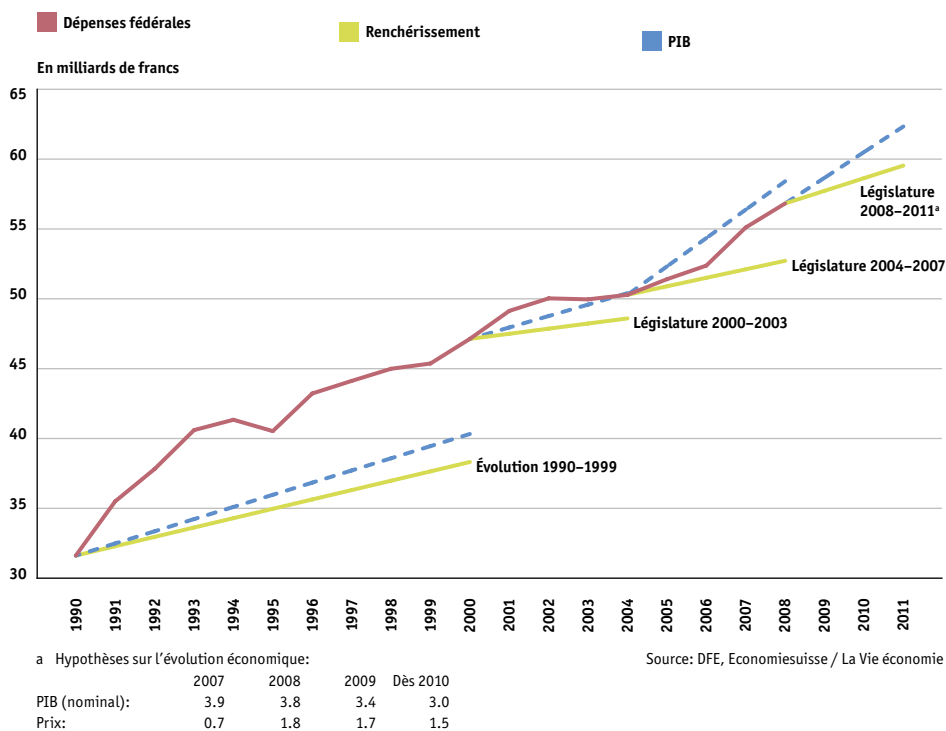


La politique financière n'est pas encore durable

Les prévisions de l'OCDE en matière de politique financière montrent que la situation en Suisse s'est améliorée au cours de la dernière législature. Les chiffres actuels ne doivent, cependant, pas faire oublier que le financement des budgets publics n'est pas assuré sur la durée. Des mesures s'imposent pour empêcher que les domaines du social et de la santé évincent les autres tâches, et pour retrouver une marge de manœuvre financière. Une planification à plus long terme s'impose en particulier, afin de compenser l'augmentation des coûts induite par l'évolution démographique. Introduire une règle de durabilité pour les assurances sociales représenterait une mesure complémentaire utile.

Graphique 1

Évolution des dépenses de la Confédération, 1990–2011



L'OCDE a récemment publié des prévisions en matière de politique financière¹. Les chiffres montrent qu'un grand nombre de ses membres ont poursuivi leur processus de consolidation au cours de ces dernières années. Grâce notamment à des recettes fiscales en forte hausse, les déficits structurels reculent depuis l'an 2000. La quote-part de l'État diminue aussi dans bon nombre de pays.



