

une politique financière durable pour la croissance et la prospérité

Impressum

Cette publication paraît en français et en allemand
Composition et production: Daniel Stähli, Visuelle Kommunikation, Zurich
Impression: Offset Holend AG, Zurich
Edition: juillet 2008
© economiesuisse 2008

Des finances durablement équilibrées sont la condition du succès en politique financière. Seul un taux d'endettement stable permet de financer les prestations étatiques à long terme et de préserver une marge de manœuvre financière pour des investissements d'avenir. Une politique financière équilibrée représente un atout économique important ainsi que la condition déterminante de la croissance et de la prospérité, pour les générations futures aussi.

Le bilan de politique financière de la Suisse est meilleur aujourd'hui qu'il y a encore quelques années en arrière. Le taux d'endettement a légèrement reculé et les hausses marquées de la quote-part de l'Etat et de la quote-part fiscale observées dans les années 1990 semblent maîtrisées. La plupart des cantons sont revenus à la discipline financière. Au niveau fédéral, l'amélioration résulte principalement de la mise en œuvre du frein à l'endettement et des programmes d'allègements budgétaires. L'équilibre des finances publiques n'est toutefois pas assuré pour l'avenir. Au contraire. Pour la législature en cours, la stabilité semble à nouveau menacée, alors que les séquelles des développements négatifs des années 1990 sont encore visibles. A ceci s'ajoute que l'on ne sait toujours pas comment l'on garantira la pérennité des assurances sociales d'une manière à la fois supportable sur le plan financier et acceptable sur le plan social. C'est un défi majeur. La hausse permanente des dépenses sociales a pour effet de réduire à une portion du budget toujours plus congrue la part affectée aux autres domaines de tâches. Ce phénomène d'éviction, qui reste entier, empêche de définir des priorités dans les dépenses de l'Etat et menace à terme la base financière disponible, entre autres, pour les investissements dans la formation ou les transports.

Le frein à l'endettement est aujourd'hui un instrument clé de la gestion budgétaire au niveau fédéral. Toutefois, ce dispositif laisse perdurer deux sources d'endettement: les dépenses extraordinaires (en particulier les mesures d'assainissement) et les déficits actuels ou prévisibles des assurances sociales AVS, AI, AC et APG. Afin de neutraliser le premier risque, le Conseil fédéral suggère, dans le cadre d'une consultation portant sur une révision de la loi sur les finances de la Confédération, d'ajouter au frein à l'endettement une règle complémentaire. C'est une bonne chose. Soucieuse d'empêcher que l'évolution financière de l'AVS, de l'AI, de l'AC ou des APG ne provoque de nouvelles dettes – c'est le deuxième risque – l'économiesuisse esquisse dans le présent document les contours d'une règle de financement durable; l'esprit du frein à l'endettement serait ainsi transposé dans les assurances sociales. La règle de financement durable s'appuie sur les exigences constitutionnelles. Elle serait mise en œuvre, d'une part, dans la loi sur les finances de la Confédération et, d'autre part, dans les lois spéciales.

Ce concept de politique financière durable favorisant la croissance et la prospérité créerait les conditions adéquates pour garantir l'équilibre des assurances sociales et des finances publiques à longue échéance. Ce projet vise aussi à susciter un large débat à propos des mécanismes de gestion et de sanction contraignants qu'il faudrait mettre en place pour sauvegarder l'équilibre financier des assurances sociales. Afin de préserver l'attrait de la place économique suisse et de renforcer la confiance des citoyens dans les assurances sociales, il conviendra à cet égard d'orienter les réflexions en tenant compte des ressources disponibles.



Pascal Gentinetta
Président de la direction



Martin Kaiser
Membre de la direction

	Executive Summary	4
1	Objectifs et instruments d'une politique financière durable	
1.1	En ligne de mire d'une politique financière durable: une évolution cohérente de l'endettement à long terme	9
1.2	Exigences d'une politique financière durable	10
2	Evolution des finances publiques	
2.1	Situation de départ	13
2.1.1	Rétrospective des années 1990	13
2.1.2	La discipline financière porte ses premiers fruits	13
2.1.3	La nouvelle législature n'annonce pas une politique financière durable	15
2.2	Perspectives	17
2.2.1	Le processus d'éviction va se poursuivre	17
2.2.2	Le défi à long terme du financement des assurances sociales	19
2.2.3	Le rapport sur les perspectives à long terme quantifie les mesures à prendre	20
3	Politique financière de la Confédération	
3.1	Le frein à l'endettement	21
3.2	Règle complémentaire au frein à l'endettement (Projet de révision de la loi sur les finances de la Confédération – LFC)	23
3.3	Réexamen des tâches	25
4	Règle de financement durable	
4.1	Quels objectifs faut-il atteindre avec la règle de financement durable?	28
4.2	Qu'est-ce qu'une bonne règle de financement durable?	30
4.3	Ancrage juridique de la règle de financement durable	31
4.4	Éléments de concrétisation pour les assurances sociales	33
4.4.1	Assurance vieillesse et survivants AVS	33
4.4.2	Assurance invalidité AI	37
4.4.3	Assurance chômage AC	38
4.4.4	Allocations pour perte de gain APG	39
4.5	Evaluation générale	40
4.5.1	Avantages pour les assurances sociales	40
4.5.2	Avantages pour les finances fédérales	41
5	Annexe	
5.1	Réalisation	42
5.2	Illustrations	42
5.3	Bibliographie	43

La politique financière a connu une légère amélioration ces dernières années. L'équilibre des finances publiques n'est toutefois pas encore assuré durablement, car les 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 au cours des années 1990 restent visibles: les finances helvétiques n'ont pas retrouvé leur solidité traditionnelle, ni par rapport à d'autres époques, ni 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 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'Etat 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'Etat et de la quote-part fiscale.

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 ainsi 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 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 estimées 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 augmenter 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 de la Confédération 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, une façon d'empêcher de financer des dépenses extraordinaires par la dette, et 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.

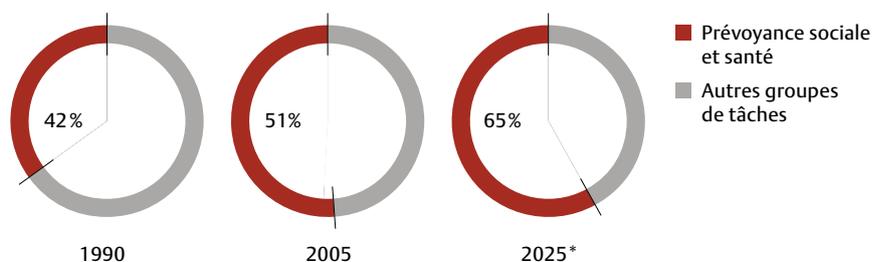
La deuxième source d'endettement non encore maîtrisée – les dépenses excessives des assurances sociales (AVS, AI, AC, APG) – constitue probablement le plus grand défi pour les finances publiques suisses. Depuis 1990, les coûts de l'Etat social s'alourdissent de plus en plus. Les dépenses du domaine social 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 des budgets. En 2005, les pouvoirs publics leur consacraient plus de 50% des dépenses totales, contre 42% en 1990. 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'Etat, 1990–2025

Assurances sociales comprises



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

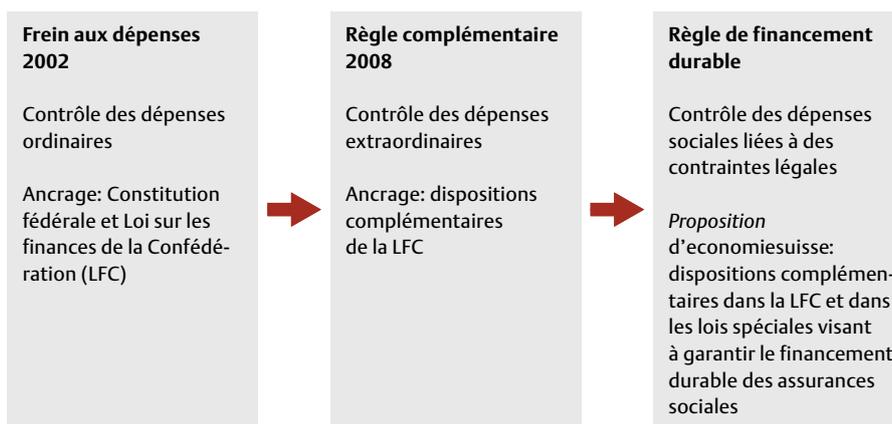
L'équilibre sur la durée, un critère important

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 attractif, 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 un déficit à partir de 2015, déficit qui ira en se creusant. Le niveau du fonds de compensation pourrait alors passer de plus de 100% des dépenses à moins de 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 financière 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 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 est un concept ayant 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 les failles du dispositif (cf. schéma en haut).

Pour être efficace, une 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.

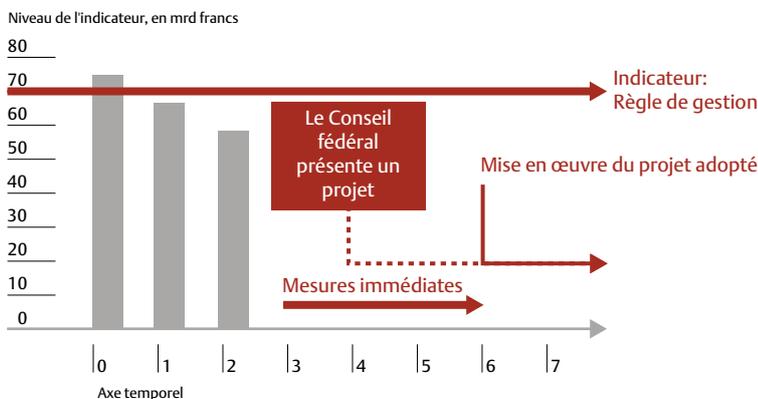
La règle de financement durable s'appuie sur des principes incontestés qui sont d'ores et déjà ancrés dans la Constitution et les différentes lois d'application: la *règle fondamentale* – le maintien de l'équilibre financier – est inscrite tant dans la Constitution que dans les lois spéciales concernées. *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 n'existe tout au plus que 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 des sanctions adaptées à chaque situation dans le cadre d'un débat démocratique.

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. L'avantage de cette procédure réside dans le fait que les mesures sont uniquement appliquées lorsque la situation financière l'exige. Obliger les milieux politiques à se confronter à ces questions immédiatement et à définir des mesures contraignantes pour remédier aux déséquilibres financiers évite l'aggravation des problèmes, voire des situations de crise. De plus, la marge de manœuvre et la flexibilité sont préservées, les mesures immédiates pouvant être remplacées par d'autres mesures et adaptées aux conditions-cadre économiques et sociales du moment (cf. schéma page 8).

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 attaque donc aussi à la racine le phénomène d'éviction des tâches au sein du budget. 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 obligerait les milieux politiques à décider aujourd'hui, en cas de déséquilibre financier identifié, quelles mesures devront être prises demain. Elle a l'avantage de provoquer une intervention rapide 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 comporte de nombreux avantages

Les avantages de la règle financière 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 sont appliquées uniquement si une assurance sociale connaît une évolution financière négative qui rend une intervention inévitable
- La *margin 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, car le décalage entre l'identification du problème et la prise de décision («inside lag») se réduit sensiblement.
- 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.

Objectifs et instruments d'une politique financière durable

On crédite traditionnellement la Suisse d'une saine politique financière. Notre pays a longtemps affiché des comptes publics équilibrés et un niveau d'endettement modeste. Cette situation a commencé à se détériorer dans les années nonante. Le ratio d'endettement cumulé de la Confédération, des cantons et des communes (sans compter les dettes de l'AI¹) est passé en effet de quelque 30% du PIB en 1990 à plus de 55% en 2003, pour retomber aujourd'hui un peu au-dessous de 50%. L'évolution a été encore plus abrupte pour la Confédération. En 1990, celle-ci finançait ses activités par des emprunts dont le volume équivalait à 11,8% du PIB. En 2005, ce taux atteignait 28,5%. Sur une période de 15 ans, l'endettement de la Confédération est passé de 38 à plus de 130 milliards de francs. Il s'élève aujourd'hui à 124 milliards de francs et la dette totale des collectivités publiques se monte à 240 milliards. Que faut-il penser de cette évolution? Dans quelle mesure la progression du niveau d'endettement est-elle pour la Suisse un problème de politique économique et financière?

1.1 En ligne de mire d'une politique financière durable: une évolution cohérente de l'endettement à long terme

Aux yeux du public, les dettes sont perçues plutôt négativement. En son temps déjà, la Bible définissait le rapport de force entre prêteur et débiteur par cette formule: «le débiteur est le valet de son créancier». Le marché du crédit n'en a pas moins une fonction très importante dans les économies modernes. Il permet d'étaler la consommation dans le temps de façon optimale et de prendre les meilleures décisions possibles en matière d'investissement face à des rentrées de recettes fluctuantes. Ce raisonnement vaut aussi pour la dette publique: sans possibilité de recourir à l'endettement, les taux d'imposition devraient sans cesse être modifiés pour assurer en tout temps l'équilibre budgétaire face à l'évolution de la conjoncture. Il n'y a donc guère de sens à vouloir financer les prestations publiques uniquement par l'impôt, pas plus qu'il ne serait judicieux de demander aux entreprises de compter uniquement sur du capital propre pour couvrir leurs dépenses. Les emprunts permettent à l'Etat de lisser la charge fiscale à travers les cycles conjoncturels. Il économise ainsi des frais administratifs importants, mais cette stabilité de la politique financière offre aussi de la prévisibilité aux sujets économiques. Une augmentation de l'endettement limitée dans le temps peut être justifiée pour financer des projets d'investissement importants, lorsque ces projets ont une utilité à long terme, c'est-à-dire pour plusieurs générations.

