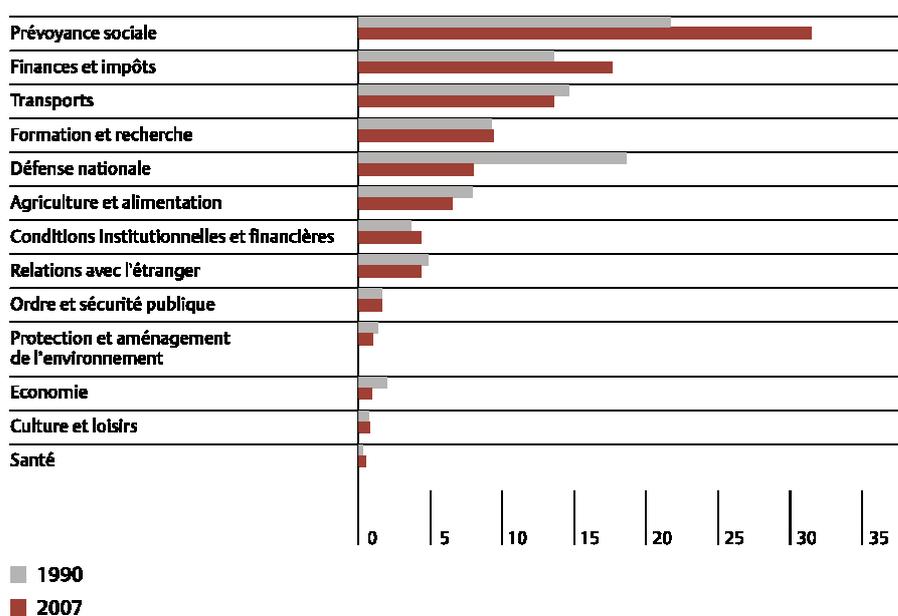


La croissance des dépenses varie d'un groupe de tâches à l'autre, ce qui modifie en profondeur la structure des dépenses. Les domaines de la prévoyance sociale et de la santé ont connu une croissance bien plus forte que les autres groupes de tâches, phénomène qui a pour conséquence d'évincer les seconds au moment de la répartition des ressources. Le budget fédéral s'en trouve particulièrement affecté, car la Confédération a l'obligation de prendre en charge une partie du financement des dépenses sociales et de santé, dont les coûts augmentent. Depuis 1990, la part des dépenses sociales a progressé de 10 points. Les coûts supplémentaires de la prévoyance vieillesse et du financement des soins liés à l'évolution démographique vont encore renforcer le processus d'éviction et les déséquilibres structurels affectant les tâches et les dépenses. Cette évolution déséquilibrée est préoccupante et ne constitue pas une bonne base pour la croissance économique future. L'accomplissement de tâches publiques importantes est remis en question. Une politique financière durable favorable à la croissance et à la prospérité doit donc nécessairement aborder cette problématique que le frein à l'endettement ignore.

Les dépenses sociales sont passées d'un peu plus de 20 % des dépenses de la Confédération en 1990 à 31,4 % en 2007. La forte hausse des dépenses dans le domaine finances et impôts, qui atteignent 18 %, s'explique par l'importance des intérêts passifs liée à l'augmentation marquée de l'endettement.

Répartition des dépenses fédérales, 1990-2007

En pour cent



Source: DFF et La Vie économique 4/2008

Les projets du Conseil fédéral

En réaction à l'évolution négative de la politique financière dans les années 1990, la Confédération a pris une première série de mesures de correction. Outre les deux programmes d'allègement PAB03 et PAB04, on mentionnera tout particulièrement le frein à l'endettement.

Le frein à l'endettement est à ce jour le principal instrument de gestion du budget fédéral. Il stipule que les dépenses ne doivent pas dépasser les recettes disponibles sur l'ensemble d'un cycle conjoncturel. Son objectif est d'assurer l'équilibre budgétaire et d'éviter la création de nouvelles dettes. Cet instrument ne permet toutefois pas, dans sa forme actuelle, de stabiliser le niveau d'endettement. En effet, malgré ce dispositif, l'endettement peut progresser de deux façons :

- du fait de dépenses extraordinaires (mesures d'assainissement par exemple) ;
- du fait de dépenses excessives des assurances sociales.

Le fait que des dépenses extraordinaires puissent engendrer une augmentation durable de l'endettement a poussé le Conseil fédéral à proposer une règle complémentaire. Son projet prévoit que les dépenses extraordinaires devront aussi être financées intégralement via le budget à moyen terme. C'est une façon d'empêcher le financement de dépenses extraordinaires par la dette, et donc de contourner ainsi le frein à l'endettement. La règle complémentaire proposée paraît adéquate et efficace, même si des adaptations ponctuelles dans le domaine de l'amortissement pourraient en améliorer l'efficacité.