Brigitte Lengwiler
Responsable de projets
Finances, fiscalité
et infrastructures, économie suisse, Zurich



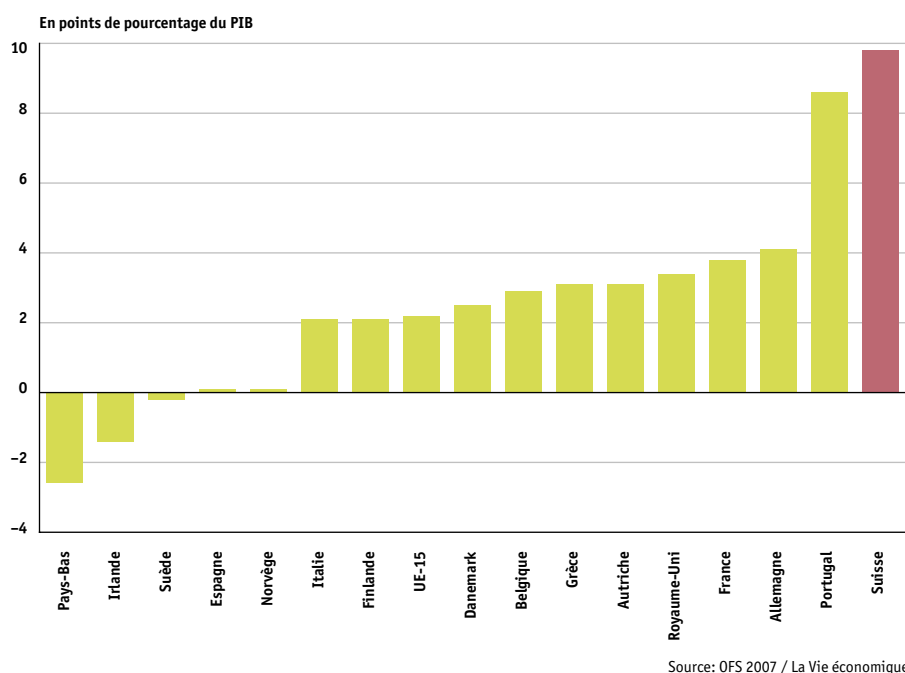
Christoph A. Schaltegger,
Responsable suppléant
Finances, fiscalité et
infrastructures, économie suisse, Zurich et chargé de cours à l'université de Saint-Gall

Des premiers succès pour la Suisse même si l'épreuve de vérité n'a pas encore eu lieu

Si on examine les données concernant la Suisse, on constate que la Confédération, les cantons et les communes ont multiplié les efforts au cours de la dernière législature (2004–2007). Alors qu'entre 1990 et 2003, la croissance consolidée des dépenses se montait à près de 4% par an – un taux nettement supérieur à la croissance économique et au renchérissement –, elles n'ont, en revanche, augmenté que de 2% environ par an (Confédération: + 3,1%) entre 2004 et 2007, pour un renchérissement de 1% et une croissance nominale du PIB de 3,8%. Au niveau fédéral, on mentionnera en particulier les programmes d'allègement PAB 03 et PAB 04, qui ont contribué à freiner l'augmentation des dépenses (voir *graphique 1*). Certains cantons et communes, dans des situations diverses, ont également assaini leur budget. Les collectivités ont peu à peu comblé leur déficit;

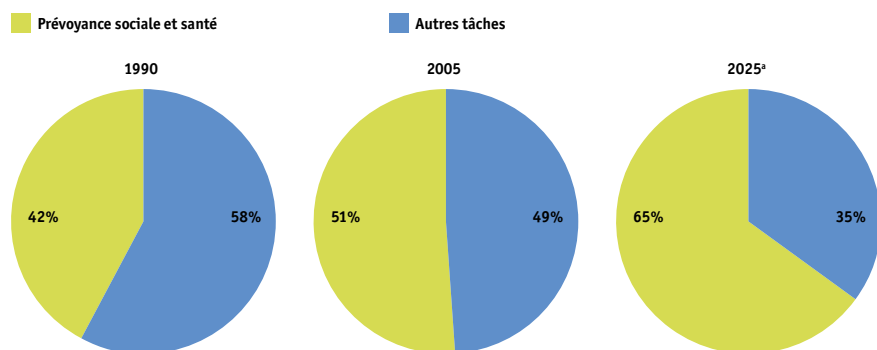
Graphique 2

Évolution du taux des dépenses sociales, 1990–2004



Graphique 3

Dépenses consolidées de la Confédération, des cantons, des communes et des assurances sociales



a Estimations de Ch. Schaltegger et B. Lengwiler suivant la tendance 1990–2005.