L'endettement public n'est donc pas une mauvaise chose en soi – mais le recours abusif au financement par la dette l'est assurément.² Il s'agit d'assurer une politique financière durable. Une politique financière cohérente et viable à long terme doit faire en sorte que la dette de l'Etat n'augmente pas davantage que le produit national brut. C'est le seul moyen d'assurer la stabilité du taux d'endettement et l'équilibre du solde primaire (dépenses publiques moins recettes publiques sans les charges d'intérêts). Une politique financière axée durablement sur l'équilibre structurel budgétaire peut être appliquée fidèlement aussi longtemps que les taux d'intérêts réels de l'économie nationale correspondent aux taux de croissance réelle de cette économie. Lorsque les taux d'intérêt réels dépassent le taux de croissance du PIB, des excédents primaires doivent être réalisés

¹ Le ratio d'endettement international comparable, qui inclut les dettes des assurances sociales, s'est élevé en 2007 à 55,7%.

² Baltensperger (2005).

pour garantir la durabilité de la politique financière. Toutefois, plus le ratio d'endettement d'une économie demeure longtemps à un niveau élevé, plus l'équilibre est difficile à assurer et plus vite l'on risque de tomber dans le piège de l'endettement et de ses conséquences (recettes courantes de l'Etat entièrement consacrées au service de la dette)³. La hausse prolongée de la dette alourdit le service des intérêts et mine la confiance des marchés financiers internationaux. Elle débouche sur une spirale explosive de l'endettement. C'est particulièrement problématique lorsque les emprunts sont libellés en devises étrangères et qu'il n'existe pas de positions créancières adéquates dans le secteur privé domestique. Il en résulte un déficit croissant de la balance des revenus, qui suscite une méfiance latente, une pression à la dévaluation de la monnaie nationale et une accentuation tendancielle des différentiels d'intérêts.

Contrairement au rythme de progression de l'endettement, on ne dispose d'aucune valeur limite permettant de savoir si le montant absolu de la dette est acceptable à long terme. C'est le cas par exemple de la valeur seuil de 60% du PIB retenue par l'UE dans l'Accord de Maastricht. Cette limite découle de critères politiques. Savoir quel ratio d'endettement peut être considéré comme supportable dépend des préférences de la population entre consommation présente et consommation future. Mais fixer une valeur cible d'endettement a néanmoins du sens, puisque cela renforce la confiance des marchés financiers dans la solvabilité d'un débiteur national. Pour un pays, conserver un faible niveau d'endettement est en quelque sorte une «assurance» pour les temps difficiles. Cela renforce la confiance générale dans la politique financière qu'il poursuit.

Bien que la dette nominale d'une économie nationale puisse fort bien augmenter dans le cadre défini par la croissance économique sans que l'Etat ne tombe dans le piège de l'endettement, la question se pose de savoir si le fait de financer des prestations publiques par l'emprunt plutôt que par l'impôt peut avoir des effets positifs sur la croissance. Selon le théorème d'équivalence de Ricardo, le financement par l'emprunt ou par l'impôt est indifférent. Quand l'Etat s'endette, les ménages augmentent leurs économies dans la même proportion afin de pouvoir payer les futurs impôts, plus élevés. Sur la durée, une économie nationale ne peut échapper aux limites de ses budgets et, partant, éviter de recourir à l'impôt pour financer les prestations publiques. La demande totale d'une économie n'est pas influencée par le mode de financement des prestations publiques. Les déficits budgétaires acceptés aujourd'hui se traduiront demain par des charges d'intérêt ou des contraintes de remboursement qui exigeront, elles aussi, des réductions budgétaires ou des majorations d'impôts.

Une extension des activités de l'Etat financées par l'impôt a, en règle générale, un effet dissuasif sur l'activité économique du secteur privé. Son financement via une nouvelle dette nécessite une proportion croissante d'économies privées, ce qui a tendance à faire augmenter les taux d'intérêt.

1.2 Exigences d'une politique financière durable

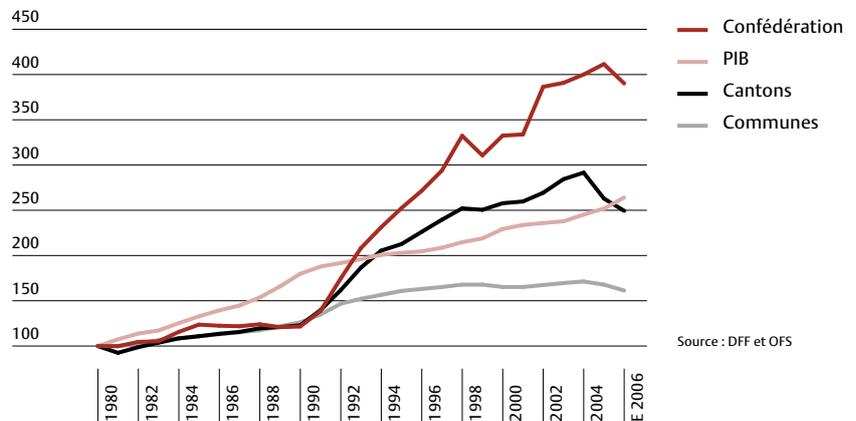
L'objectif de la durabilité est un important critère de performance en politique financière. Seule une politique financière durable est en effet crédible et susceptible d'assurer en permanence le financement des prestations publiques. A côté d'un système fiscal attractif, elle constitue un atout comparatif important qui stimule la croissance économique et assure la prospérité générale – y compris des générations futures. La politique

³ Un moyen théorique d'échapper au piège de l'endettement consiste à recourir à la création monétaire (seigneurage). L'Etat peut ainsi mobiliser sa Banque centrale pour se financer à court terme par l'inflation. A long terme, cependant, cette politique conduit à l'hyperinflation et nuit à la réputation de solvabilité de l'Etat, rendant du même coup sa politique de financement par l'emprunt de plus en plus difficile.

Graphique 1.1

La politique financière de ces 15 dernières années n'était pas durable, la faute surtout à la Confédération. Les dettes de celle-ci ont quadruplé depuis la fin des années 80 alors que le PIB n'a progressé que de 50% depuis 1990. Dans les années 80, le ratio d'endettement total avait diminué de 42% pour se retrouver à 30% en 1990. Le maximum a été atteint en 2003 avec un pic à 55%.

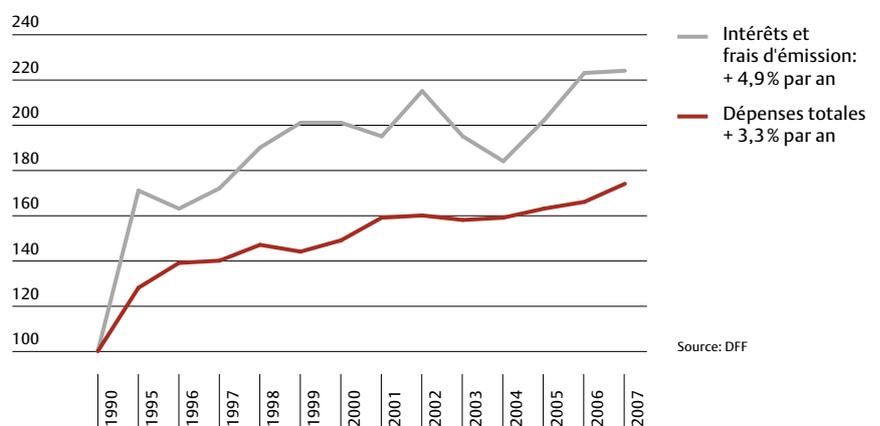
Endettement de la Confédération, des cantons et des communes mesuré au PIB Indice 1980 = 100



Graphique 1.2

L'endettement de la Confédération a fait augmenter les charges d'intérêts et les coûts d'émission, en l'occurrence nettement plus que le total des dépenses. Leur part de ce total est passée de 5,8% en 1990 à 7,5% en 2007.

Evolution des charges d'intérêts passifs dans le budget de la Confédération Indice 1990 = 100



financière suivie par la Suisse depuis 1990 n'était pas durable. Cette mauvaise situation était due principalement à l'évolution budgétaire de la Confédération (cf. graphique 1.1). Une croissance disproportionnée des dépenses a entraîné un quadruplement de l'endettement. La Confédération a donc pris depuis une série de mesures importantes pour inverser la tendance; il s'agit surtout du frein à l'endettement et des programmes d'allègements budgétaires.

L'objectif et l'importance d'une politique financière durable peuvent s'énoncer comme suit:

1 Une politique financière durable limite la croissance de l'endettement

Pour qu'un pays parvienne à stabiliser sa dette, la croissance de celle-ci doit au pire demeurer dans les limites de la croissance économique. Cela correspond à une stabilisation du ratio d'endettement. A long terme, l'Etat doit afficher un solde primaire (solde du compte financier, déduction faite des charges d'intérêts passifs) équilibré pour ne pas être pris dans l'étau de l'endettement. *Plus le ratio d'endettement est bas, plus la marge de manœuvre dont dispose l'Etat pour accomplir ses tâches est confortable.*

2 Le niveau d'endettement comme signe de solvabilité de l'Etat

Il n'existe certes aucune limite uniformément reconnue permettant de définir l'endettement maximum qu'un Etat puisse supporter. Une lourde dette comporte toutefois le risque d'une perte de confiance sur le marché du crédit, laquelle va généralement de pair avec une hausse du niveau d'intérêt, ce qui augmente encore la charge d'intérêts et réduit d'autant la marge de manœuvre du budget ordinaire. Si la perte de confiance s'accroît, une spirale d'endettement de type explosif s'amorce alors. *En fin de compte, seule une politique financière durable assure la confiance des investisseurs dans la solvabilité de l'Etat.*

3 Les consolidations budgétaires réussies sont celles qui touchent aux dépenses

Ces 40 dernières années, les ratios d'endettement de nombreux Etats membres de l'OCDE ont atteint un niveau que l'on avait vu qu'au lendemain des grandes guerres. La Suisse n'a pas fait exception. Pour le monde politique, la question qui se pose sur la base de l'instrument constitutionnel du frein à l'endettement est celle du meilleur moyen d'assurer un assainissement budgétaire adéquat et durable. Le Fonds monétaire international a réalisé des enquêtes sur ce sujet et étudié diverses opérations d'assainissement budgétaire dans les pays de l'OCDE sur la période 1980–2007.⁴ Les résultats de ses enquêtes confortent la thèse selon laquelle *les allègements budgétaires sont particulièrement efficaces à long terme lorsqu'ils portent essentiellement sur les dépenses.*

⁴ Alesina et Perotti (1997)

Evolution des finances publiques

2.1 Situation de départ

2.1.1 Rétrospective des années 1990

En 1990, la Suisse faisait encore partie des pays ayant un ratio d'endettement, une quote-part fiscale et une quote-part de l'Etat parmi les plus faibles du monde. Au cours des années 90, elle a toutefois perdu cette position favorable et les avantages afférents. Avec 4% par an, la progression de ses dépenses publiques sur cette décennie a été largement supérieure au renchérissement et à la croissance économique. La quote-part de l'Etat a ainsi augmenté de près de 30% pour s'inscrire à plus de 36%. Bien que les recettes aient augmenté en parallèle, les dettes (sans tenir compte de celles des assurances sociales) ont plus que doublé en dix ans seulement, passant de 100 à 220 milliards de francs, tandis que le taux d'endettement bondissait de 30% à plus de 50%. La politique budgétaire des années 1990 n'était donc manifestement pas durable. En matière de politique financière, la Suisse n'a plus été à la hauteur de sa réputation de stabilité, garante en particulier de la confiance du public dans la solvabilité de l'Etat et de taux d'intérêt à long terme comparativement bas. La marge de manœuvre dont dispose la politique financière s'en trouve aujourd'hui nettement diminuée, notamment pour la Confédération, dont les dépenses et la politique d'endettement ont été particulièrement poussées ces années-là.

2.1.2 La discipline financière porte ses premiers fruits

Les chiffres clés de la politique financière se sont légèrement améliorés au cours de cette dernière législature, pour la première fois depuis la spirale négative des années 1990. Grâce aux efforts déployés par la Confédération, les cantons et les communes, la croissance des dépenses a en effet ralenti entre 2004 et 2007. Sur cette période, l'ensemble des dépenses publiques ne s'est accru que de 2% par an environ, pour un renchérissement de 1% et une croissance nominale du produit intérieur brut de 3,8%.

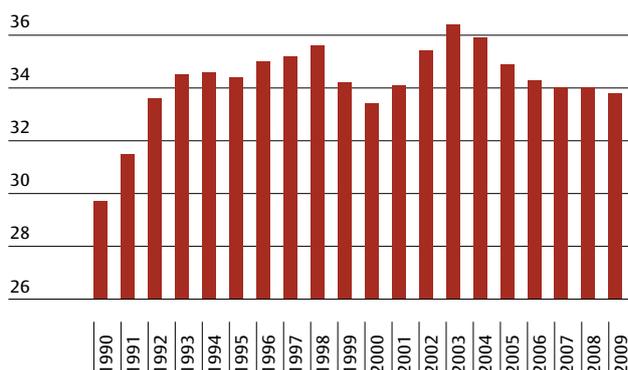
Au niveau fédéral, ce résultat est surtout imputable au frein à l'endettement et aux programmes d'allègement PAB 03 et PAB 04. Certains cantons, tout comme certaines communes, dans des situations diverses, ont également assaini leurs budgets et réussi à réduire progressivement leurs déficits. La bonne conjoncture aidant, la quote-part de l'Etat a, elle aussi, diminué, passant de près de 36% du PIB à 34% en 2007 (cf. graphique 2.1). Après un pic à 55% en 2003, le taux d'endettement (sans les assurances sociales)

Graphique 2.1

L'évolution de la quote-part de l'Etat met en évidence un très net effet de cliquet: si, dans les années de récession du début de la décennie 90, la quote-part a fortement progressé, elle n'a en revanche que modestement régressé dans les années de bonne conjoncture (1999–2000, 2005–2009). En comptant toutes les déductions obligatoires, la quote-part effective de l'Etat était de 49,6% en 2005, comparée à la quote-part de l'Etat «officielle» de 35,0%.

