

Une règle de financement durable pour un équilibre à long terme du budget fédéral

Dans les années nonante, les finances fédérales ont été marquées par une très forte progression de l'endettement, comme on n'en observe généralement qu'en temps de guerre ou lors de grandes crises. Depuis l'introduction du frein à l'endettement en 2003, cette situation s'est améliorée. L'équilibre budgétaire ne sera, toutefois, vraiment assuré dans la durée que lorsque tous les postes de dépenses du budget de l'État seront pris en compte. Si la règle complémentaire proposée à cette fin par le Conseil fédéral est très utile, plus indispensable encore apparaît l'assujettissement des assurances sociales à ce mécanisme.



Le vieillissement démographique est un fait incontournable. Par ailleurs, comme la dynamique financière déploiera rapidement ses effets négatifs et que le travail législatif requiert du temps, instituer une règle de financement durable pour l'AVS semble particulièrement indiqué.

Photo: Keystone



Martin Kaiser

Porte-parole, responsable du domaine Finance, fiscalité et infrastructures, economiesuisse, Zurich



Brigitte Lengwiler

Responsable de projet au domaine Finance, fiscalité et infrastructures, economiesuisse, Zurich



Christoph A. Schaltegger

Chef suppléant du domaine Finance, fiscalité et infrastructures, economiesuisse, Zurich

Une situation qui s'améliore avec un surcroît de charges en vue

Les finances fédérales se sont améliorées au cours de la législature 2004–2007 par rapport aux périodes antérieures: la dette de la Confédération a diminué de 10 milliards de francs en 2006 et 2007; la progression des dépenses n'a plus été aussi vive qu'entre 1990 et 2003, bien qu'elle excède encore de peu le taux de renchérissement.

La Confédération est principalement redevable de ces premiers succès au frein à l'endettement, adopté en 2001 par le peuple à une très forte majorité de 85%. Ce nouveau dispositif a produit ses effets pour la première fois dans le budget 2003. Il a contraint le Conseil fédéral à comprimer le budget fédéral à l'aide de deux programmes d'allègement (PAB 03 et PAB 04), pour s'en tenir aux prescriptions légales.

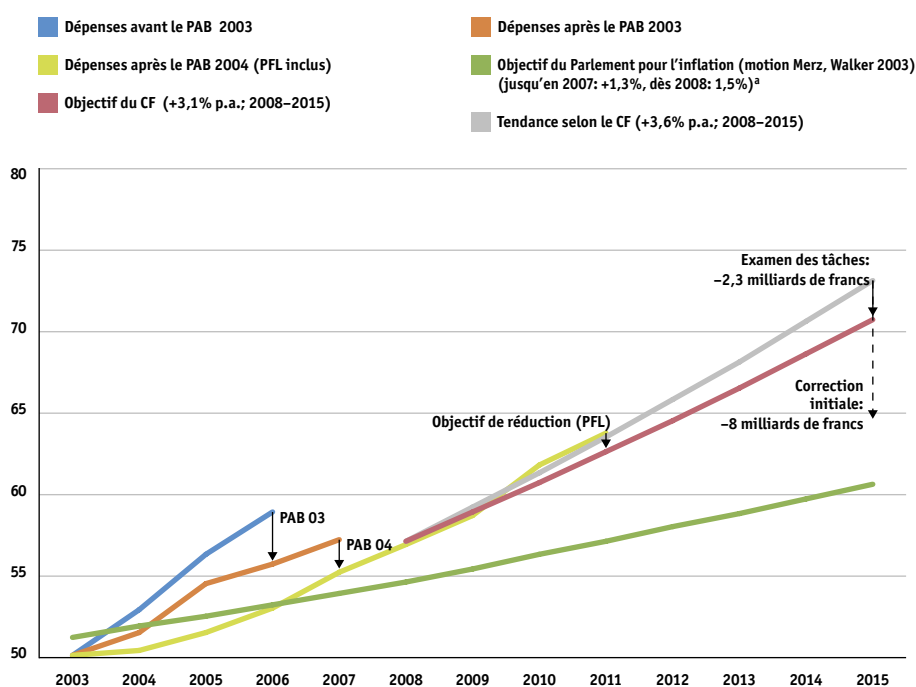
Pour autant, les effets des dérapages de la politique financière des années nonante ne sont pas entièrement corrigés: le taux d'endettement cumulé de la Confédération, des cantons et des communes a certes légèrement diminué; à 56,8% (2007), il demeure toutefois bien supérieur à ce qu'il était en 1990