Source: AFF 2005; OFAS 2006; Economiesuisse 2002 / La Vie économique

Si on examine l'évolution des *dépenses helvétiques* au fil du temps, on constate clairement un *effet de cliquet*². Si en temps de crise les dépenses de l'État augmentent, elles ne reviennent pas au niveau initial pendant la période de haute conjoncture suivante. Cela signifie que la quote-part de l'État risque d'atteindre de nouveaux records au cours de la présente législature lorsque la conjoncture ralentira. Cela aura des conséquences sur la charge fiscale.

Le bilan de la Suisse est, en outre, inférieur à la moyenne en comparaison internationale. Une comparaison internationale de longue durée relativise l'amélioration de la politique financière helvétique pendant la dernière législature. La Suisse est le pays dont la quote-part de l'État a le plus augmenté depuis 1990, après le Japon, le Portugal et la Corée du Sud. Elle figure également parmi les nations dont le taux d'endettement s'est le plus accru. Les nombreux efforts consentis au cours de la dernière législature n'ont pas permis de compenser l'évolution négative du début des années nonante. La comparaison avec la Suède est intéressante. Ce pays est souvent cité en exemple pour démontrer les conséquences positives d'une quote-part de l'État élevée. Contrairement à notre pays, les dépenses comme les recettes de l'État suédois ont baissé depuis 1990. Ce qui s'est passé durant la dernière législature est parlant: la quote-part de l'État a diminué de 3,1 points (Suisse: -1,9 point), la quote-part fiscale de 0,8 point (Suisse: -0,4 point) et le taux d'endettement de 14,4 points (Suisse: -2,4 points). La croissance réelle du PIB suédois s'est située, en moyenne, 0,9 point au-dessus de celle du PIB helvétique. La quote-part des dépenses et des recettes sont encore nettement supérieures en Suède à ce qu'elle est en Suisse, même si l'écart se réduit. Enfin, son taux d'endettement est actuellement inférieur de 9 points au taux helvétique. Cela signifie que la Suède conduit une politique financière plus durable et plus restrictive que celle de la Suisse, et ce depuis une bonne dizaine d'années.

en 2007, elles ont même enregistré un excédent correspondant à 1,2% du PIB. On constate une évolution similaire pour la quote-part de l'État: l'environnement conjoncturel favorable l'a fait reculer de 35,9% du PIB en 2004 à 34,0% en 2007. De plus, comme la quote-part des recettes est restée stable, l'endettement a pu être réduit de 57,9% à 55,5% du PIB. L'OCDE estime que la tendance demeurera favorable en 2008 et 2009 et que le taux d'endettement reculera à 54,7%.

Au vu de ces bons chiffres, on peut se demander si la Suisse a restauré sa réputation de stabilité en matière de politique financière et si elle a corrigé les erreurs des années nonante.

Bien que certaines assurances sociales affichent déjà des déficits structurels, rien n'a été proposé au cours de la législature 2003–2007 pour faire face à l'accroissement des dépenses résultant de l'évolution démographique. À partir de 2015, l'AVS sera confrontée à un défaut de financement qui s'amplifiera rapidement. En 2017, la simple couverture des besoins courants nécessiterait un relèvement du taux de TVA de 0,5%. La tendance à résoudre les problèmes de financement par des hausses d'impôts reste donc entière. Pour l'assurance-invalidité (AI), l'assurance-chômage (AC) et les allocations pour perte de gain (APG), un relèvement des cotisations est déjà prévu à

1 OCDE, *Perspectives économiques*, n° 82, 2007.

2 L'effet de cliquet a été évoqué pour la première fois par Peacock et Wiseman (1961) pour expliquer la tendance à l'expansion des dépenses de l'État sur le long terme.

Encadré 1

La Suède n'est pas un exemple de facilité en matière de politique financière

D'aucuns remettent en question la nécessité de consolider le budget du côté des dépenses, arguant que certains pays scandinaves atteindraient des taux de croissance élevés malgré un État social généreux et un niveau d'imposition élevé.