Evolution de la quote-part de l'Etat en Suisse

En pour cent du PIB



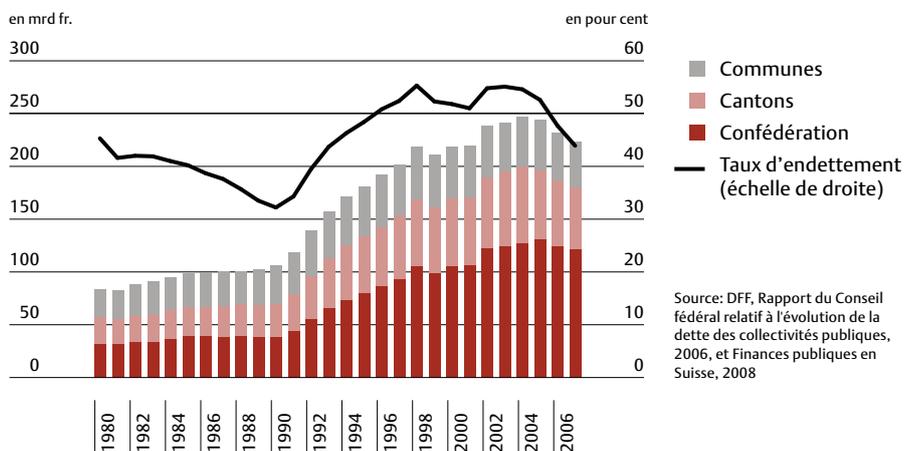
Source: OCDE, Economic Outlook n° 82

Graphique 2.2

Dans les années 90, 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 2008 en raison de dépenses extraordinaires et de convoitises 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



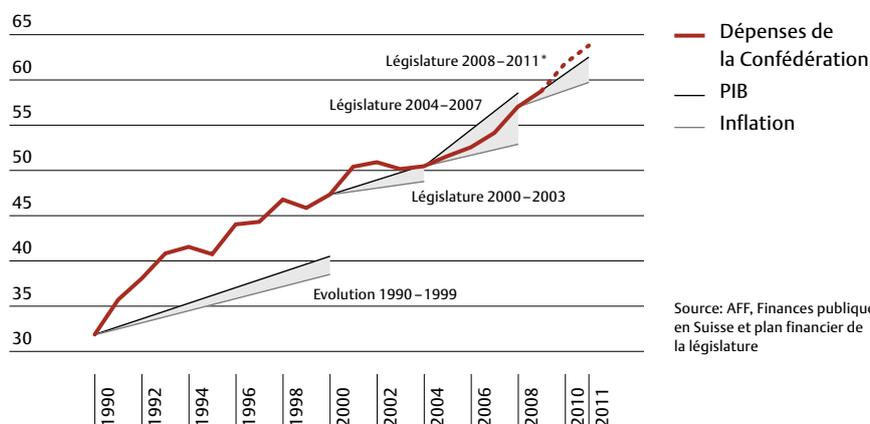
Source: DFF, Rapport du Conseil fédéral relatif à l'évolution de la dette des collectivités publiques, 2006, et Finances publiques en Suisse, 2008

Graphique 2.3

A l'échelon de la Confédération, la croissance des dépenses a pu être légèrement bridée grâce au frein à l'endettement. Elle continue néanmoins de dépasser nettement le taux de renchérissement. Pour la législature en cours, une nouvelle progression des dépenses est prévue qui dépassera une fois de plus et la croissance économique et le taux de renchérissement.

Evolution des dépenses de la Confédération, 1990–2010

En milliards de francs



Source: AFF, Finances publiques en Suisse et plan financier de la législature

* Hypothèses sur l'évolution économique, en %:

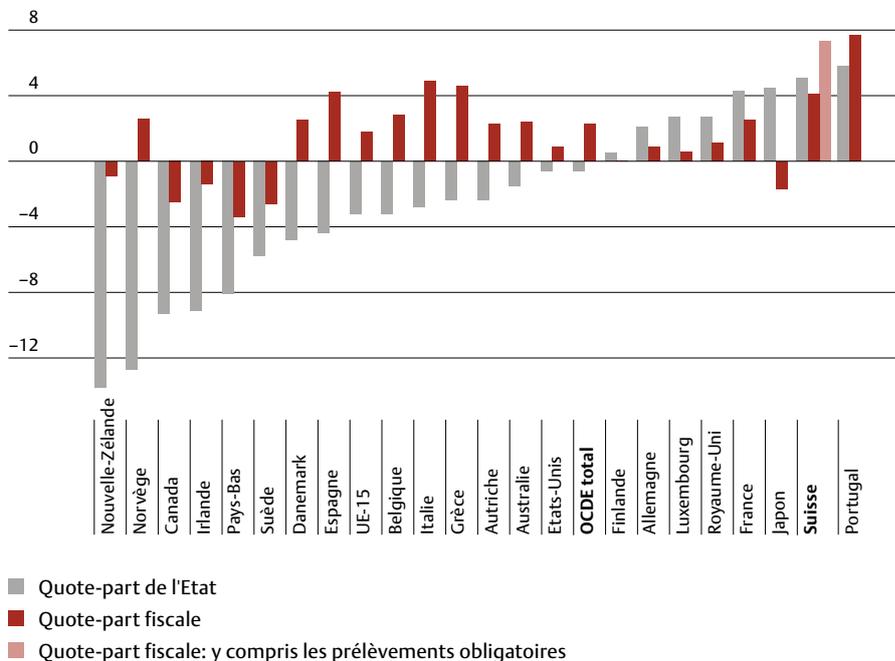
	2007	2008	2009	dès 2010
PIB (nominal)	3,9	3,8	3,4	3,0
Prix	0,7	1,8	1,7	1,5

Graphique 2.4

Alors que dans la majorité des pays de l'OCDE, la quote-part de l'Etat a diminué depuis 1990, elle a progressé en Suisse de près de 5 points, à 34,3% du PIB (2007). C'est en Suisse aussi que la quote-part fiscale a enregistré l'une des progressions les plus spectaculaires. Et cette hausse serait encore plus abrupte si la comparaison tenait compte des prélèvements obligatoires.

Evolution de la quote-part de l'Etat et de la quote-part fiscale, 1990–2006

La Suisse comparée aux autres pays de l'OCDE, en points de PIB



Quote-part fiscale: Australie, OCDE, Japon (1990–2005); Suisse selon l'OCDE (PIB OCDE)

Source: OCDE, Economic Outlook n° 81 (quote-part de l'Etat) et Revenue Statistics 1965–2006 (quote-part fiscale); DFF 2007 (prélèvements obligatoires, selon PIB OCDE)

s'est orienté à la baisse pour retomber à 48% en 2006 (cf. graphique 2.2). Seule la tendance haussière de la quote-part fiscale n'a pas encore pu être brisée à ce jour (2003: 29,4; 2007: 30,1).

2.1.3 La nouvelle législature n'annonce pas une politique financière durable

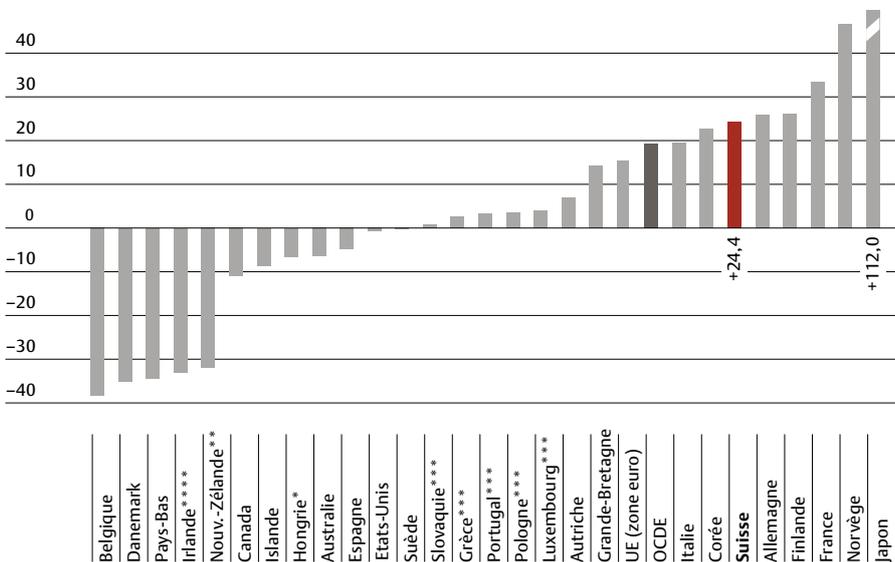
La législature en cours, cependant, n'annonce aucune amélioration supplémentaire. Certes, le plan financier 2009–2011 de la législature prévoit des excédents pour les budgets fédéraux. Mais un nuage sombre se profile à l'horizon, avec des charges extraordinaires d'un milliard de francs environ, qui se traduiront par une progression des dépenses à nouveau supérieure à la croissance économique et au renchérissement (cf. graphique 2.3). Les dettes – donc le ratio d'endettement – augmenteront aussi dans un premier temps et elles ne pourront être résorbées avant la fin de la législature que dans un contexte économique favorable et moyennant une discipline stricte en matière de dépenses. Si la conjoncture déçoit, il faut de nouveau s'attendre à des déficits et à un gonflement de la dette fédérale. Dès lors, la viabilité de la politique budgétaire n'est pas encore garantie. D'autres efforts devront donc être engagés afin de corriger les erreurs des années 1990. Car pour l'heure, les trois constats suivants s'imposent:

- D'abord, une comparaison internationale de longue durée relativise les améliorations (temporaires) des comptes en Suisse. Après le Portugal, notre pays est celui parmi les membres de l'OCDE où la quote-part de l'Etat a le plus augmenté depuis 1990 (cf. graphique 2.4). La Suisse figure aussi parmi les nations dont le taux d'endettement a connu la plus forte progression (cf. graphique 2.5). Elle s'est non seulement éloignée de sa position avantageuse de 1990, mais elle a aussi cédé beaucoup de terrain en comparaison internationale. A cela s'ajoute que les quotes-parts fiscale et de l'Etat ne reflètent qu'en partie la charge effective. Si l'on y inclut les déductions obligatoires – en particulier les cotisations aux assurances maladie et accidents, à la prévoyance professionnelle et aux caisses d'allocations familiales – la quote-part de l'Etat s'inscrit en

Graphique 2.5

La Suisse est l'un des pays dont le taux d'endettement connaît la plus forte progression.

Evolution des taux d'endettement en comparaison internationale, 1990–2007
En points de PIB



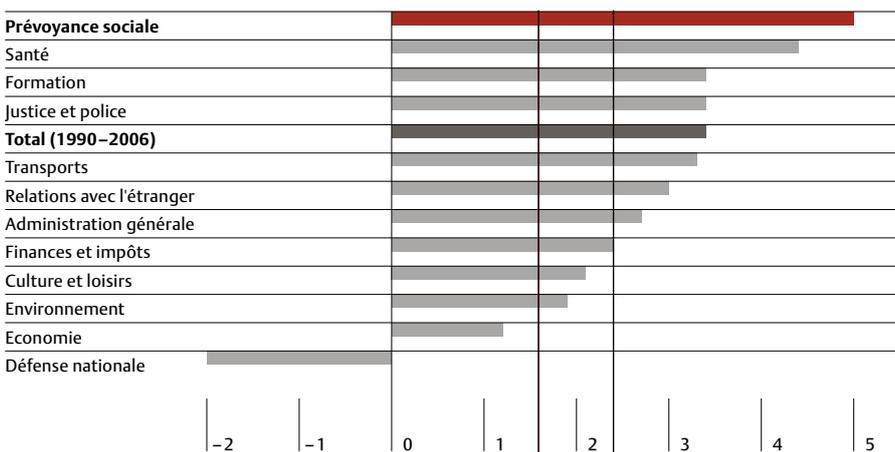
*1991–2007, **1994–2007, ***1995–2007, ****1998–2007
Source: OCDE, Economic Outlook n° 82, 2007

Graphique 2.6

Les dépenses de la Confédération des cantons, des communes et des assurances sociales progressent différemment selon les secteurs. De 1990 à 2005, les dépenses de prévoyance sociale ont nettement dépassé la moyenne générale des dépenses publiques.

Accroissement des dépenses de la Confédération, des cantons, des communes et des assurances sociales

Croissance annuelle moyenne, 1990–2006, par groupes de tâches, en pour cent



Source: DFF, Finances publiques en Suisse 2005, OFAS, Statistique des assurances sociales 2006

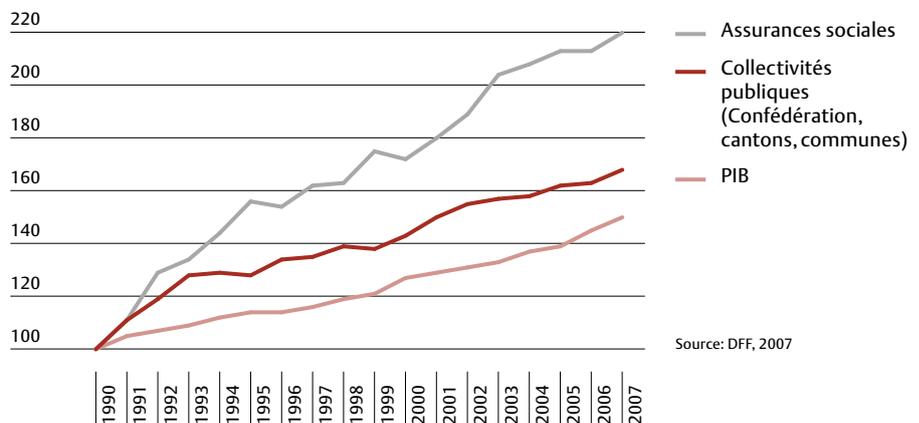
Croissance du PIB 1990–2005
Renchérissement 1990–2005

Graphique 2.7

Depuis 1990, les dépenses des assurances sociales ont plus que doublé. Leur taux de croissance annuel est de 4,7%, comparé à 3,1% pour les finances publiques et à 2,4% pour le PIB en valeur nominale.

