

Des règles budgétaires pour les assurances sociales

La Suisse peut s'appuyer, pour sa gestion des finances fédérales, sur le frein à l'endettement, un mécanisme efficace qui permet d'éviter toute explosion de la dette. Largement absent jusqu'ici dans le secteur des assurances sociales, si on excepte l'assurance-chômage, il serait pourtant indiqué d'y soumettre l'AVS et l'AI.

1 Décision prise par le Conseil fédéral le 19 septembre 2008, lors de l'approbation du message sur la règle complétant le frein à l'endettement.



Le frein à l'endettement prescrit que le Parlement doit compenser des dépenses supplémentaires par des économies dans d'autres domaines ou de nouvelles recettes. Le débat porte maintenant sur l'introduction de règles budgétaires dans les assurances sociales publiques pour prévenir, à l'avenir, l'apparition de problèmes massifs de financement.

Photo: Services du Parlement

La Suisse fait beaucoup d'envieux à l'étranger en raison de la bonne santé de ses finances publiques. Si, malgré la récente crise financière et conjoncturelle, la dette de la Confédération n'a pas explosé, c'est notamment grâce au frein à l'endettement, un instrument relativement simple mais efficace servant à piloter les finances publiques. Concrètement, la Constitution fédérale prévoit que sur un cycle conjoncturel les dépenses ne doivent pas excéder les recettes (voir encadré 1).



Pierre-Alain Bruchez
Économiste, Analyse et conseil économiques, Administration fédérale des finances AFF, Berne



Eva Matter Schaffner
Économiste, Service financier I - Social, environnement et agriculture, Administration fédérale des finances AFF, Berne

Les assurances sociales publiques, comme l'assurance-vieillesse et survivants (AVS), l'assurance-invalidité (AI) et l'assurance-chômage (AC), ne sont pas soumises à ce pilotage. Au contraire, tant les droits des bénéficiaires de prestations que les cotisations dues sont fixés dans la loi, sans garantie que les recettes perçues couvrent réellement les dépenses. Des blocages politiques sont à craindre le jour où il s'agira de résoudre les graves problèmes de financement qu'une telle situation risque d'entraîner. C'est pour cette raison qu'il faut également établir des règles budgétaires pour les assurances sociales. Celles-ci doivent limiter les dépenses, le déficit ou l'endettement de la collectivité publique ou de l'institution concernée. Elles visent à garantir que l'assainissement soit entrepris à temps si la situation financière devient critique, voire à prévenir toute crise aiguë. Une telle règle est déjà en place pour l'AC. En outre, le Conseil fédéral examine l'opportunité d'introduire des règles budgétaires pour toutes les assurances sociales dont la réforme est en suspens, afin d'en garantir le financement durable¹.

La menace d'une défaillance politique

Pourquoi les acteurs politiques s'encombreraient-ils d'une règle limitant leur marge de manœuvre et s'engageraient-ils d'avance à adopter telle ou telle conduite? Le principal avantage des règles budgétaires est qu'elles aident à surmonter d'éventuelles défaillances politiques.

Dans le passé, de telles défaillances sont apparues lors de la procédure budgétaire et ont entraîné un endettement croissant de la Confédération. Deux distorsions en sont à l'origine:

- d'une part, il est plus facile en Suisse d'augmenter les dépenses que les impôts, parce que les hausses d'impôts exigent généralement des modifications constitutionnelles, alors que les dépenses sont du ressort du législateur;
- d'autre part, les décideurs politiques ont du mal, après des années de déficits liés à la conjoncture, à prendre en phase de haute conjoncture les décisions nécessaires pour dégager un excédent budgétaire.

Le frein à l'endettement corrige ces deux asymétries, en mettant en concurrence toutes les dépenses de la Confédération, ainsi qu'en exigeant que les déficits d'origine conjoncturelle soient compensés en période de haute conjoncture.