Il est donc intéressant d'étudier l'exemple suédois de près.

Comme le montrent les données de l'OCDE, l'économie de ce pays a traversé une crise grave au début des années nonante: l'effondrement du marché de l'immobilier, la hausse de l'endettement privé, la crise bancaire, l'augmentation du taux de chômage et le ralentissement de la conjoncture mondiale ont affecté les budgets publics^a. Entre 1990 et 1993, leur situation financière s'est radicalement détériorée passant d'un excédent financier de 3,4% du PIB à un déficit de 11,3%^b. Pendant cette période, le taux des dépenses s'est aussi accru, passant de 61,3% à 72,4% du PIB. Parallèlement, la quote-part des recettes s'est inscrite en léger repli, de sorte que l'endettement est passé de 46,7% à près de 80% du PIB. Le pays a durci sa politique de consolidation après le changement de gouvernement en 1994. Il est intéressant de noter que les cabinets sociaux-démocrates d'Ingvar Carlsson, puis de Göran Persson ont essentiellement consolidé les finances avec des mesures axées sur les dépenses^c. La quote-part des recettes est restée relativement stable de 1995 à 2005. Ainsi, les taux de dépenses et d'endettement ont pu être réduits, respectivement, de plus de 10 points et de près de 20 points. La Suède doit ce résultat au programme de rigueur introduit par le gouvernement au printemps 1995.

Ce pays a, en outre, fait un pas important pour la consolidation des finances publiques, en améliorant leur transparence. De nombreux fonds, qui jusqu'au milieu des années nonante disposaient d'une comptabilité séparée, ont été intégrés au budget général. Cette mesure a été associée à une autre modification institutionnelle majeure des processus budgétaires: le renforcement de la position du ministre des Finances et du Premier ministre au sein du cabinet. Pour ce faire, la Suède est passée d'un modèle ascendant, où le budget était construit sur la base de la somme des demandes des différents ministères, à un modèle descendant^d. Aujourd'hui, sur mandat du gouvernement, le Parlement arrête le budget de l'année ainsi que celui des trois exercices suivants dès le mois de février. Le montant total est, ensuite, ventilé entre 27 secteurs, sachant que le plafond de dépenses ne peut être dépassé (Wagschal et Wenzelburger, 2006).

- a Voir Wagschal und Wenzelburger (2006) pour une vue d'ensemble de la stratégie de consolidation suédoise.
 b Si on tient compte des effets conjoncturels de l'économie suédoise, il apparaît que le solde de financement corrigé des variations du cycle s'est détérioré, passant de 2,7% à -6,5% du PIB.
 c Quant à savoir si la consolidation des finances suédoises était axée sur les dépenses ou également sur les recettes, les avis divergent. Voir Wagschal et Wenzelburger (2006) ou Brandner (2003).
 d Hagen et Strauch (2001) considèrent que l'organisation du processus budgétaire au sein du gouvernement exerce une influence décisive sur les finances publiques.

partir de 2010. En ce qui concerne l'AI, la 5^e révision de la loi a permis une légère correction des dépenses. Des mesures sont également prévues dans l'AC. Ces aménagements ne permettront, toutefois, pas de financer les autres dépenses.

Le financement durable et la pérennité des assurances sociales sont les deux plus grands défis de politique financière que la Suisse doit relever. La situation n'est pas confortable: les dépenses sociales et les coûts de la santé ont augmenté dans une proportion largement supérieure à la moyenne dès les années nonante. Toutefois, les coûts supplémentaires engendrés par l'évolution démographique seront clairement perceptibles à partir de 2015 seulement. Depuis les années nonante, les coûts de l'État social ont pris l'ascenseur: tandis que le PIB a progressé de 40% entre 1990 et 2004, les dépenses dans les secteurs social et de la santé ont plus que doublé (voir *graphique 2*). Aucun autre pays européen n'a enregistré une hausse comparable. Le taux des dépenses sociales de la Suisse s'est accru de 10 points depuis 1990 pour atteindre près de 30% en 2004, un taux proche de celui des États-providence classiques (Suède: 32,9%).