Evolution des dépenses des collectivités publiques et des assurances sociales par rapport au PIB

Indice 1990 = 100



- fait à près de 50% et la quote-part fiscale à 43% pour 2005. Depuis 1990, la quote-part fiscale englobant tous les prélèvements obligatoires a progressé beaucoup plus encore que la quote-part « officielle ». La même observation vaut pour la quote-part de l'Etat.
- Ensuite, les dépenses n'ont nullement évolué de manière uniforme dans tous les secteurs, de sorte que nous avons de sensibles décalages dans la structure des dépenses. Les dépenses des deux secteurs de la prévoyance sociale et de la santé progressent nettement plus que celles des autres domaines (cf. graphique 2.6). Mesurée à l'évolution du PIB, la croissance annuelle des dépenses des assurances sociales (près de 5%) a même dépassé sensiblement celle des dépenses de la Confédération, des cantons et des communes. Depuis 1990, les dépenses des assurances sociales ont plus que doublé (cf. graphique 2.7). Cette évolution s'est traduite par de sensibles modifications sectorielles. Un véritable *effet d'éviction* se manifeste, en ce sens que les dépenses de prévoyance sociale réduisent de plus en plus la marge disponible pour les autres dépenses d'investissement.
 - Troisièmement, enfin, *les problèmes du défi démographique*, autrement dit du financement des charges supplémentaires dues au vieillissement de la population, demeurent sans réponse. En 2007, les dépenses des quatre grandes assurances sociales – assurance vieillesse (AVS), assurance invalidité (AI), assurance chômage (AC) et allocations perte de gain (APG) – se sont montées ensemble à 54,4 milliards de francs, soit à peu près les trois quarts de la totalité des dépenses des assurances sociales publiques. A l'exception de l'AVS, toutes les assurances sociales présentent des déficits. L'AVS, de loin la plus importante assurance sociale, connaîtra selon toute probabilité des découverts de plus en plus importants dès 2015. Pour l'assurance invalidité, l'assurance chômage et le régime des allocations pour perte de gain, des majorations de cotisations sont déjà programmées.

2.2 Perspectives

2.2.1 Le processus d'éviction va se poursuivre

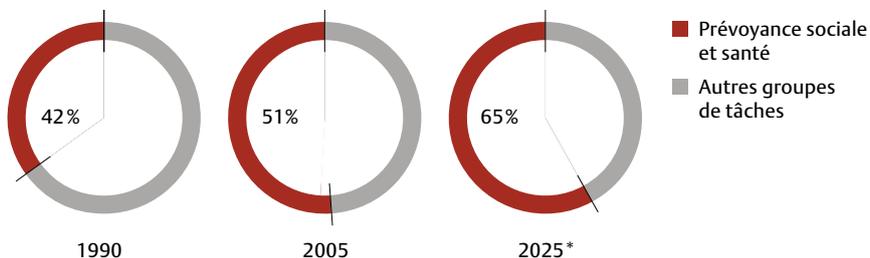
La forte progression des dépenses sociales et de santé a notablement modifié la structure du budget fédéral depuis 1990. En 2005, les pouvoirs publics consacraient déjà plus de 50% de l'ensemble de leurs dépenses à ces deux domaines, contre 42% en 1990 (cf. graphique 2.8). La hausse des dépenses de l'AI, de l'assurance chômage et du domaine de la santé en général en est la cause principale. Et rien n'annonce la fin de cette tendance. Les dépenses de prévoyance réduisent ainsi, dans le budget, les montants disponibles pour des dépenses importantes en matière de croissance. Cette situation n'est

Graphique 2.8

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'Etat, 1990–2025

Assurances sociales comprises

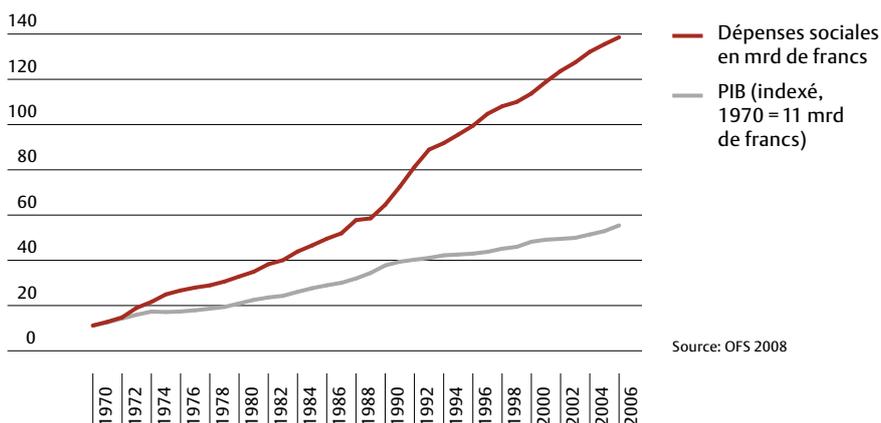


Source: DFF, Finances publiques en Suisse 2005; OFAS, Statistique des assurances sociales 2006; economiesuisse, Concept des dépenses
* estimations propres, selon la tendance 1990–2005

Graphique 2.9

Depuis les années 90, l'écart entre progression des dépenses sociales et croissance économique générale s'est sensiblement creusé. Aucun revirement de tendance n'est en vue.

Evolution des dépenses sociales par rapport au PIB, 1970–2006



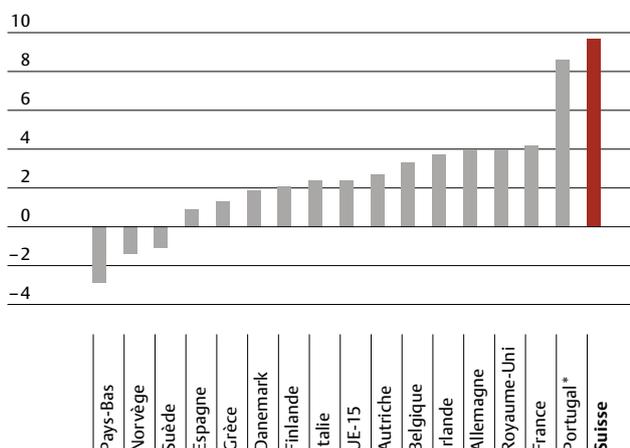
Source: OFS 2008

Graphique 2.10

En comparaison européenne, aucun pays n'a vu la quote-part des dépenses sociales augmenter autant qu'en Suisse.

Variation de la quote-part des dépenses sociales, 1990–2005

En points de PIB



*2004

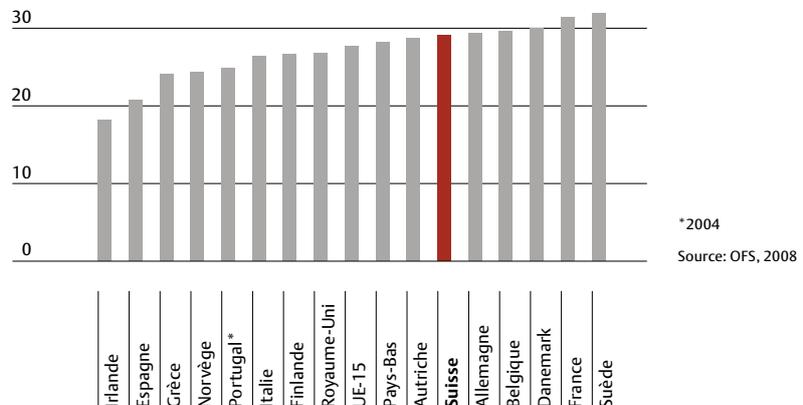
Source : OFS, 2008

Graphique 2.11

En Suisse, l'Etat social est l'un des plus coûteux d'Europe. Avec des dépenses sociales totalisant 29,2% du PIB, la Suisse se classe bientôt à cet égard parmi les Etats providence «classiques».

Quote-part des dépenses sociales en comparaison internationale, 2005

En pour cent du PIB



non seulement pas tenable du point de vue de la politique financière, mais elle est tout sauf une condition propice à la croissance économique future. Compte tenu des coûts supplémentaires de prévoyance vieillesse et de soins auxquels conduira l'évolution démographique, ce processus d'éviction va certainement s'aggraver: d'ici 2025, les dépenses de prévoyance sociale et de santé devraient absorber environ deux tiers du budget. Le budget fédéral, dont la marge de manœuvre ne cessera de rétrécir, s'en ressentira tout particulièrement. La moitié des dépenses de la Confédération sont à l'heure actuelle déjà des dépenses affectées.

2.2.2 Le défi à long terme du financement des assurances sociales

Assurer le financement à long terme des assurances sociales demeure le défi numéro un en termes de politique financière et sociale. Les assurances sociales sont à la fois un important chapitre de la politique d'Etat et un sujet complexe. Contrairement au budget général, il est difficile de mettre rapidement en œuvre des mesures efficaces dans les assurances sociales. Dans ce domaine, les prestations sont définies par la loi. Les modifier implique le plus souvent des amendements constitutionnels, autrement dit des votations populaires. Chaque cas considéré donne inévitablement lieu à de longues discussions en vue d'épuiser toutes les solutions acceptables. Bien que les coûts supplémentaires d'origine démographique ne se feront pleinement sentir qu'à partir de 2015, les dépenses de l'Etat social (et de la santé) ont déjà connu une progression fulgurante dans les années 90. Elles ont plus que doublé de 1990 à 2004 (cf. graphique 2.9), alors que le PIB progressait au total de 40%. On voit donc que la situation actuelle est peu favorable pour affronter le problème des suppléments de charges prévisibles: ces dernières années, les dépenses sociales n'ont nulle part augmenté aussi fortement qu'en Suisse (cf. graphiques 2.10 et 2.11). Depuis 1990, la quote-part sociale a progressé en effet de près de 10 points dans notre pays, pour se rapprocher en 2005, avec quelque 30%, de celle Etats providence classiques comme la Suède et le Danemark.

Alors que l'assurance invalidité, l'assurance chômage et les allocations pour perte de gain sont déjà déficitaires et que certaines d'entre elles ont accumulé des dettes considérables (AI: 11 milliards de francs, AC: 4 milliards), on voit, comme dit plus haut, les déficits se creuser rapidement pour l'AVS dès 2015. Les derniers pronostics de l'OFAS concernant l'AVS montrent que, dans les mêmes conditions qu'aujourd'hui, le niveau du fonds de compensation pourrait passer de plus de 100% des dépenses annuelles (40,6 milliards) à moins de 50% en l'espace de sept ans seulement (cf. graphique 2.12).

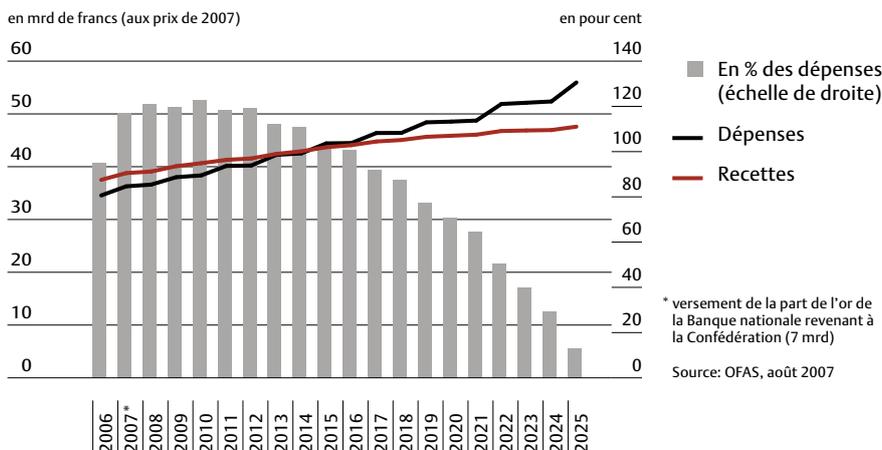
2.2.3 Le rapport sur les perspectives à long terme quantifie les mesures à prendre

Le rapport sur les perspectives à long terme des finances publiques, publié par la Confédération à fin mai 2008, met en évidence les effets de cette progression prévisible des charges supplémentaires. Son aperçu global de l'évolution des budgets de la Confédération, des cantons et des communes et des assurances sociales (AVS, AI, et AC) fait apparaître jusqu'en 2050 des défauts de financement de plus en plus sensibles. Entre 2005 et 2050, les surcroîts de dépenses dus à des facteurs démographiques totaliseront 4,4 points de PIB. Ce sont surtout les dépenses consacrées à l'assurance vieillesse (+2,8 points de PIB) qui pèseront le plus, le reste se répartissant entre la santé et les soins de longue durée. Les assurances sociales et le budget de la Confédération seront particulièrement touchés par des coûts supplémentaires atteignant respectivement 1,5 et 1,4 point de PIB (cf. graphique 2.13). Les cantons pourront partiellement compenser ces surcroûts grâce à la diminution de leurs dépenses de formation liée à la baisse du nombre d'écoliers. L'accroissement des coûts se fera surtout sentir à partir de 2025. Le rapport sur les perspectives à long terme affirme qu'aux conditions actuelles, le taux d'endettement de la Confédération pourrait passer à quelque 130% du PIB d'ici à 2050. Il estime toutefois sur le fait que les problèmes financiers annoncés peuvent être résolus à condition d'introduire à temps des mesures correctives.