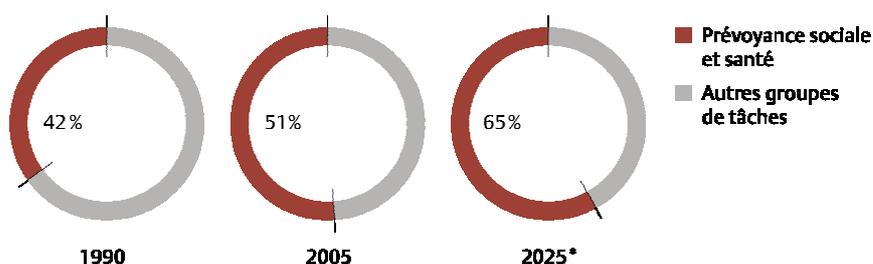
La deuxième brèche non encore colmatée – les dépenses excessives des assurances sociales (AVS, AI, AC, APG) – constitue probablement le plus grand défi pour les finances publiques suisses. Depuis 1990, les coûts de l'État social s'alourdissent de plus en plus. Les dépenses du domaine social et de la santé ont plus que doublé entre 1990 et 2006, alors que le PIB n'augmentait que d'environ 45%. Aucun autre pays comparable n'a vu ses dépenses sociales augmenter aussi vite ces dernières années.

La forte progression des dépenses sociales et de santé a considérablement modifié la structure du budget. En 2005, les pouvoirs publics leur consacraient plus de 50% des dépenses totales, contre 42% en 1990. Et la tendance n'est pas près de s'inverser. Si rien n'est fait pour corriger cette évolution, les dépenses de prévoyance sociale et de santé absorberont les deux tiers environ des budgets publics d'ici à 2025.

Les dépenses consacrées à la prévoyance sociale et à la santé absorbent une part toujours plus grande des budgets publics. Elles sont passées de 42% en 1990 à plus de 50% aujourd'hui. Compte tenu des surcoûts liés à l'évolution démographique, une progression ultérieure jusqu'aux deux tiers environ n'est pas exclue.

Evolution de la quote-part consolidée des dépenses de l'État, 1990-2025

Assurances sociales comprises



Source: DFF, Finances publiques en Suisse 2005; OFAS, Statistique des assurances sociales 2006; economiesuisse, Concept des dépenses
*propres estimations, selon la tendance 1990-2005

L'équilibre sur la durée, un critère important

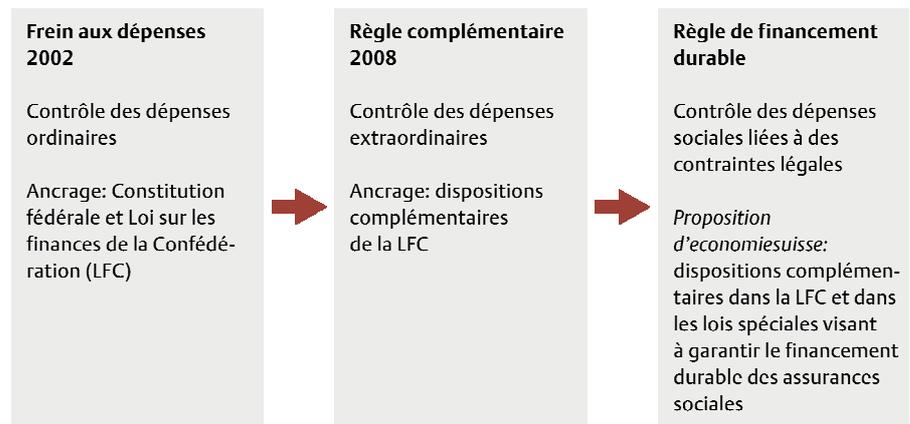
L'objectif de l'équilibre sur la durée est un critère important, gage d'efficacité. Seule une politique financière durablement équilibrée est crédible et à même de garantir le financement des prestations étatiques sur le long terme. A l'instar d'un régime fiscal attrayant et des autres conditions-cadre, elle est un facteur important favorisant la croissance économique et la prospérité de tous – y compris des générations futures. Si la Confédération a pris un certain nombre de mesures, la politique financière suisse n'apparaît toutefois pas durablement équilibrée pour l'avenir, en particulier lorsque l'on tient compte des assurances sociales. Toutes les assurances sociales, à l'exception de l'AVS, sont déficitaires. Et la plus importante d'entre elles, l'AVS, connaîtra vraisemblablement des déficits à partir de 2015, déficits qui iront croissant. Le niveau du fonds, qui couvre actuellement plus de 100% des dépenses annuelles, pourrait passer sous le seuil des 50% en l'espace de sept ans seulement, ce qui ferait sensiblement augmenter le taux d'endettement. La question se pose donc de savoir qui, au final, doit payer pour les dettes des assurances sociales, et quelles mesures permettraient d'éviter un nouvel endettement.