Cette évolution a notamment des conséquences sur la structure des finances: en 2005, les pouvoirs publics ont consacré plus de 50% de l'ensemble de leurs dépenses à la prévoyance sociale et à la santé. Ces domaines ne représentaient, en 1990, que 42% des dépenses (voir *graphique 3*). La différence provient principalement de la forte croissance des dépenses de l'AI, de l'AC et du système de santé. Rien n'indique que cette tendance fléchira. Désormais, ce sont surtout les dépenses de l'AVS qui gonfleront, sous l'effet du vieillissement de la population, ainsi que les prestations complémentaires. La sécurité sociale continuera donc de prendre le pas sur d'autres groupes de tâches importants pour la croissance économique. Une telle politique financière n'est pas durable, et elle présage mal de la croissance économique future. Il existe une réelle concurrence entre les différents groupes de tâches et les dépenses de prévoyance sociale réduisent à vue d'œil la marge de manœuvre financière des autres domaines.

Réfléchir à un mécanisme durable pour le domaine social

Lors de la votation du 22 juin 2001, le peuple a accepté d'inscrire le frein à l'endettement dans la Constitution. Il a ainsi signalé son soutien à un assainissement durable des finances de la Confédération. Il convient, en effet, de mettre un terme à l'accroissement rapide de l'endettement, dont les années nonante portent la responsabilité principale. Le frein à

l'endettement a, certes, fait ses preuves dès les premières années de son application: le déficit structurel a pu être éliminé; le taux d'endettement de la Confédération, qui a atteint son niveau record en 2005 avec 28,1%, diminue depuis et il devrait avoisiner les 24,6% à fin 2008. Le frein à l'endettement possède toutefois un point faible. Les dépenses à caractère extraordinaire n'y sont pas soumises. Ainsi, il est possible que la dette continue de s'alourdir par leur faute alors que les finances sont équilibrées. Selon le rapport du Conseil fédéral relatif à l'évolution de la dette³, seul 40% de l'endettement supplémentaire résulte des déficits liés au compte financier. Le Conseil fédéral propose d'introduire une règle complémentaire afin de mieux contrôler l'endettement. Ses modalités précises n'ont pas encore été définies.

Une telle règle ne permettra pas, à elle seule, de relever les défis à long terme en vue de garantir le financement durable des assurances sociales. Aujourd'hui, le rapport entre les personnes à la retraite et celles en âge d'exercer une activité lucrative est de un à quatre. Dans quinze ans, il sera de un à trois et, dans trente ans de un à deux environ. L'évolution dans les domaines de la prévoyance-vieillesse, de la santé et de l'AI pèsera sur le budget fédéral. L'évolution démographique se traduira par une hausse des dépenses publiques à long terme. À l'instar du frein à l'endettement actuellement en place, il faut créer des automatismes basés sur la situation financière des assurances sociales. En cas de dérapage, les milieux politiques seraient tenus de corriger le tir. La mise en place d'une stratégie est particulièrement importante pour l'AVS qui absorbe d'ores et déjà près de la moitié des dépenses sociales. Par ailleurs, on sait aujourd'hui que l'évolution démographique provoquera, à moyen terme, une augmentation rapide des déficits. Une règle de durabilité obligerait les milieux politiques à revoir le mode de financement de l'AVS et à mettre en place un dispositif assurant sa pérennité. Il est impératif de mettre en œuvre des solutions avant que le fonds n'accumule plus de déficits et de dettes. Cela renforcerait la confiance dans notre principale assurance sociale et garantirait son financement sur le long terme. Il convient aussi d'instaurer une règle de durabilité ou de durcir les dispositions en vigueur pour l'AC, l'AI et les APG, afin d'éviter que ces trois assurances sociales fortement déficitaires ne retombent dans l'endettement. ■

3 Rapport du Conseil fédéral relatif à l'évolution de la dette des administrations publiques, DFF, 2007.