Graphique 2.12

Selon les derniers pronostics, l'AVS enregistrera dès 2015 un excédent de dépenses. En l'espace de sept ans, le degré de couverture du fonds de compensation pourrait tomber de plus de 100% à moins de 50%.

Perspectives financières de l'AVS jusqu'en 2025 (11^e révision de l'AVS comprise)

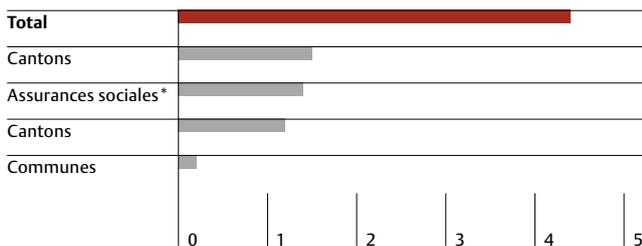


Graphique 2.13

Les coûts supplémentaires dus à l'évolution démographique, notamment aux titres de la prévoyance vieillesse, des coûts de la santé et des soins, obéreront surtout les finances fédérales et les assurances sociales. Les cantons pourront compenser une partie des surcroûts par une baisse des dépenses de formation.

Surcroûts de l'évolution démographique jusqu'en 2050

En points de PIB



* sans les contributions de la Confédération aux dépenses de l'AVS/AI

Source: DFF, AFF, Les perspectives à long terme des finances publiques, 2008

Politique financière de la Confédération

La politique financière est une tâche essentielle de la Confédération. Elle est régie par des dispositions constitutionnelles, par des lois fédérales et par des ordonnances d'application. Aux termes de la Constitution, l'Assemblée fédérale est compétente pour voter les dépenses de la Confédération, adopter le budget et approuver le compte d'Etat (article 167). Le Conseil fédéral pour sa part élabore le plan financier, le projet du budget et établit le compte d'Etat. Il veille à une gestion financière correcte (article 183). Un chapitre de la Constitution est consacré au régime financier. Celui-ci comprend les impôts fédéraux, les principes de l'imposition, définit les relations avec les cantons et contient à l'article 126 la disposition centrale de gestion des finances de la Confédération: le frein à l'endettement.

3.1 Le frein à l'endettement

La Confédération équilibre à terme ses dépenses et ses recettes. Cette idée est à la base du frein à l'endettement. Introduit en 2003, ce dispositif a, de manière générale, fait ses preuves à ce jour en tant qu'instrument de discipline financière. Depuis 2006, la Confédération boucle ses comptes sur des résultats positifs. Le frein à l'endettement a contribué, de même que la conjoncture favorable, à ce résultat.

Dans l'intention du législateur, le frein à l'endettement est une règle en matière de dépenses. Elle prévoit que les dépenses de la Confédération ne doivent pas dépasser les recettes sur un cycle conjoncturel. Pour assurer le respect de cette règle, le frein à l'endettement prescrit de plafonner les dépenses sur la base du niveau des recettes prévues et de la conjoncture. Dans les années marquées par une conjoncture défavorable, les dépenses peuvent dépasser les recettes, mais dans les bonnes années, il y a lieu d'engranger des excédents. Il en résulte que les recettes et les dépenses doivent être à peu près équilibrées sur la moyenne d'un cycle conjoncturel. Cette approche contraignante, institutionnelle, empêche de contracter de nouvelles dettes.

Le frein à l'endettement est aménagé concrètement dans la loi sur les finances de la Confédération. Toutes les dispositions de cette loi règlent le mode de fonctionnement du frein à l'endettement, son champ d'application, les compétences du Conseil fédéral et du Parlement et les sanctions applicables en cas d'infraction aux règles. Les éléments suivants jouent un rôle important:

- l'estimation des recettes: couplées au facteur conjoncturel, les recettes déterminent les dépenses maximales admises
- le facteur conjoncturel: il détermine si des excédents doivent être dégagés ou s'il est possible d'admettre des déficits
- le plafond des dépenses: il mesure les dépenses maximales admises d'une année de compte
- le compte de compensation.

Les dépassements des dépenses maximales admises (déficits) sont inscrits au débit du compte de compensation et les montants inférieurs à ces chiffres (excédents) sont portés à son crédit. Les estimations erronées concernant les recettes sont également prises en considération. Les déficits du compte de compensation doivent être amortis. Il appartient au Parlement de fixer les modalités précises de cette opération. Si les déficits dépassent une certaine limite (0,5% du plafond des dépenses), des sanctions plus sévères s'appliquent.

Art. 126 Constitution fédérale **Gestion des finances**

- 1 La Confédération équilibre à terme ses dépenses et ses recettes.
- 2 Le plafond des dépenses totales devant être approuvées dans le budget est fixé en fonction des recettes estimées, compte tenu de la situation conjoncturelle.
- 3 Des besoins financiers exceptionnels peuvent justifier un relèvement approprié du plafond des dépenses cité à l'al. 2. L'Assemblée fédérale décide d'un tel relèvement conformément à l'art. 159, al. 3, let. c.
- 4 Si les dépenses totales figurant dans le compte d'Etat dépassent le plafond fixé conformément aux al. 2 ou 3, les dépenses supplémentaires seront compensées les années suivantes.
- 5 La loi règle les modalités.

Le Parlement reste souverain en matière de budget, mais les dépenses maximales admises sont déterminées par le frein à l'endettement. En revanche, lorsque, sur la base de procédures extraordinaires définies dans la loi, une majorité qualifiée du Parlement décide d'une dépense extraordinaire, il devient possible de relever le plafond des dépenses maximales admises. Ce relèvement n'a pas de répercussion sur les dépenses ordinaires et le Parlement n'a aucune obligation d'assurer le financement de cette dépense extraordinaire. Dans ces cas extraordinaires, le frein à l'endettement ne fonctionne pas.

Le peuple a adopté le frein à l'endettement en 2001, à une nette majorité de 85%. Lors de l'élaboration de cet instrument, une attention particulière a été portée à sa constitutionnalité. On a explicitement tenu compte de la prescription constitutionnelle relative à l'évolution régulière de la conjoncture (article 100): le frein à l'endettement exerce un effet anticyclique, en autorisant d'éventuels déficits dans les périodes de fléchissement de la conjoncture et en prévoyant la nécessité d'enregistrer des excédents dans les périodes fastes. Le législateur a également manifesté un souci de flexibilité. Le Parlement jouit d'une grande latitude en matière d'amortissement des déficits du compte de compensation.

Le frein à l'endettement ne se réfère obligatoirement qu'au budget et aux suppléments du budget. Mais par souci de cohérence, le Conseil fédéral l'applique aussi à l'élaboration du plan financier, qui roule sur trois ans et qui constitue le cadre de la politique des dépenses.

«La règle proposée admet les oscillations du solde en fonction de la conjoncture, tout en assurant l'équilibre des finances sur la durée d'un cycle conjoncturel.»

Formule du frein à l'endettement

Formule du frein à l'endettement

$$\begin{aligned} & \text{Plafond des dépenses} \\ & = \\ & \text{Recettes estimées} \times [\text{valeur tendancielle du PIB réel/PIB réel estimé}] \\ & \text{ou} \\ & \text{Estimation des recettes} \times [\text{facteur conjoncturel}] \end{aligned}$$

Incertitudes et problèmes du frein à l'endettement

Le frein à l'endettement est un mécanisme institutionnel destiné à assurer l'équilibre budgétaire et à prévenir l'endettement à moyen terme. *Ce n'est pas un instrument destiné à réduire la dette. Il n'est pas non plus à même d'éviter des dérapages budgétaires, tels que des processus structurels d'éviction* (l'augmentation légale et automatique des dépenses dans certains domaines réduit les ressources disponibles pour d'autres domaines). Quant à l'estimation correcte des recettes, elle suscite toujours des questions (élasticité des recettes); il en va de même pour la détermination adéquate du facteur conjoncturel. Enfin, l'introduction du frein à l'endettement a provoqué des difficultés au moment de son introduction en 2003, car la Confédération connaissait d'importants déficits structurels qu'il fallait commencer par résorber.

L'efficacité du frein à l'endettement à long terme se mesurera à sa capacité d'atteindre les objectifs fixés: assurer l'équilibre budgétaire sur la durée et prévenir l'apparition de nouvelles dettes. S'il est prématuré de tirer des conclusions en termes d'équilibre budgétaire, cet instrument n'ayant pas été mis en pratique depuis assez longtemps, *on constate d'ores et déjà que le frein à l'endettement dans sa forme actuelle ne permet pas de stabiliser la dette*. En effet, malgré le frein à l'endettement, de nouvelles dettes peuvent être contractées de deux manières:

- par des dépenses extraordinaires;
- par des lacunes de financement des assurances sociales.

La Confédération peut aussi s'endetter en consentant des prêts à l'assurance chômage et des avances au Fonds pour les grands projets ferroviaires (FTP). Dans ces deux cas, il ne s'agit pas de dettes durables, mais temporaires, car tant l'assurance chômage que le Fonds FTP ont l'obligation de rembourser les prêts qui leur sont accordés.⁵

3.2 Règle complémentaire au frein à l'endettement (Projet de révision de la loi sur les finances de la Confédération – LFC)

«En raison des dépenses extraordinaires, la dette fédérale nominale risque d'augmenter malgré une politique budgétaire conforme aux exigences du frein à l'endettement, ce qui contrevient au principe constitutionnel fondamental défini à l'art. 126, al. 1, Cst.: «La Confédération équilibre à terme ses dépenses et ses recettes.»»

Rapport explicatif sur le projet mis en consultation

Sous le régime du frein à l'endettement, les dépenses et les recettes extraordinaires n'ont pas d'influence sur le budget ordinaire. Les dépenses extraordinaires peuvent être approuvées par le Parlement à une majorité qualifiée sans qu'il faille procéder à des coupes dans les dépenses maximales admises du compte ordinaire. Dans de tels cas, le plafond des dépenses est simplement relevé du montant des besoins extraordinaires. Dans la mesure où aucune recette extraordinaire ne les couvre, ces dépenses doivent être couvertes par l'emprunt. A l'inverse de ce qui se passe avec les dettes du budget ordinaire, il n'existe aucune obligation de compenser ces montants. Si les dettes ne sont pas amorties volontairement – ce sera le cas par exemple pour les dépenses extraordinaires de l'année 2008 – il s'ensuivra une augmentation durable de l'endettement.

Les recettes extraordinaires sont elles aussi traitées séparément du budget ordinaire. Elles ne peuvent être utilisées pour financer les dépenses ordinaires et ne sont pas créditées au compte de compensation. Actuellement, elles servent exclusivement à réduire l'endettement.

Le risque que des dépenses extraordinaires soient à l'origine d'un nouvel endettement durable de la Confédération a amené le Conseil fédéral à proposer une règle complémentaire au frein à l'endettement. Le projet soumis à consultation le 23 avril 2008 prévoit la solution suivante:

- Les dépenses et les recettes extraordinaires seront comptabilisées à l'avenir sur un compte indépendant du compte d'Etat appelé compte d'amortissement.
- Les déficits portés au débit du compte d'amortissement doivent être amortis dans un délai fixé par la loi (compensation).
- La compensation s'opère au moyen d'excédents enregistrés dans le budget ordinaire; cela implique que le budget ordinaire soit au moins équilibré.
- La mise en œuvre légale de la règle complémentaire intervient au niveau de la loi sur les finances de la Confédération.

Le projet dans le détail

La règle complémentaire est destinée à empêcher une progression durable de l'endettement de la Confédération par des dépenses extraordinaires. Une augmentation temporaire de l'endettement restera possible. Néanmoins, le Conseil fédéral et le Parlement devront s'engager à résorber le nouvel endettement dans un délai donné. Comme c'est déjà le cas dans le cadre du frein à l'endettement en vigueur, il s'agit ici aussi en priorité de stabiliser la dette, et non de la réduire, le Conseil fédéral et le Parlement ayant la possibilité de se fixer des objectifs plus ambitieux.

⁵ Pour ces prêts dits de trésorerie, le Conseil fédéral estime qu'il n'y a pas de raison d'établir une règle supplémentaire ou une contrainte légale dans le cadre de la loi sur les finances de la Confédération. Certes, les prêts de trésorerie à l'assurance chômage et au Fonds pour les grands projets ferroviaires ne relèvent pas du compte de financement, mais ils n'en débouchent pas moins sur une sortie de capitaux et sur une augmentation de l'endettement brut. A fin 2007, les prêts en cours se montaient selon le Conseil fédéral à 11,8 mrd fr., soit près de 10% de la dette brute de la Confédération (fin 2007: 121 mrd fr.). Dans les deux cas, il faudrait garantir par des mécanismes légaux que les avances et prêts soient intégralement remboursés par des excédents ou des recettes affectées.

L'élément central du projet réside dans la création d'un nouveau compte sur lequel sont créditées toutes les recettes extraordinaires et débitées toutes les dépenses extraordinaires. Le solde de ce «compte d'amortissement» indique le niveau du budget extraordinaire. Il renseigne sur les déficits et les excédents.

Si le compte d'amortissement présente un découvert, celui-ci doit être amorti, selon la proposition du Conseil fédéral, par les excédents du compte ordinaire sur les six exercices comptables suivants. Pour répondre à l'exigence constitutionnelle de prise en compte de la conjoncture, le Parlement doit pouvoir déterminer librement les étapes de la compensation dans le détail. Une nouvelle période d'amortissement commence à courir dès qu'apparaît un découvert assez important. Les recettes extraordinaires affectées ainsi que les dépenses qui leur sont liées, telle la taxe CO₂ sur les combustibles par exemple, ne sont pas soumises à la règle complémentaire. De même, les recettes extraordinaires importantes ne sont pas créditées sur le compte d'amortissement, afin d'écarter de mauvaises incitations côté dépenses.