Par ailleurs, des règles budgétaires permettraient un précieux gain de temps dans le domaine des assurances sociales. En effet, même si personne ne veut des déficits se chiffrant en milliards, les assainissements tendent à être reportés à l'horizon le plus lointain possible. Ainsi, les milieux politiques n'ont réagi au déséquilibre financier de l'AI qu'après beaucoup d'hésitation et le même scénario risque de se reproduire dans l'AVS. Sa situation financière paraît saine au vu des comptes actuels, mais il est d'ores et déjà clair que les déficits exploseront dès que les personnes nées durant les années à forte natalité («baby-boomers») auront atteint l'âge de la retraite.

Effet d'éviction

Une solution toute naturelle consisterait à soumettre les dépenses des assurances sociales publiques au frein à l'endettement. Plusieurs raisons plaident, toutefois, contre une telle approche. Le cas échéant, il faudrait compenser les dépenses supplémentaires apparues dans les assurances sociales par des économies qui affecteraient d'autres domaines. Le temps manque en effet pour ajuster les prestations des assurances sociales. Il faudrait pour cela modifier la loi, ce qui n'est guère possible au regard du rythme suivi tous les ans par le pro-

cessus budgétaire ordinaire. La création de recettes supplémentaires demanderait, en outre, des modifications constitutionnelles. Il faudrait éventuellement adopter des mesures d'économies draconiennes, dont les dépenses d'investissement (formation, transports, etc.) feraient directement les frais. L'AVS et l'AI, dont les dépenses sont en partie financées par les finances fédérales, créent déjà un tel effet d'éviction (voir encadré 1).

En outre, le frein à l'endettement n'est pas bien adapté à toutes les assurances sociales faute de tenir compte des recettes et dépenses à venir. Là où les problèmes sont prévisibles (comme dans le cas de l'AVS), il pourrait s'avérer judicieux de mettre en œuvre une règle anticipatrice qui déploie ses effets avant même l'apparition des déficits. Dans le cas de l'AC, un assujettissement au frein à l'endettement serait malvenu, cette assurance ayant une fonction de stabilisateur automatique. À l'instar du frein à l'endettement, des déficits ou excédents liés à la conjoncture sont volontairement autorisés; en période de crise, les prestations de l'AC préservent le pouvoir d'achat des personnes au chômage, sans que les cotisations soient majorées pour autant. L'AC renforce ainsi l'impact anticyclique de la politique budgétaire menée par la Confédération. Un assujettissement au frein à l'endettement réduirait l'impulsion conjoncturelle conjointe des dépenses fédérales et des prestations de l'AC.

Éléments de la règle budgétaire

En principe, une règle budgétaire conçue pour une assurance sociale devrait comporter les éléments suivants:

1. *Élément déclencheur*: en premier lieu, il faut fixer un seuil financier, par exemple le niveau du déficit, le montant du fonds en pourcentage des dépenses ou l'endettement en pourcentage des cotisations. Tout dépassement de cette valeur limite déclenche automatiquement les autres mesures de la règle budgétaire.
2. *Mandat politique*: il forme l'élément central de la règle budgétaire. Lors du dépassement de la valeur limite, le Conseil fédéral reçoit le mandat de présenter au Parlement dans un délai prescrit des mesures destinées à rétablir l'équilibre financier. Ce mandat donne aux acteurs politiques l'occasion de mettre au point les décisions nécessaires à l'assainissement dans le cadre du processus démocratique.
3. *Mesures automatiques*: le mandat politique doit être complété par des mesures qui se déclenchent automatiquement pour garantir le bon fonctionnement de l'assurance sociale. Celles-ci sont, par

Encadré 1

Frein à l'endettement et effet d'éviction

Le frein à l'endettement est la pièce maîtresse de la gestion budgétaire menée par la Confédération. Il garantit que, sur l'ensemble d'un cycle conjoncturel, les dépenses de la Confédération n'excèdent pas ses recettes. Or, plus de la moitié des dépenses en question découlent directement, à court ou moyen terme, d'exigences légales ou d'engagements internationaux. Au cas où elles augmenteraient sans qu'un surcroît équivalent de recettes soit généré, il faudra automatiquement revoir à la baisse les dépenses d'autres domaines.