(31,1%), juste avant que la situation ne se dégrade¹. Au plan international, la Suisse a passablement cédé de terrain en ce qui concerne la quote-part de l'État et la quote-part fiscale durant ces quinze dernières années. Parmi les pays de l'OCDE, elle connaît l'un des plus forts taux de croissance tant des recettes fiscales que des dépenses de l'État. Son problème d'endettement réside moins dans le manque de recettes que dans la croissance disproportionnée des dépenses. Par ailleurs, ces quotes-parts et ce taux d'endettement ne reflètent que le passé. Or, l'avenir apporte son lot de charges budgétaires, en raison de l'évolution démographique. Dans le domaine des assurances sociales et de la santé, la tendance à la progression des dépenses se maintient très largement.

La législature en cours n'annonce aucune amélioration. Dans son plan financier 2009–2011, le gouvernement, qui se montre optimiste en matière d'évolution conjoncturelle, prévoit des excédents budgétaires, car il compte sur les mesures d'assainissement qui résulteront du projet de «réexamen des tâches», sans que des décisions contraignantes ne soient prises en ce domaine. Or, des nuages s'accumulent à l'horizon. Des charges ex-

Graphique 1

Évolution des dépenses du budget suisse selon différents scénarios



a Base: motion Merz / Walker (point de référence = budget 2003).

Source: compte d'État, budget 07/08; plan financier de la législature 2007-2011; réexamen des tâches; communiqués de presse du DFF des 26 avril 2006, 29 novembre 2006 et 9 avril 2008 / La Vie économique

traordinaires sont déjà programmées pour un milliard de francs environ. Elles se traduiront par une progression des dépenses de nouveau supérieure à la croissance économique et au renchérissement (voir *graphique 1*).

Une indispensable extension du frein à l'endettement

Le Conseil fédéral est pleinement conscient, lui aussi, que la politique financière de la Confédération n'est pas durable. Voilà pourquoi le Département fédéral des finances a mis en perspective deux projets :

- le premier introduit une règle complémentaire au frein à l'endettement, afin que les dépenses extraordinaires ne soient plus soustraites à ce mécanisme;
- le second introduit un examen systématique des tâches pour combattre les surcroûts de charges qui se dessinent dans le budget de la Confédération. À l'heure actuelle, la réalisation des objectifs financiers est fixée à 2015 (2020 pour l'AVS).

Un contournement budgétaire...

À l'échelle internationale, les effets du frein à l'endettement et de diverses autres règles fiscales et budgétaires font l'objet de recherches depuis déjà quelques années². Les

États composant les États-Unis ainsi que divers cantons suisses, par exemple, ont mis en place des verrous budgétaires³. Aux États-Unis, des «Tax and Expenditure Limitations Laws» (TEL) ont été introduites, principalement vers la fin des années septante. Une étude empirique de *Shadbegian* (1996), relative aux incidences des TEL sur les activités publiques pour la période 1972-1987, montre que ces restrictions budgétaires ont des effets tangibles sur la progression des dépenses rapportée au revenu national. Les enquêtes empiriques pour la Suisse mettent aussi en évidence l'efficacité des restrictions budgétaires introduites par les cantons. Celles-ci ont surtout un effet modérateur sur les déficits et l'endettement. Grâce à ces règles budgétaires, les cantons ont pu réduire leur déficit moyen de 200 francs par habitant et par an entre 1980 et 1998. Ce résultat provient davantage d'une réduction des dépenses que d'une augmentation des recettes⁴.

L'analyse de *von Hagen* (1991) est aussi intéressante. Sur la base de plusieurs exemples et d'une analyse empirique réalisée dans les États formant les États-Unis, elle montre que les règles en matière de budget et d'endettement ont plutôt une influence sur le type d'emprunt que sur le montant de l'endettement. Autrement dit, elles occasionnent un transfert de dépenses des postes budgétaires soumis à la règle vers ceux qui ne le sont pas. Ce qu'il est convenu d'appeler le «contournement budgétaire» s'effectue, par exemple, sous la forme de financements spéciaux qui profitent à certains projets des pouvoirs publics et pour lequel l'emprunt est levé de façon autonome.