Afin de souligner la subordination du budget extraordinaire au budget ordinaire, et de tenir compte du statut particulier que la Constitution accorde au budget extraordinaire, les découverts ne doivent être compensés qu'à certaines conditions. Le budget ordinaire doit notamment être excédentaire ou au moins équilibré. Aussi longtemps que le compte de compensation est déficitaire, l'obligation de compensation du compte d'amortissement est différée («subordination de rang I»). De même, aucune bonification à caractère d'amortissement ne doit être créditée sur le compte d'amortissement, si le budget ordinaire boucle sur un déficit («subordination de rang II»).

Selon le Conseil fédéral, la nouvelle règle doit aussi déployer un effet préventif. Il faut éviter d'inciter le Parlement à voter des dépenses extraordinaires et à contourner par ce biais le frein à l'endettement. A l'avenir, toutes les dépenses devront bénéficier d'un financement. Si des dépenses extraordinaires sont envisagées, le Parlement pourra adopter préalablement des mesures d'économies.

La procédure de consultation sur la règle complémentaire proposée dure jusqu'au 4 août 2008. L'entrée en vigueur de cet instrument est prévue pour le 1^{er} janvier 2010.

Appréciation du projet du Conseil fédéral

La règle complémentaire au frein à l'endettement proposée par le Conseil fédéral paraît adéquate et conforme aux objectifs visés. Les exceptions à la bonification de recettes extraordinaires sur le compte d'amortissement sont judicieuses. Les recettes extraordinaires importantes, notamment, ne doivent pas lui être créditées. Il convient de les utiliser pour amortir la dette. Les attentes placées dans la règle complémentaire, à savoir combler une importante lacune subsistant en matière d'endettement de la Confédération, sont justifiées. La démarche est particulièrement nécessaire en vue de réduire les incitations à contourner le frein à l'endettement par la voie des dépenses extraordinaires.

Une amélioration s'impose sur les points suivants:

- *Délai d'amortissement (art. 17b [nouveau] ch. 1)*: le délai d'amortissement de six ans est long. Il peut s'écouler jusqu'à deux ans entre l'apparition d'un besoin de paiement extraordinaire et le début du délai d'amortissement. Il serait opportun de réduire ce délai. Avec un délai de quatre ans, il serait effectivement possible de réaliser l'objectif d'un amortissement sur six ans à partir du besoin de paiement extraordinaire. Ce délai tiendrait aussi compte du fait qu'un besoin de paiement extraordinaire apparaît en règle générale des années à l'avance, de sorte qu'il est possible de prendre des dispositions à temps. Un délai plus court permet non seulement une meilleure planification et une plus grande adéquation à la conjoncture, mais il répartit aussi plus judicieusement les responsabilités politiques.

- *Economies à titre préventif (art. 17c [nouveau] ch. 1)*: le Parlement devrait être obligé, dans la mesure où l'art. 17 c (nouveau), ch. 2 est respecté, de fixer des amortissements à titre préventif. Le législateur devrait décider très tôt de ces amortissements. Il faudrait régler la question dès le moment où le Parlement débat de dépenses extraordinaires et que des décisions sont prises. Si le compte ordinaire le permet, les amortissements ne devraient pas s'opérer sur une base volontaire, comme proposé, mais à titre préventif sur une base obligatoire. On pourrait au moins attendre du Parlement qu'il fixe les modalités d'amortissement lorsqu'il prend une décision relative à une dépense extraordinaire, même si, pour des raisons conjoncturelles, l'amortissement n'intervient que plus tard. Il y aurait lieu d'intégrer une clause correspondante, par exemple à l'article 17b.

3.3 Réexamen des tâches

«Le frein à l'endettement proposé par le Conseil fédéral envisage un mécanisme qui à la fois joue un rôle préventif et corrige à moyen terme les violations constatées après coup. Pour éviter avec le plus haut degré de probabilité possible une surcharge structurelle des finances fédérales, il est indispensable d'appliquer des mesures a priori et de procéder à des contrôles a posteriori, suivis de corrections.»

Message sur le frein à l'endettement

L'un des principaux buts du frein à l'endettement est de préserver le budget fédéral de déséquilibres provoquant des excédents de dépenses structurels. Ces excédents de dépenses, qui ne s'expliquent pas par des raisons conjoncturelles, ont pour effet de provoquer des déficits permanents. L'obligation d'équilibrer le budget de la Confédération sur un cycle conjoncturel doit servir à empêcher l'apparition de ces déséquilibres structurels. La loi sur les finances de la Confédération prévoit à son article 18 des mesures d'économies en cas de nécessité.

Mais les déséquilibres structurels peuvent aussi résulter de la structure des dépenses en tant que telle. Ce genre de déséquilibres peut apparaître lorsque certains secteurs de tâches se développent pendant une longue période au détriment des autres domaines d'activités. Les ressources que nécessitent ces tâches, surtout lorsqu'elles sont liées à des obligations légales, tendent à évincer les autres domaines d'activités du budget. Ainsi, les dépenses des domaines concernés augmentent progressivement et d'une manière quasi automatique. Dans ce genre de situation, le frein à l'endettement est inopérant, car il n'agit que sur le plafond de dépenses, mais pas sur leur structure, c'est-à-dire sur leur composition. Il est toutefois évident que les dépenses résultant d'automatismes légaux sont susceptibles, sur la durée, d'engendrer des surcharges budgétaires, parce qu'il n'est pas possible de compenser ces hausses des dépenses par des réductions continues des montants alloués aux secteurs de tâches «victimes» de ce processus d'éviction. Il arrive forcément un moment où l'accomplissement de ces tâches est remis en question. Une politique financière durable axée sur la croissance et la prospérité doit donc nécessairement aborder cette problématique apparue à l'application du frein à l'endettement.

Dans le budget de la Confédération, ce sont surtout les assurances sociales étatiques et la progression des coûts de la santé qui sont à l'origine des déséquilibres structurels. Comme la Confédération assume des parts proportionnelles des coûts des assurances sociales et de la santé, les montants qu'elle doit déboursier suivent la hausse des coûts dans ces secteurs. Cette évolution est très marquée: cela fait des années que les dépenses sociales de la Confédération progressent plus fortement que le budget général, et cela fait des années que le secteur de la prévoyance sociale (y compris les subventions fédérales destinées à réduire les primes individuelles) se développe au détriment des autres tâches. La part du budget fédéral allouée à la prévoyance sociale se monte ainsi aujourd'hui à 30%, contre 20% en 1990. Au cours de la présente législature, la prévoyance sociale s'inscrit en moyenne en progression de 5,2% par an, soit une hausse supérieure à celle du budget général qui, lui, augmente de 3,7%. Cette croissance tendancielle est ininterrompue.

À l'origine, le frein à l'endettement n'avait pas ces déficits structurels dans sa ligne de mire. Mais leurs effets sont toutefois bien visibles aujourd'hui. C'est pourquoi, en 2005 déjà, le Conseil fédéral a présenté un projet visant expressément à améliorer la structure des dépenses et des tâches.

Ce projet, qui porte sur le réexamen complet et systématique des tâches, vise à limiter durablement la progression des dépenses fédérales et notamment à recréer une marge de manœuvre budgétaire pour affronter les défis de l'avenir. À ce titre, il s'agit de réexaminer la structure des tâches et des dépenses et de définir des priorités, les éléments d'une politique économique axée sur la croissance devant figurer au premier rang. Outre les efforts de limitation des dépenses, les mesures permettant de freiner le processus d'éviction en cours dans le budget constituent des objectifs supérieurs de politique financière, cités nommément.

Le réexamen des tâches se base sur des données chiffrées concrètes. La croissance des dépenses de la Confédération devrait être corrigée d'un montant de 2,3 milliards d'ici à 2015. Une autre correction de 3 milliards devrait intervenir dans l'AVS d'ici à 2020. Ces corrections contribueraient à contenir l'augmentation du budget de la Confédération dans les limites de la croissance économique et à stabiliser la quote-part de l'Etat. Le réexamen des tâches constitue, avec l'extension du champ d'action du frein à l'endettement, le deuxième levier décisif en vue de la définition d'une politique financière durable, axée sur la croissance et la prospérité. Les mesures proposées par le Conseil fédéral, qui doivent être regroupées dans un plan d'action, devraient se concrétiser d'ici à l'automne 2008.

Le projet de réexamen des tâches est important, car il soulève des questions essentielles et va dans la bonne direction quant aux objectifs:

- Dans l'optique d'une politique économique privilégiant la croissance, sur quelles tâches la Confédération doit-elle mettre l'accent à l'avenir?
- De quels domaines de tâches la Confédération peut-elle se retirer totalement ou partiellement?
- Comment l'Etat peut-il regagner une marge de manœuvre financière pour répondre aux nouveaux défis?
- Que faire face aux charges supplémentaires qui s'annoncent, notamment dans le domaine des assurances sociales, et qui menacent de restreindre fortement la marge de manœuvre financière et d'écarter du budget des postes de dépenses importants pour le pays et son économie?

La réponse à ces questions dépasse sans aucun doute le cadre de la politique financière. Mais son rôle transversal ne permet pas à cette dernière de se soustraire aux évolutions enregistrées dans les différents domaines. Au vu des perspectives qui se dessinent dans le domaine des assurances sociales étatiques, d'importants défis se profilent. Ce sont surtout les tendances de fond prévisibles, notamment dans l'AVS, qui ont amené le Conseil fédéral à décider de réexaminer les tâches et à intégrer la problématique du financement des assurances sociales. Les coûts des dépenses sociales et de la santé, en forte expansion aujourd'hui mais encore plus demain, sont problématiques pour les assurances sociales elles-mêmes, car ils remettent en cause leur pérennité. Mais en raison des lois qui l'obligent à participer aux dépenses sociales, la Confédération est elle aussi directement concernée par cette évolution. Le processus d'éviction à l'œuvre sous la pression des assurances sociales et les déséquilibres structurels engendrés par les tâches et les dépenses représentent un important défi pour la Confédération et la société tout entière. Si ce problème n'est pas empoigné à temps, il s'accroîtra fortement à l'avenir et remettra en question l'accomplissement de tâches centrales de la Confédération. La question se pose déjà de savoir, notamment par rapport à l'AI, qui remboursera les dettes des assurances sociales et quelles mesures devront être prises pour éviter la politique de l'endettement. Si, comme il ressort des prévisions, d'énormes déficits commencent d'affecter durable-

ment l'AVS dans moins d'une génération, le problème s'aggraverait encore. La Confédération ne peut rester indifférente. Le frein à l'endettement, instrument destiné à éviter des déséquilibres structurels, doit s'ouvrir à cette problématique aussi et être mis au service d'une politique financière durable.

En conclusion, vu les expériences accumulées, le frein à l'endettement a fait ses preuves en tant qu'instrument visant à restaurer la discipline financière. En prévenant l'apparition de nouvelles dettes, il est garant pour l'avenir d'une politique budgétaire fédérale équilibrée. Toutefois, dans sa forme actuelle, il présente deux défauts majeurs: il autorise la progression de l'endettement sur la base de dépenses extraordinaires pour lesquelles l'existence d'un financement n'est pas impératif; il n'offre pas de mécanismes destinés à prévenir les hausses de dépenses résultant de l'évolution des assurances sociales. Alors que dans le premier cas, le Conseil fédéral propose une règle complémentaire au frein à l'endettement, dans le deuxième cas il n'envisage aucun remède.

Le chapitre suivant est consacré à une nouvelle approche de la maîtrise des défis de politique financière dans le domaine social.

Règle de financement durable

4.1 Quels sont les objectifs de la règle de financement durable?

Le frein à l'endettement et la règle complémentaire prévue permettront de lutter efficacement, à moyen terme, contre deux causes d'endettement. Le premier prescrit l'équilibre budgétaire sur l'ensemble d'un cycle conjoncturel et la seconde empêche une hausse de l'endettement à moyen terme par les dépenses extraordinaires. Une troisième source d'endettement perdure toutefois au niveau fédéral: il s'agit des assurances sociales (AVS, AI, AC, APG).

Les dépenses de prévoyance sociale bénéficient d'un statut privilégié dans le budget fédéral, car ce sont des dépenses liées (légalement obligatoires). Dans ce domaine, corriger des déséquilibres financiers effectifs ou imminents nécessite en règle générale beaucoup de temps, car il faut modifier des lois et soumettre ces modifications à l'ensemble du processus politique. Les expériences faites dans le domaine de l'assurance invalidité montrent que le chemin de la consolidation financière est très long et jalonné d'obstacles (cf. graphiques 4.1 et 4.2). Dans le cas de l'AI, douze années au moins se sont écoulées entre l'apparition des premiers déficits et le moment où les mesures adoptées ont commencé à déployer leurs effets. En l'occurrence, ces mesures ne suffiront pas à corriger durablement l'évolution financière de cette assurance. Les dettes continuent d'augmenter en permanence, mais de façon camouflée. La fortune de l'AVS est également entamée.

Une évolution financière déséquilibrée représente un problème non seulement pour les institutions et personnes concernées, mais aussi pour le budget fédéral. En effet, l'augmentation des dépenses est cofinancée par la Confédération en raison de lois contraignantes. En conséquence, la part des dépenses de la Confédération consacrées aux assurances sociales augmente régulièrement (cf. chapitre 2 et graphique 2.8). Corriger la progression des dépenses sociales et des quotes-parts des assurances sociales n'est pas simple, car le processus implique des modifications légales, voire constitutionnelles, qui provoquent en outre d'intenses débats politiques. L'évolution financière négative des assurances sociales fait donc deux victimes, les assurances elles-mêmes et la Confédération.