Une solution consisterait à introduire une nouvelle règle fiscale pour les assurances sociales. Le concept élaboré dans ce document propose une « règle de financement durable » visant à intervenir à un stade précoce pour empêcher toute évolution financière négative. Il est décisif d'élaborer des mesures avant que les déséquilibres structurels

n'atteignent des proportions critiques, en réduisant le décalage existant entre le moment où un problème est identifié et celui où les solutions entrent en vigueur. La règle de financement durable proposée complète, au niveau de la loi sur les finances de la Confédération, le frein à l'endettement et sa règle complémentaire et elle ouvre parallèlement la discussion sur la mise en œuvre concrète dans les lois spéciales. La règle appuie la vision à long terme que le Conseil fédéral souhaite appliquer en politique financière et contribue à garantir la pérennité des assurances sociales.

Le frein à l'endettement s'est révélé être un instrument efficace. La règle complémentaire proposée dans le cadre de la consultation de 2008 avec pour but de contrôler les dépenses extraordinaires est juste mais insuffisante. Elle ne permet pas de ramener la politique financière à l'équilibre sur la durée. C'est pourquoi il est nécessaire de prendre une mesure supplémentaire et d'introduire la règle de financement durable pour les assurances sociales (AVS, AI, AC, APG).

Extension du frein à l'endettement



La règle de financement durable et ses effets

La règle de financement durable proposée a pour objectif d'éviter la hausse incontrôlée de l'endettement. Parallèlement, elle vise à garantir le financement des budgets publics et des assurances sociales sur le long terme. La règle s'appuie sur des éléments de la politique financière du Conseil fédéral qu'elle complète afin de supprimer des failles du dispositif (cf. schéma ci-dessus).

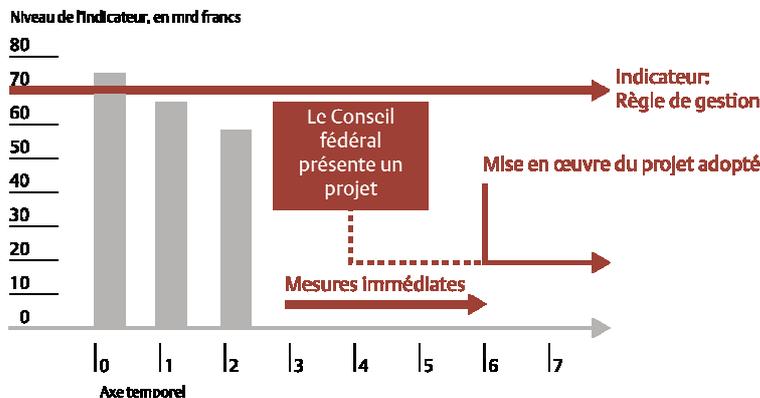
Pour être efficace, la règle de financement durable doit comporter les éléments suivants :

- une **règle fondamentale** ou un objectif : l'équilibre financier sur l'ensemble d'un cycle conjoncturel, par exemple ;
- une **règle de gestion** définissant des exigences minimales, par exemple un seuil plancher pour le fonds de compensation d'une assurance sociale ;
- une **sanction**, soit des mesures à prendre au terme d'un délai transitoire lorsque la règle de gestion impose une intervention.

La règle de financement durable s'appuie sur des principes incontestés qui sont d'ores et déjà ancrés dans la Constitution et les différentes lois d'application : la *règle fondamentale* – le maintien de l'équilibre financier – est inscrite tant dans la Constitution que dans les lois spéciales concernées. *Les règles de gestion*, quant à elles, sont déjà ébauchées dans les lois individuelles, mais il est encore possible de les compléter et de les concrétiser. Pour l'instant, il existe tout au plus des amorces de *sanctions* efficaces. Or ces dernières sont indispensables pour que la règle de financement durable puisse déployer pleinement ses effets. Dans le cadre du développement des lois spéciales, il importe d'élaborer, dans le cadre d'un débat démocratique, les sanctions adaptées à chaque situation.

La règle de financement durable obligerait les milieux politiques à décider aujourd'hui quelles mesures devront être prises demain en cas de déséquilibre financier. Elle a l'avantage de provoquer une intervention rapide, ce qui permet d'éviter une aggravation du problème, voire une crise. De plus, elle reste souple, puisqu'elle permet de remplacer des mesures immédiates – basées sur les recettes disponibles – par d'autres mesures.