... également observable au niveau du budget fédéral

On constate un phénomène semblable avec le budget de la Confédération. La période d'observation est certes trop courte, depuis 2003, pour permettre de tirer des conclusions définitives sur l'efficacité du frein à l'endettement. Néanmoins, les deux programmes d'allègement budgétaire ainsi que les autres mesures prises se sont traduits dans un premier temps par une sensible amélioration budgétaire, puis par un net recul du taux d'endettement de la Confédération par rapport à son pic de 2005. Cela tend à prouver que le frein à l'endettement a entraîné un changement politique effectif et affermi les finances publiques. Un des points faibles de ce mécanisme réside toutefois dans le fait qu'il ne concerne pas les dépenses extraordinaires et les assurances sociales. La présente législature ne peut donc en faire usage pour réduire au mieux le taux d'endettement. Les

Encadré 1

Trois sources d'endettement

L'endettement de la Confédération, qui est passé de 40 à plus de 120 milliards de francs entre 1990 et aujourd'hui, provient des excédents de dépenses ordinaires, des dépenses extraordinaires et des excédents de dépenses des assurances sociales. Le frein aux dépenses ne porte aujourd'hui que sur les dépenses ordinaires. Pour lui permettre de déployer tous ses effets, il convient d'élargir son champ d'application et de le compléter par les deux instruments que voici :

- une règle complémentaire pour les dépenses extraordinaires;
- une règle de financement durable pour les assurances sociales.

1 Voir OCDE, *Perspectives économiques*, n° 83, juin 2008.

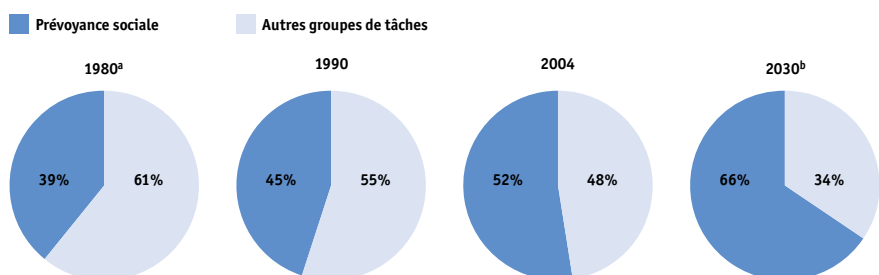
2 Voir Poterba (1997) ou Bohn et Inman (1996).

3 On trouve chez Hagen et Strauch (2001) des résultats empiriques concernant l'incidence des critères de convergence du Traité de Maastricht sur les budgets publics des États membres de l'UE.

4 Voir Feld et Kirchgässner (2008) et Schaltegger (2002).

Graphique 2

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



a Estimations propres.

b Estimations propres, selon la tendance 1990-2004.

Source: DFF (2004); OFAS (2006); Kaiser, Schaltegger, Lengwiler / La Vie économique

déficits – actuels et à venir – des diverses assurances sociales risquent donc d'aggraver l'endettement, lorsque celui-ci sort du champ d'application de la loi censée le freiner.

Appliquer le frein à l'endettement aux assurances sociales

Le Conseil fédéral entend remédier au moins partiellement à ces lacunes, en proposant au Parlement de compléter le frein à l'endettement. La mise sur pied d'une procédure prévoyant de compenser les dépenses extraordinaires dans le cadre du budget ordinaire devrait bloquer toute progression de l'endettement. Si louable soit-elle, cette proposition ne résoudra pas ce qui constitue le plus grand défi en matière de politique financière de la Suisse: le financement durable des assurances sociales. Le vieillissement démographique et les coûts supplémentaires dont il s'accompagne plombent déjà les budgets publics et les affecteront toujours plus à long terme. Les efforts de consolidation déployés jusqu'ici en matière de politique financière n'ont, pourtant, guère porté sur les assurances sociales. C'est ainsi que la quote-part de ces dernières ne cesse de progresser dans le budget financier, au détriment des autres postes (voir *graphique 2*). Pour ralentir cet «effet d'éviction», il convient donc, au-delà de la règle complémentaire, d'étendre la portée du frein à l'endettement en créant pour les assurances sociales des mécanismes basés sur les réalités financières.

Les assurances sociales sont à la fois un important chapitre politique et un sujet complexe. De plus, contrairement au budget général, il est difficile de leur appliquer des mesures qui soient rapidement efficaces, puisque leurs prestations sont définies par la loi et que les modifier exige parfois des amendements constitutionnels, assortis de référendums obligatoires. Au plan social, les corrections de prestations requièrent des délais d'adaptation. Une solution à ce problème

consiste donc à créer une règle susceptible de garantir le financement durable des assurances sociales⁵.

À quoi une règle de financement durable doit-elle ressembler?