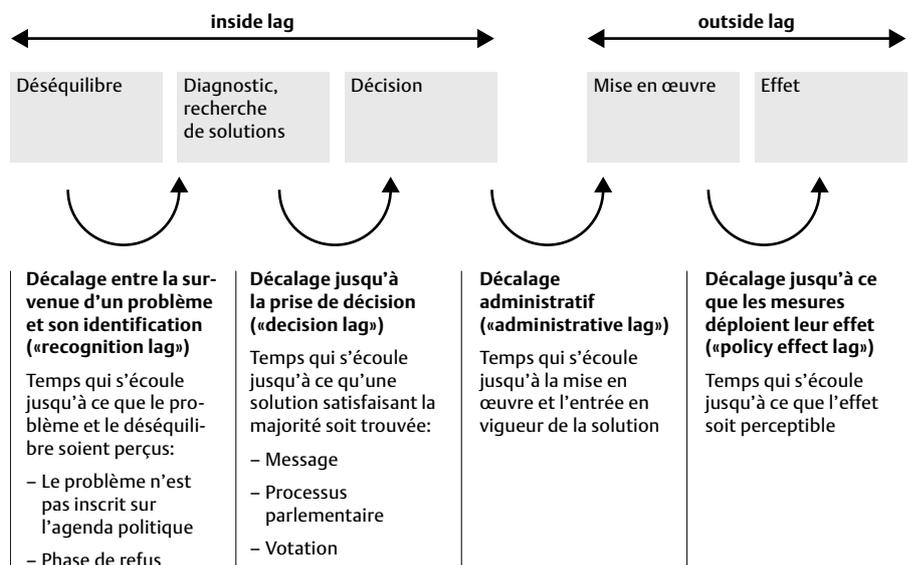
C'est ici que doit intervenir la règle de financement durable: elle doit permettre d'agir précocement sur les dépenses des assurances sociales (AVS, AI, AC, APG), troisième cause d'endettement pour les finances fédérales. A l'image du concept de base du frein à l'endettement, l'objectif premier de cette nouvelle règle est d'éviter de contracter des dettes. L'idée du frein à l'endettement ancré dans la Constitution est de prendre en compte toutes les dépenses découlant du droit fédéral. Des budgets structurellement solides sont une condition de base pour la pérennité des différentes institutions sociales, mais ils préservent aussi le budget fédéral en limitant l'effet d'éviction produit sur les autres tâches de la Confédération par la hausse des coûts des assurances sociales.

L'objectif de la règle de financement durable est donc d'aborder à un stade précoce les défis de politique financière et leurs implications sociales. Il convient d'élaborer des mesures avant que des déséquilibres structurels n'atteignent des proportions critiques. La règle permet de comprimer le décalage temporel entre l'identification du déséqui-

Graphique 4.1

En cas de déséquilibre financier, un laps de temps important sépare le moment où le problème est identifié et celui où les solutions adoptées déploient leurs effets. En raison de ce décalage considérable, un problème peut s'aggraver au point de provoquer une crise. L'assurance invalidité est exemplaire à cet égard: les révisions ont été toujours trop timides par rapport à la dynamique de l'évolution. Cette assurance sociale ne dispose d'ailleurs pas encore de bases financières durablement équilibrées.

Les innombrables obstacles entravant la maîtrise des finances



Exemple: assurance invalidité

<p>La dynamique est longtemps ignorée</p> <p>A partir de 1993: déficits et endettement croissants</p> <p>L'augmentation massive du nombre de nouvelles rentes est ignorée</p> <p>Une première version de la 4^e révision de l'AI (message 1997) échoue en votation populaire en 1999</p> <p>1998: Le Parlement accepte le transfert de 2,2 mrd des APG à l'AI</p> <p>2004: Débat sur les faux invalides</p>	<p>Le processus parlementaire s'accélère avec la crise financière</p> <p>2001: Message en vue de la 4^e révision de l'AI avec des mesures d'économie</p> <p>2003: nouveau transfert de 1,5 mrd des APG à l'AI</p> <p>2005: La crise financière de l'AI accélère le processus de décision (message juin 2005); votation 2007</p>	<p>Entrée en vigueur des révisions de l'AI</p> <p>2004: entrée en vigueur de la 4^e révision de l'AI</p> <p>2008: entrée en vigueur de la 5^e révision de l'AI</p>	<p>Premiers résultats après 12 ans!</p> <p>A partir de 2005: L'effet de la 4^e révision de l'AI est visible (diminution du nombre de nouvelles rentes)</p> <p>Effet de la 5^e révision de l'AI: à partir de 2009?</p> <p>Acceptation croissante de la nécessité d'une 6^e révision de l'AI rapide</p>
---	--	---	---

bre financier et l'entrée en vigueur des solutions. Le décalage décisionnel ou «inside lag»⁶ serait ainsi court-circuité, de sorte que les mesures pourraient être appliquées dès que le déséquilibre financier survient. Une telle règle de financement durable joue donc un rôle clé dans une politique financière encourageant la croissance et la prospérité et garantissant la capacité d'action de l'Etat sur le long terme. Simultanément, elle constitue une incitation à adapter les assurances sociales pour tenir compte de l'évolution des conditions-cadre. Car les assurances sociales sont un acquis majeur d'une société moderne. Elles revêtent une grande importance pour la stabilité et la cohésion de notre pays.

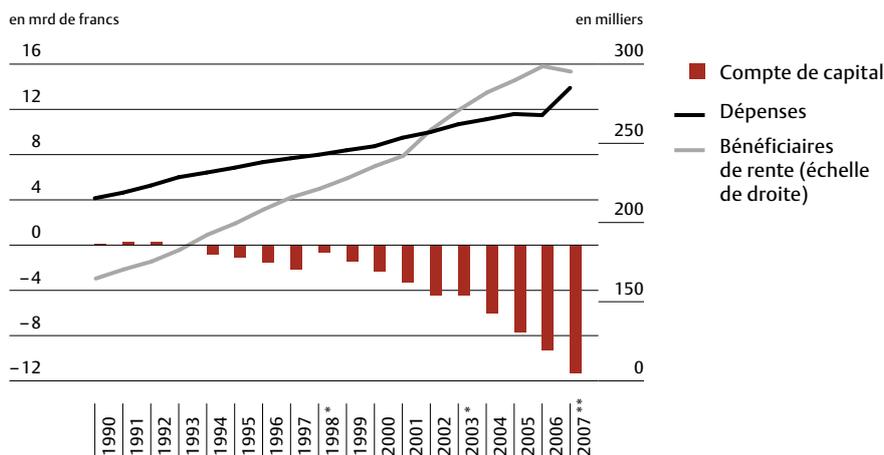
⁶ Dans l'analyse de la politique financière et monétaire, l'effet décalé d'une mesure de politique économique et son impact sur la situation économique jouent un rôle prépondérant. Il est possible d'identifier les effets de ces décalages dans le processus budgétaire, surtout lorsque des mesures portant sur les dépenses et sur les recettes impliquent des modifications législatives, comme c'est le cas dans les assurances sociales. Les modifications ayant une incidence sur le budget doivent être soumises au même processus politique que les mesures de politique financière motivées par des préoccupations de politique conjoncturelle. L'analyse des décalages remonte à Milton Friedman. Cf. M. Friedman, 1948.

La règle de financement durable doit venir s'ajouter au frein à l'endettement et à la règle complémentaire déjà mise en discussion. Elle doit être aménagée dans le même esprit que le frein à l'endettement, dont l'introduction a été approuvée par le souverain. Elle doit aussi étayer la politique financière à long terme visée par le Conseil fédéral et contribuer à assurer la pérennité des assurances sociales.

Graphique 4.2

Depuis 1990, les dépenses de l'AI ont plus que triplé. Les dettes atteignent 11,4 milliards de francs en 2007, ce qui équivaut à une dépense annuelle de l'AI environ (2006).

Evolution des finances de l'AI et du nombre de bénéficiaires de rente



* 1998 et 2003: transfert de 3,7 mrd fr. en provenance des APG
 ** 2007: dépenses selon RPT. Pas de comparaison possible avec 2006.

Source: OFAS, Statistique suisse des assurances sociales et Sécurité sociale 2/2008

4.2 Qu'est-ce qu'une bonne règle de financement durable?

La situation financière initiale des différentes assurances sociales, à savoir l'AVS, l'AI, l'AC et les APG, de même que la dynamique des dépenses et des recettes, différente d'une institution à l'autre, implique d'élaborer une règle pour chacune. Cependant, l'objectif énoncé dans la loi sur les finances de la Confédération reste le même pour toutes les assurances sociales: l'évolution des dépenses et des recettes doit être équilibrée à long terme et il faut éviter l'endettement. L'existence d'une règle de financement durable devrait obliger les milieux politiques à mettre au point un plan d'action avant même qu'une intervention ne devienne urgente et que la marge de manœuvre ne soit très réduite. Toutefois, la règle de financement durable doit être suffisamment flexible pour permettre la prise en compte de circonstances spéciales (la conjoncture, par exemple) et les sanctions suffisamment claires pour que la règle soit appliquée et donc efficace. L'obligation, dans l'éventualité où un événement déterminé se produit, de débattre démocratiquement des mesures à prendre est favorable à la mise au point de solutions pragmatiques et acceptables. C'est un avantage en particulier pour les assurances sociales, un domaine sensible et exigeant. Cet instrument devrait aussi avoir un effet préventif qu'il ne faut pas sous-estimer. La règle de financement durable devrait se composer de:

- une règle fondamentale («Quel objectif souhaite-t-on atteindre avec la règle?»),
- une règle de gestion («Quel indicateur déclenche une intervention?»), et
- une sanction («Quelles mesures sont appliquées quand la règle fondamentale n'est pas respectée?»).

Une règle de financement durable efficace est constituée d'une règle fondamentale et d'une règle de gestion. Elle définit aussi des sanctions.

Aménagement d'une règle de financement durable

Règle fondamentale	Objectif défini: équilibre financier sur l'ensemble d'un cycle conjoncturel, par exemple La règle doit être simple, compréhensible et transparente.
Règle de gestion	Elle définit les exigences minimales qu'il faut respecter, en termes de déficits, de niveau du fonds ou de niveau d'endettement, par exemple.
Sanction	Elle définit les mesures prises en guise de sanction lorsqu'une intervention s'impose au vu de la règle de gestion.

4.3 Ancrage juridique de la règle de financement durable

Le principe de la règle de financement durable doit être ancré dans la loi sur les finances de la Confédération.

Les fondements du frein à l'endettement se trouvent dans les articles 126 et 100 de la Constitution. Conformément à l'art. 126, la Confédération doit équilibrer à terme ses dépenses et ses recettes. Et, conformément à l'art. 100, la Confédération, les cantons et les communes fixent leur politique budgétaire en prenant en considération la situation conjoncturelle.

L'extension du champ d'action du frein à l'endettement sous la forme d'une règle de financement durable s'appuie sur ces articles constitutionnels. Mais, comme cette règle porte non seulement sur le budget, mais aussi sur le financement des assurances sociales, il convient de tenir compte également des dispositions constitutionnelles suivantes:

- *Art. 111, al. 2*: La Confédération veille à ce que l'assurance vieillesse, survivants et invalidité fédérale ainsi que la prévoyance professionnelle puissent remplir leur fonction de manière durable.
- *Art. 112, al. 2b*: Les rentes doivent couvrir les besoins vitaux de manière appropriée.
- *Art. 112, al. 2d*: Les rentes sont adaptées au moins à l'évolution des prix.

La règle de financement durable peut s'appuyer sur les dispositions de la loi sur les finances de la Confédération relatives au frein à l'endettement. Le chapitre 3 relatif à la gestion des finances fédérales pourrait accueillir cette disposition supplémentaire. Il serait possible de compléter comme suit les deux premières sections sur les principes et le frein à l'endettement:

Loi sur les finances de la Confédération

Articles actuels sur le frein à l'endettement

Chapitre 3: Gestion des finances de la Confédération

Section 1: Principes

Art. 12

Al. 1 L'Assemblée fédérale et le Conseil fédéral équilibrent à terme les dépenses et les recettes; ils se fondent ce faisant sur l'art. 126 de la Constitution (frein à l'endettement).

Section 2: Frein à l'endettement

Art. 13 Plafond des dépenses totales

Art. 14 Respect du plafond

Art. 15 Relèvement du plafond

Art. 16 Compte de compensation

Art. 17 Découvert du compte de compensation

Art. 18 Mesures d'économies

Modifications proposées pour la règle complémentaire

Proposition du Conseil fédéral: en consultation

Section 2: Frein à l'endettement – modifications liées à la règle complémentaire

Art. 16, al. 1

Art. 17 a Compte d'amortissement

Art. 17b Découvert du compte d'amortissement

Art. 17c Economies prévisionnelles

Art. 17d Bonifications du compte d'amortissement

Dispositions complémentaires pour la règle de financement durable (deux étapes)

Proposition d'économie-suisse: nouveau

Section 3: Règle de financement durable pour les assurances sociales

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

- a) 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
- 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

L'élément central de ce déroulement en deux étapes est la mise en évidence de l'importance du processus: seul le principe et l'obligation pour le législateur d'agir sont ancrés dans la loi sur les finances de la Confédération (première étape). Il s'agit ensuite d'élaborer la règle de gestion et la sanction – sans parti pris – pour chaque assurance sociale dans le cadre de la révision des différentes lois spéciales (deuxième étape). En ce qui concerne la conception des mesures immédiates, la prise en compte des ressources disponibles est primordiale. L'esprit du frein à l'endettement est ainsi transposé dans les assurances sociales.

Appréciation

La règle de financement durable proposée satisfait les principales exigences:

Elle est *conforme à la Constitution*. Elle contribue à ce que les assurances sociales puissent remplir leur mission durablement (art. 111, al. 2 Cst.). Elle favorise à terme l'équilibre entre les dépenses et les recettes de la Confédération (art. 126, al. 1 Cst.). La règle permet de combattre à un stade précoce les déséquilibres prévisibles à long terme, ce qui est dans l'intérêt des assurances sociales et du budget fédéral.