L'AVS et l'AI sont deux exemples révélateurs d'un tel effet d'éviction. Le budget de la Confédération couvre actuellement 19,55% des dépenses de l'AVS et 37,7% de celles de l'AI. Autrement dit, sa contribution croît (ou diminue) proportionnellement aux dépenses de ces assurances sociales. Toutefois, comme elle est soumise au frein à l'endettement, toute hausse des dépenses dues à l'AVS implique automatiquement une diminution des autres dépenses de la Confédération (si ses recettes n'enregistrent pas une hausse équivalente). Inversement, les finances fédérales profitent, dans le cas de l'AI, des mesures déjà prises au titre de l'assainissement financier de cette assurance sociale.

Un découplage entre, d'une part, les finances de la Confédération et, d'autre part, l'AVS et l'AI permettrait d'éliminer de telles interactions. La 6^e révision de l'AI prévoit un nouveau mécanisme de financement allant dans ce sens. À l'avenir, la contribution de la Confédération aux dépenses de l'AI serait ajustée en fonction de l'évolution de la TVA (reflet de la croissance économique), corrigée de l'indice mixte des rentes. Une solution analogue serait réalisable dans l'AVS.

principe, limitées dans le temps et restent en vigueur pendant une période définie ou jusqu'à ce que le fonds de l'assurance ait atteint un niveau donné. On peut les aménager en deux phases avec des mesures supplémentaires applicables seulement si aucune réforme n'aboutit dans un délai donné. L'étendue des mesures automatiques sera choisie de façon à éviter que l'assurance sociale ne se retrouve plus tard en situation de déséquilibre financier.

Dans l'idéal, ce serait au Conseil fédéral et au Parlement de mettre en place les mesures d'assainissement appropriées. S'il n'est pas possible d'adopter à temps, dans le cadre du processus politique, une réforme qui mène au but visé, l'automatisme garantit une sortie de l'impasse. En même temps, la règle budgétaire rend transparentes les conséquences d'un éventuel échec politique. Autrement dit, les mesures automatiques ont aussi une fonction de sanction, qui leur confère un effet préventif. Elles n'entreront donc pas nécessairement en vigueur un jour, mais sans la pression qu'elles exercent, la volonté politique nécessaire à un véritable assainissement aux effets durables pourrait faire défaut.

Aspects délicats de la mise en œuvre

L'élaboration d'une règle budgétaire implique de clarifier une série de questions délicates pour des raisons d'ordre technique ou politique:

1. *Échelonnement des mesures*: l'automatisme visant à garantir la liquidité peut être déclenché immédiatement, ou alors un échelonnement est envisageable, avec tout d'abord le déclenchement du mandat politique puis le déploiement de mesures supplémentaires lorsqu'une seconde valeur limite est franchie.
2. *Fluctuations conjoncturelles*: l'on peut se demander s'il est tolérable que le niveau d'un fonds baisse pour des raisons conjoncturelles (et donc temporaires). Si oui, diverses solutions entrent en ligne de compte. Par exemple, l'élément déclencheur pourra être lié au niveau moyen du fonds calculé sur plusieurs années, ou alors un certain endettement sera toléré, comme aujourd'hui pour l'AC.
3. *Prise en compte de l'évolution future*: si les déficits sont prévisibles à l'avance, comme c'est le cas pour l'AVS, on peut se demander si la règle budgétaire ne doit vraiment se référer qu'à la situation du moment ou prendre en compte l'évolution prévisible. Faute d'intégrer de telles informations, la règle budgétaire aura tendance à être définie à trop court terme, et risque même de retarder les assainissements nécessaires. Il est vrai que les prévisions ne sont jamais parfaites. Des projections fantaisistes peuvent compromettre l'acceptation de la règle budgétaire et susciter le reproche de vouloir, à tout prix, procéder à des assainissements inutiles. La décision de prendre ou non en compte des prévisions dans une règle budgétaire suppose donc de peser soigneusement les avantages et les inconvénients.
4. *Symétrie des sacrifices*: la mise au point des automatismes constitue un terrain d'affrontements politiques. Les uns s'opposent aux mesures portant sur les prestations pour prévenir tout démantèlement de l'assurance sociale concernée. Les autres s'opposent aux hausses automatiques de cotisations, par crainte d'une nouvelle hausse des charges salariales. Les mesures automatiques doivent comporter une symétrie des sacrifices. Ce principe peut s'appuyer sur un argument solide: si la sanction imminente touche dans la même mesure tous les acteurs politiques, ils seront tous incités de la même manière à contribuer à une solution politique. Quand peut-on dire qu'il y a symétrie des sacrifices? Seul un compromis politique permet de répondre à cette question.
5. *Étendue des mesures automatiques*: plus les mesures automatiques à prendre en cas d'urgence sont radicales, plus l'assurance sociale sera à l'abri des difficultés financières. Cela renforce les effets préventifs des automatismes. Toutefois, plus les mesures de sanction préconisées sont sévères, plus elles risquent d'être refusées en votation populaire, surtout si leur proportionnalité est contestée.
6. *Clauses d'exception*: dans des circonstances extraordinaires, il doit être possible de déroger à la règle budgétaire. La question se pose notamment dans la phase d'introduction: en cas de grave déséquilibre initial, des adaptations insupportables pourraient être nécessaires pour respecter immédiatement la règle. Par ailleurs, il est important d'affiner les clauses d'exception si la règle budgétaire figure dans la Constitution (à l'instar du frein à l'endettement), car toute entorse à son égard doit faire l'objet d'une votation populaire.
7. *Légitimité politique*: il est important que la règle bénéficie d'un large soutien. À cet égard, le frein à l'endettement, accepté en votation par 85% des citoyens, mérite d'être cité en exemple.

Le cas de l'assurance-chômage, dont la réforme a été approuvée en septembre dernier lors d'un scrutin référendaire, montre à quel

point l'aménagement de tels détails s'avère délicat (voir encadré 2).

Discussions concernant l'AVS et l'AI

La 11^e révision de l'AVS, qui a échoué lors du vote final au Parlement, devait introduire une nouvelle règle budgétaire. Dans ce projet, le niveau du fonds de compensation de l'AVS ne devait pas tomber en dessous de 70% des dépenses annuelles de l'assurance. En deçà de cette limite, le Conseil fédéral était tenu de prendre immédiatement des mesures d'assainissement. Simultanément, des mesures automatiques auraient été déclenchées: les adaptations de rentes auraient été suspendues tant que l'inflation cumulée depuis la dernière adaptation restait inférieure à 4%. Des mesures plus radicales étaient prévues si le niveau du fonds chutait à 45% des dépenses annuelles. Le Conseil fédéral aurait alors perçu un supplément de 5% sur les cotisations AVS et gelé toute augmentation des rentes. Il est trop tôt pour dire quelles mesures seront prises suite à l'échec de la 11^e révision.

Il est également question d'introduire une règle budgétaire dans la 6^e révision de l'AI. À cet effet, le Conseil fédéral a mis en consultation deux variantes. Dans tous les cas, le mécanisme d'intervention s'enclenche dès que le niveau du compte de compensation de l'AI tombe sous le seuil de 40% des dépenses annuelles. Le Conseil fédéral reçoit ainsi le mandat d'élaborer un projet d'assainissement. Selon la première variante, les cotisations sont aussitôt relevées de 0,2 point de pourcentage, pour garantir les liquidités de l'assurance. La seconde variante prévoit une procédure en deux étapes. En effet, ce n'est que lorsque les liquidités tombent sous le seuil de 30% qu'interviennent les mesures automatiques. Elles portent à la fois sur les recettes et les dépenses et sont plus sévères, ce qui renforce leur effet préventif. D'une part, les rentes seraient réduites de 5%, améliorant de près de 300 millions les comptes de l'AI. D'autre part, le Conseil fédéral augmenterait le taux de cotisation de 0,3 point de pourcentage, procurant à l'AI 900 millions de francs de recettes supplémentaires. Ce dernier se prononcera sous peu sur les prochaines étapes.