La situation financière initiale des assurances vieillesse et survivants (AVS), invalidité (AI), chômage (AC) et perte de gain (APG), de même que la dynamique propre de leurs dépenses et recettes, exigent que soit aménagée pour chacune d'elle une règle de financement durable individuelle. Cela ne modifiera toutefois pas l'objectif énoncé dans la loi sur les finances de la Confédération, qui reste le même pour toutes les assurances sociales, à savoir: l'évolution des dépenses et des recettes doit être équilibrée à long terme, tout en évitant l'endettement. Pour remplir ces exigences et tenir compte des spécificités de chaque assurance sociale, une double procédure apparaît donc judicieuse. D'une part, le principe de l'équilibre devra être ancré dans la loi sur les finances de la Confédération. D'autre part, il conviendra de définir une mise en œuvre pour chaque assurance sociale par le biais d'une révision des lois spéciales concernées. Ce mandat devra être impérativement exécuté dans un délai donné.

Cette approche par étapes permet aussi de coordonner l'application des dispositifs particuliers avec les révisions législatives en cours ou programmées.

L'aménagement de la règle de financement durable doit être suffisamment souple pour tenir compte des circonstances (par exemple la conjoncture) et la sanction prévue suffisamment rigoureuse pour assurer le respect de la règle. Un tel dispositif doit se composer (voir *tableau 1*):

- d'une *règle fondamentale* («quel objectif souhaite-t-on atteindre?»);
- d'une *règle de gestion* («quel indicateur déclenche une intervention?»);
- d'une *sanction* («quelles mesures sont appliquées quand la règle fondamentale n'est pas respectée?»).

Tandis que la règle fondamentale doit être ancrée, comme signalé plus haut, dans la loi sur les finances de la Confédération, son application (règles de gestion et sanction) sera définie individuellement dans la loi spécifique de chaque assurance sociale.

Implications concrètes pour chaque assurance sociale

Assurance-chômage (AC)

L'actuelle loi sur l'assurance-chômage connaît déjà une règle de financement dura-

Encadré 2

Disposition complémentaire pour la règle de financement durable (en deux étapes)

Art. 19

AL. 1: L'Assemblée fédérale et le Conseil fédéral équilibrent à terme les dépenses et les recettes des assurances sociales fédérales.

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.

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:

- les seuils financiers qui obligent le Conseil fédéral, dans le délai d'un an, à présenter une révision rétablissant et garantissant l'équilibre financier, et
- 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.

⁵ Economiesuisse (2008).

⁶ Message relatif à la modification de la loi sur l'assurance chômage, 3 septembre 2008.

Tableau 1

Les trois éléments d'une règle de financement durable

| | |
|--------------------|--|
| Règle fondamentale | Elle définit l'objectif: p. ex. l'équilibre financier sur l'ensemble d'un cycle conjoncturel. La règle doit être simple, transparente et compréhensible. |
| Règle de gestion | Elle définit les exigences minimales en termes de déficits, de niveau du fonds ou de niveau d'endettement, par exemple. |
| Sanction | Elle définit les mesures à prendre lorsque la règle de gestion impose une intervention. |

Source: Economiesuisse / La Vie économique

ble qui empêche les dettes du fonds de l'AC de s'accumuler indéfiniment. La *règle fondamentale* veut que le compte de l'assurance-chômage soit équilibré sur l'ensemble d'un cycle conjoncturel. La *règle de gestion* vise l'état de la dette, en lien avec la somme des salaires. Lorsque la limite fixée a été atteinte, la *sanction* oblige le Conseil fédéral à présenter une révision législative dans le délai d'un an. Dans l'intervalle, le gouvernement a la compétence d'augmenter préalablement les taux de cotisation salariale de 0,5 point au plus et de porter le salaire soumis à cotisation au maximum à deux fois et demie le gain assuré, mesures qui permettent de contenir l'endettement jusqu'à l'entrée en vigueur de la révision.

Ce mécanisme représente une bonne approche pour empêcher les dettes d'augmenter de façon incontrôlée. Il conviendrait toutefois de le perfectionner. En effet, il ne peut empêcher les dépenses d'augmenter dans une proportion supérieure à la moyenne, car la sanction ne s'applique qu'aux recettes. Par ailleurs, d'éventuelles mesures touchant aux dépenses doivent franchir tous les obstacles du processus politique avant d'entrer en vigueur et de déployer leurs effets. Le projet de révision actuel⁶ prévoit des mesures d'assainissement portant, à hauteur de 65%, sur les recettes.