L'impact de la règle de financement durable (schéma idéal)



La règle de financement durable contraint les milieux politiques à définir aujourd'hui des mesures immédiates et des règles afin de maîtriser les déséquilibres financiers futurs. Dans la conception des mesures immédiates, il convient de bien prendre en compte les ressources disponibles. C'est une façon de transposer l'esprit du frein à l'endettement dans les différentes assurances sociales et de mettre les milieux politiques sous pression. Cette procédure est avantageuse: les mesures ne sont mises en œuvre que si la situation financière l'exige. Obliger les milieux politiques à se confronter immédiatement aux problèmes et à définir des mesures contraignantes pour remédier aux déséquilibres financiers évite que les difficultés ne s'aggravent, voire ne dégénèrent en crise. De plus, la liberté de manœuvre reste entière, car les mesures immédiates peuvent être remplacées par d'autres mesures adaptées aux conditions-cadre économiques et sociales du moment (cf. schéma ci-dessus).

La règle de financement durable ne changerait rien à la place prépondérante des dépenses sociales dans le budget fédéral. Mais, en obligeant le Conseil fédéral et le Parlement à veiller à l'évolution équilibrée des recettes et des dépenses des différentes assurances sociales, elle exercerait aussi, indirectement, un effet stabilisateur sur le budget. En freinant une croissance excessive des dépenses qui provoque la hausse de l'endettement, on soulagerait aussi les finances fédérales. La règle de financement durable s'attaque donc aussi à la racine du phénomène d'éviction qui affecte le budget, c'est-à-dire l'éviction de certaines tâches sous le poids des dépenses sociales.. Cette règle est une nécessité dans l'intérêt de finances fédérales équilibrées sur le long terme. Et le frein à l'endettement ne remplirait pas vraiment son rôle s'il ne prenait pas en compte les assurances sociales.

La règle de financement durable comporte de nombreux avantages :

Les avantages de la règle fiscale peuvent se résumer comme suit :

- La règle de financement durable oblige le Conseil fédéral et le Parlement à *anticiper*. Des mesures définies à l'avance garantissent l'équilibre financier.
- Les *assurances sociales sont parées pour résister aux crises*. Le Conseil fédéral et le Parlement agissent avant que des déficits et un endettement massif rendent des mesures d'économie nécessaires.
- Une fois que la règle est introduite, *il est inutile de débattre des prévisions et de leur degré de fiabilité*. Les mesures ne sont appliquées que si une assurance sociale connaît une évolution financière négative rendant une intervention inévitable.
- La *marge de manœuvre politique et financière s'accroît*. Si l'on agit tôt, l'éventail des solutions possibles est plus large et les mesures peuvent être mises en œuvre plus facilement et plus rapidement.

- La règle de financement durable renforce la *confiance dans les assurances sociales*. L'équilibre financier des assurances sociales reste garanti à terme. Les assurés peuvent mieux évaluer et planifier leur prévoyance vieillesse.

En vertu du processus en deux étapes, seuls le principe et l'obligation pour le législateur d'agir sont ancrés dans la loi sur les finances de la Confédération. Ensuite, il s'agira d'élaborer les règles de gestion et les sanctions pour chaque assurance sociale dans le cadre de révisions des différentes lois spéciales – sans contrainte quant au résultat.

Ancrage de la règle de financement durable dans la loi sur les finances de la Confédération

Processus en deux étapes

Proposition d'économie-suisse : nouveau	<p>Section 3 : Règle de financement durable pour les assurances sociales</p> <p>Art. 19</p> <p>Al. 1 : L'Assemblée fédérale et le Conseil fédéral équilibrent à terme les dépenses et les recettes des assurances sociales fédérales.</p> <p>Al. 2 : Si les seuils financiers définis dans la LAVS, la LAI, la LAPG et la LACI sont atteints, le Conseil fédéral doit, dans un délai d'un an, présenter une révision rétablissant l'équilibre financier. Conformément aux dispositions des lois spéciales, il doit en outre prendre des mesures immédiates qui s'appliquent jusqu'à l'entrée en vigueur de la révision. Les mesures immédiates doivent garantir que les dépenses de l'assurance sociale ne dépassent pas les moyens financiers à sa disposition.</p> <p>Disposition transitoire : Le Conseil fédéral charge l'Assemblée fédérale d'adopter des règles garantissant l'équilibre financier de l'AVS, de l'AI, de l'AC et des APG sur le long terme d'ici au 31 décembre 2011. Ces règles définissent</p> <ol style="list-style-type: none"> a) les seuils financiers qui obligent le Conseil fédéral, dans un délai d'un an, à présenter une révision rétablissant et garantissant l'équilibre financier, et b) les mesures que le Conseil fédéral doit prendre immédiatement, selon l'art. 19, al. 2 LFC, en attendant l'entrée en vigueur de la révision.
---	--

Pour toutes questions :
 martin.kaiser@economiesuisse.ch
 vincent.simon@economiesuisse.ch