Recherche de solutions différenciées

En résumé, on peut dire qu'il est nécessaire d'introduire de façon systématique des règles budgétaires dans les assurances sociales. Cela permet de prévenir efficacement les difficultés financières, sans qu'il ne faille réduire les dépenses ailleurs. Avec une règle

budgétaire, les acteurs politiques restreignent certes d'avance leur propre marge de manœuvre, puisqu'ils déterminent quand il y a lieu de prendre des mesures financières et quelles seraient les conséquences d'un échec de la réforme. Toutefois, ils conservent leur liberté d'action au moment de la crise, car un mandat politique est prévu (avec des délais adéquats) pour mettre au point la réforme.

L'objectif des règles budgétaires est toujours le même, à savoir équilibrer les recettes et les dépenses. Il n'est, toutefois, pas possible de gérer toutes les assurances avec une seule et unique règle. En effet, une telle approche ne permettrait pas de traiter les causes profondes des déséquilibres financiers. En outre, chaque assurance sociale s'inscrit dans un contexte bien particulier. Ainsi, on peut se demander à propos de l'AVS s'il y a lieu de déterminer les paramètres d'une règle budgétaire sur la base de prévisions dans la mesure où l'évolution démographique est prévisible. Cela est moins important pour l'AI. De plus, il s'agit de prendre en compte la nature du risque assuré; le cas échéant, les mesures automatiques seraient introduites en fonction de leviers complètement différents pour l'AVS et l'AI. Le défi consistera à élaborer des règles budgétaires tenant compte de façon ciblée des particularités des diverses assurances sociales. ■

Encadré 2

Expériences réalisées dans l'AC

La règle budgétaire en vigueur a eu un impact décisif sur le processus de décision. Elle prévoit que la dette du fonds de compensation de l'AC ne doit pas dépasser 2,5% de la somme des salaires soumis à cotisation. Au-delà de cette limite, le Conseil fédéral est chargé de présenter dans un délai d'un an un message relatif à l'assainissement de l'AC. Il est simultanément tenu d'augmenter avec effet immédiat les prélèvements salariaux pour que l'AC dispose des liquidités nécessaires. Les augmentations maximales autorisées du taux de cotisation auraient suffi à améliorer les comptes de l'AC de près de 1,3 milliard de francs par an: toute réforme devenait donc, financièrement parlant, superflue.

Cette sanction portant uniquement sur les cotisations a mis en position de force, lors du débat parlementaire, les adversaires de mesures portant sur les prestations. Très tôt, les organisations de salariés ont brandi la menace du référendum qui leur aurait permis, en cas d'échec de la réforme, d'imposer leur exigence maximale, à savoir un assainissement portant exclusivement sur les cotisations. Cela explique qu'ils aient mis à exécution leur menace, alors même que la réforme était soigneusement équilibrée, prévoyant des hausses de cotisation et des adaptations des prestations plus ou moins équivalentes. Quant aux adversaires de toute hausse de cotisations, ils ont bien été obligés d'accepter le projet, pour éviter que les prélèvements n'augmentent encore davantage.

Outre la révision, qui prévoit une augmentation de 0,2 point de pourcentage des cotisations ordinaires, le Parlement a procédé à une adaptation de la règle budgétaire. Dorénavant, le Conseil fédéral ne pourra plus augmenter le taux de cotisation que de 0,3 point de pourcentage (et non plus 0,5) en cas de dépassement de la dette maximale autorisée.