Assurance-vieillesse et survivants (AVS)

Les tendances à moyen et à long termes annoncent une augmentation du vieillissement démographique sous la double pression des facteurs suivants: la baisse du taux de natalité depuis 1972 et une espérance de vie croissante. Il est relativement facile de prévoir les répercussions d'une telle évolution sur le financement de l'AVS. Selon les projections actuelles de l'Office fédéral des assurances sociales (Ofas), les déficits annuels augmenteront rapidement à partir de 2015. Puis, les réserves du fonds, qui dépassent actuellement 100%, seront pratiquement épuisées en l'espace de dix ans seulement.

L'idée d'une règle financière n'est pas

nouvelle. Un tel mécanisme est en discussion dans le cadre de la 11^e révision de l'AVS, actuellement traitée par le Parlement. Le modèle suédois est aussi intéressant. Dans ce pays, le financement de la prévoyance vieillesse est lié à l'évolution démographique future par un mécanisme qui module les dépenses (rentes) en fonction des recettes. Ce modèle pourrait être perfectionné. En particulier, la sanction, qui touche unilatéralement le montant des rentes, pourrait être complétée par d'autres paramètres. Par analogie avec l'AC, l'équilibre financier sur l'ensemble d'un cycle conjoncturel devrait être la *règle fondamentale*. Quant à la *règle de gestion*, on pourrait définir des indicateurs concernant le niveau du fonds de compensation ou les déficits enregistrés, ou une combinaison des deux. En ce qui concerne la *sanction*, des mesures seraient envisageables en matière d'âge de la retraite (élévation de l'âge légal de la retraite), de rentes (mode d'adaptation) et, à la rigueur, de recettes (p. ex. majoration des cotisations des non-actifs).

Les données démographiques étant ce qu'elles sont, et compte tenu du fait que la dynamique financière déploiera ses effets négatifs rapidement et que le travail législatif requiert du temps, instituer une règle de financement durable pour l'AVS semble particulièrement indiqué.

Autres assurances sociales: AI, APG

Les projections actuelles annoncent un déficit structurel persistant dans l'AI, sans aggravation, toutefois, de l'écart entre dépenses et recettes. Pour que la volonté politique d'un assainissement durable de l'AI reste intacte et que le nouveau fonds constitué pour cette assurance ne se trouve pas épuisé en quelques années, il serait judicieux d'envisager aussi, dans le cadre de la 6^e révision prévue de l'AI une règle de financement durable comprenant des sanctions touchant aux prestations.

Pour ce qui est de l'APG, rappelons que cette assurance a enregistré des excédents de recettes pendant des années. Ce n'est qu'avec l'extension des prestations, en particulier depuis l'introduction de l'assurance-maternité, qu'elle a connu des déficits. Une règle de financement durable doit également être envisagée dans ce domaine; on l'intégrerait au relèvement imminent des prélèvements salariaux (+0,2 dès 2011).

Encadré 3

Bibliographie

- Bohn H. et Inman R. P., «Balanced-Budget Rules and Public Deficits: Evidence from the U.S. States», *Carnegie-Rochester Conference Series on Public Policy*, 45, 1996, p. 13–76.
- Economiesuisse, *Une politique financière durable pour la croissance et la prospérité*, 2008.
- Feld L. P. et Kirchgässner G., «On the Effectiveness of Debt Brakes: The Swiss Experience», à paraître dans Neck R. et Sturm J.-E. (éd.), *Sustainability of Public Debt*, MIT Press, Cambridge/Londres, 2008.
- Poterba J. M., «Do Budget Rules Work?», dans Auerbach A. J. (éd.), *Fiscal Policy: Lessons from Economic Research*, Cambridge (Mass.), MIT Press, 1997, p. 53–86.
- Schaltegger, C. A., «Budgetregeln und ihre Wirkung auf die öffentlichen Haushalte: Empirische Ergebnisse aus den US-Bundesstaaten und den Schweizer Kantonen», *Schmollers Jahrbuch*, 122, 2002, p. 369–413.
- Shadbegian R. J., «Do Tax and Expenditure Limitations Affect the Size and Growth of State Government?», *Contemporary Economic Policy*, 14, 1996, p. 22–35.
- Von Hagen J., «A Note on the Empirical Effectiveness of Formal Fiscal Restraints», *Journal of Public Economics*, 44, 1991, p. 99–110.
- Von Hagen J. et Strauch R. R., «Fiscal Consolidation: Quality, Economic Conditions, and Success», *Public Choice*, 109, p. 327–346.