Elle satisfait la condition de la *flexibilité par rapport à la politique financière*. La mise en œuvre en deux étapes laisse le temps de mener les débats nécessaires et d'élaborer des solutions. A cet effet, il importe de *définir un indicateur approprié* signalant de façon simple et compréhensible la nécessité d'une intervention pour chaque assurance sociale. Cependant, tous les indicateurs doivent servir un objectif commun supérieur, à savoir *éviter un endettement persistant*. Aussi est-il en principe possible de prendre comme indicateur un excès de dépenses lorsque, selon les prévisions, ce déficit persiste au-delà d'un cycle conjoncturel. Il est donc indispensable de définir des sanctions pour chaque assurance sociale et de prévoir des mesures ayant des effets immédiats.

4.4 Eléments de concrétisation pour les assurances sociales

Il convient dès lors d'analyser les différentes assurances sociales et de chercher à compléter leur dispositif. Etant donné que la règle de financement durable poursuit un objectif de politique financière, les explications ci-après se limitent à l'aspect financier; aucune priorité de politique économique ou sociale n'est définie. Cette approche vaut aussi pour les considérations relatives aux sanctions possibles. Il importe de les élaborer dans un vaste débat démocratique. Aussi faut-il considérer les explications qui suivent comme une *contribution à la discussion* ou une *première ébauche*. Les sanctions complètent la règle de financement durable, car elles visent aussi à éviter une évolution négative de l'endettement à long terme et donc à garantir l'équilibre des finances publiques et des assurances sociales sur la durée.

L'introduction d'une règle de financement durable complétant la loi sur les finances nécessite, pour être efficace, d'adapter de manière ciblée les lois régissant les assurances sociales, en particulier la LACI (loi sur l'assurance chômage obligatoire et l'indemnité en cas d'insolvabilité, RS 837.0), la LAVS (loi sur l'assurance vieillesse et survivants, RS 831.10), la LAI (loi sur l'assurance invalidité, RS 831.20) et la LAPG (loi sur les allocations pour perte de gain en cas de service et de maternité, RS 834.1).

4.4.1 Assurance vieillesse et survivants, AVS

Les prévisions relatives à l'évolution démographique à moyen et à long termes annoncent un double processus de vieillissement de la population. D'une part, le taux de natalité recule depuis 1972, d'autre part l'espérance de vie s'allonge. Les conséquences de cette évolution sur le financement de l'AVS sont relativement prévisibles. D'après les projections actuelles de l'OFAS, les déficits annuels augmenteront considérablement année après année à partir de 2015. En l'espace de dix ans seulement, la fortune du fonds, qui dépasse aujourd'hui 100% des dépenses annuelles, serait presque engloutie (cf. chapitre 2).

L'idée d'une règle financière en matière de prévoyance vieillesse étatique n'est pas nouvelle. Ainsi, la Suède connaît un modèle dans lequel le financement de la prévoyance vieillesse est déterminé par l'évolution démographique à venir: les dépenses (rentes) sont couplées à l'évolution des recettes. Ce faisant, les dépenses sont toujours couvertes. En Suisse, la 11^e révision de l'AVS, actuellement traitée par le Parlement, introduit un mécanisme allant dans ce sens. Cependant, la sanction prévue porte exclusivement sur le

montant de la rente, alors que pourtant les dépenses de l'AVS ne sont pas influencées par le seul montant des rentes, mais aussi par d'autres paramètres. Par conséquent, il serait judicieux de concevoir un mécanisme de sanction plus équilibré à long terme. A l'instar de ce qui a été fait pour l'AC, il faudrait instaurer comme règle fondamentale l'équilibre financier sur l'ensemble d'un cycle conjoncturel. Comme règle de gestion, on pourrait envisager des indicateurs relatifs aux déficits du fonds AVS et des seuils pour le niveau du fonds, ou une combinaison des deux. En ce qui concerne la sanction, la marge de manœuvre est clairement délimitée par un petit nombre de paramètres, à savoir l'âge de la retraite, les rentes et les recettes. Une sanction adéquate et efficace devrait mettre à contribution toutes les personnes concernées – les personnes exerçant une activité lucrative, celles sans activité lucrative et les bénéficiaires de rente – et prévoir des changements pour tous les éléments ayant une incidence déterminante sur le financement, c'est-à-dire:

- âge de la retraite: relèvement de l'âge de la retraite ordinaire
- rentes: modification du mécanisme d'adaptation des rentes
- recettes: augmentation des cotisations des personnes qui n'exercent pas d'activité lucrative, par exemple.

Qu'apporte la règle de financement durable en termes de sécurité des rentes?

La règle de financement durable ne peut venir à bout des problèmes de financement annoncés pour l'AVS, mais elle peut préparer l'AVS à affronter une crise, en obligeant les milieux politiques à s'attaquer aux problèmes à temps et à élaborer des solutions. Les perspectives financières de l'AVS présentées dans le deuxième chapitre annoncent, compte tenu de la situation démographique, une dynamique financière négative rapide. Si les milieux politiques attendent que les déficits soient devenus réalité pour s'atteler à élaborer des solutions, la crise financière ne pourra être évitée. Les déficits annoncés aujourd'hui peuvent certes survenir plus tardivement, si l'évolution économique se révèle meilleure que prévu par exemple, mais cela ne changera rien à la tendance générale d'une évolution déficitaire due à l'évolution démographique. Une fois devenue réalité, cette évolution épuisera le fonds AVS en l'espace de quelques années. Tôt ou tard, des mesures seront inévitables. Mais élaborer des solutions pour couvrir les défauts de financement attendus prend du temps: une règle de financement durable peut en donner si elle atténue le problème du décalage important qui sépare l'adoption de mesures et le moment où elles déploient leurs effets. Le temps qui s'écoule entre l'identification du problème et la prise de décision (cf. chapitre 4.1) pourrait être réduit si la règle de financement durable établit des mesures contraignantes en cas de problème. Parallèlement, le mécanisme de sanction permettrait de prendre des mesures immédiates en cas de besoin. Cela permettrait d'écourter considérablement le laps de temps entre l'arrivée de déficits – pour autant qu'ils puissent être évités – et le moment où les mesures décidées font effet. Le «sinistre», dans la mesure où il survenait, serait moins important et nécessiterait des mesures de correction moins lourdes.

Une règle de financement durable serait particulièrement appropriée pour l'AVS. En effet, cette assurance connaîtra d'éventuels, mais fortement probables, problèmes financiers dans un certain nombre d'années, sauf si des mesures sont débattues et mises en œuvre précocement. Une nouvelle approche de la question démographique s'impose tout particulièrement. Plutôt que de se tourner vers des approches purement financières, on gagnera à développer des concepts ayant des effets plus fondamentaux, comme par exemple l'apport des personnes âgées pour la société ou l'allongement de la vie active via un raccourcissement de la durée de formation. Une règle de financement durable motivée par des considérations budgétaires pourrait donner des impulsions décisives. Pour l'AVS, les principaux avantages seraient les suivants:

- Les débats actuels sur l'exactitude des prévisions concernant l'AVS n'auraient plus lieu d'être. Les sanctions seraient mises en œuvre à condition que les valeurs-seuil établies par la règle de gestion soient dépassées. Cette approche «si..., alors...» pourrait contribuer à rendre le débat plus factuel et à favoriser une discussion ouverte. Les prévisions de l'Office fédéral des assurances sociales auraient valeur indicative quant à savoir à quel moment des mesures correctives entreraient vraisemblablement en vigueur si rien ne devait être entrepris.
- La marge de manœuvre serait beaucoup plus grande. Les charges financières seraient assumées par toutes les générations. Cela pourrait éviter des mesures trop incisives et des décisions politiques prises dans l'urgence.
- La confiance dans la principale assurance sociale serait renforcée. Les changements touchant la population active et les bénéficiaires de rente seraient plus prévisibles et les générations de futurs retraités continueraient d'accorder leur confiance à l'AVS.

La règle de financement durable est ancrée dans la Constitution et dans la loi sur l'AVS de la manière suivante:

Règlementations visant à garantir l'équilibre financier de l'AVS:

	AVS: assise juridique
Règle fondamentale	<p><i>Equilibre financier</i></p> <p>Cst. art. 111, al. 2 La Confédération veille à ce que l'assurance vieillesse, survivants et invalidité fédérale ainsi que la prévoyance professionnelle puissent remplir leur fonction de manière durable.</p> <p>Cst. art. 112, al. 2 Ce faisant, elle [la Confédération] respecte les principes suivants: b. les rentes doivent couvrir les besoins vitaux de manière appropriée. d. les rentes sont adaptées au moins à l'évolution des prix.</p> <p>Loi sur l'AVS, RS 831.10 Art. 43quater Surveillance de l'équilibre financier Le Conseil fédéral fait vérifier périodiquement si le développement financier de l'assurance est équilibré et soumet le résultat de cet examen à l'appréciation de la Commission fédérale de l'assurance vieillesse, survivants et invalidité. Il propose au besoin une modification de la loi.</p>
Règle de gestion	<p><i>Fonds de compensation:</i></p> <p>Loi sur l'AVS, art. 107, al. 3: Le fonds de compensation ne doit pas, en règle générale, tomber au-dessous du montant des dépenses annuelles.</p>
Sanction	<i>Aucune</i>

Propositions actuellement soumises au Parlement:

AVS: Modifications de la loi sur l'assurance vieillesse et survivants pendantes

Règle de gestion

Commission du CN, version de mars 2008

Loi sur l'AVS, art. 107, al. 3:

Le Fonds de compensation ne doit pas, en règle générale, descendre au-dessous de 70 % des dépenses annuelles.

Sanction

Modification dans le cadre de la 11^e révision de l'AVS (décision du CN):

Art. 107, al. 4 (nouveau):

Si durant trois ans le niveau du fonds de compensation est inférieur à 70%, le Conseil fédéral propose les mesures d'assainissement financier nécessaires. Les contributions qui proviennent de versements uniques et extraordinaires ne sont pas prises en considération pour la détermination du niveau du fonds de compensation.

Art 33ter, al. 3 (adaptation des rentes):

a. tant que le niveau du fonds de compensation de l'AVS au sens de l'art. 107, al. 3, correspond au moins à 70% d'une dépense annuelle: tous les deux ans si l'indice suisse des prix à la consommation a augmenté de moins de 4% par rapport au niveau de l'indice déterminant pour la précédente adaptation des rentes et annuellement si l'augmentation est de 4% au moins; b. si le niveau du fonds de compensation est inférieur à 70%: dès que l'indice suisse des prix à la consommation a augmenté de plus de 4% par rapport au niveau de l'indice déterminant pour la précédente adaptation des rentes.

Comme le montre le tableau, la LAVS contient déjà une règle fondamentale et une règle de gestion. Par contre, il n'y a pas de sanction susceptible de garantir l'équilibre financier. Le projet relatif à la 11^e révision de l'AVS propose une modification de la règle de gestion et une première sanction, même si cette dernière est unilatérale (et peu efficace)⁷. Une sanction adéquate empêcherait l'accumulation de dettes et l'utilisation des capitaux du fonds de compensation de l'AVS.

⁷ Le message allait bien plus loin: l'adaptation des rentes devait avoir lieu seulement si le renchérissement dépassait 4% et que le niveau du fonds tombait au-dessous de 70%. En outre, l'adaptation des rentes ne devait pas avoir lieu si le niveau du fonds de compensation de l'AVS tombait au-dessous de 45%. La première mesure agit dès lors que la situation financière de l'assurance se détériore sérieusement, la deuxième dès lors que la liquidité du système est mise en jeu. (11^e révision de l'AVS, nouvelle version, premier message, p. 1950 s.)

4.4.2 Assurance invalidité, AI

La situation de l'assurance invalidité est différente de celle de l'AVS, dans la mesure où cette dernière connaît déjà des déséquilibres financiers et que – conformément au concept de la règle de financement durable – des sanctions auraient déjà dû être mises en œuvre. Les bases légales correspondantes existent. Par conséquent, le concept de la règle de financement durable devrait également être mis en œuvre dans cette assurance.

Selon les prévisions actuelles, l'AI devrait affronter un déficit structurel persistant mais stable. Dès lors que l'on va créer un fonds de compensation séparé pour l'AI, il conviendrait de prévoir dans le cadre de la 6^e révision de l'AI un mécanisme garantissant que le nouveau fonds ne soit pas épuisé en l'espace de quelques années.

La règle de financement durable ancrée dans la Constitution et dans la loi sur l'assurance invalidité:

	AI: assise juridique
Règle fondamentale	<i>Equilibre financier</i> Cst. art. 111, al. 2: La Confédération veille à ce que l'assurance vieillesse, survivants et invalidité fédérale ainsi que la prévoyance professionnelle puissent remplir leur fonction de manière durable. LAI, Art. 80: Surveillance de l'équilibre financier Les dispositions de la LAVS relatives à la surveillance de l'équilibre financier sont applicables par analogie. Loi fédérale sur l'assainissement de l'assurance invalidité (adoptée par le Parlement le 13 juin 2008) Projet soumis au vote final, session parlementaire d'été 2008
Règle de gestion	<i>Loi sur l'assainissement de l'assurance invalidité: annexe, modification de la législation</i> Art. 79 Tenue des comptes (nouveau) AI. 3: Les avoirs du fonds de compensation de l'AI en liquidités et en placements ne doivent pas, en principe, être inférieurs à 50% des dépenses annuelles. Comme nous l'avons expliqué, la Constitution et la loi sur l'AI prévoient une règle financière de base. La règle de gestion sera introduite dans le cadre de l'assainissement de l'AI. La disposition est couplée au relèvement temporaire de la TVA, lequel est soumis au référendum obligatoire. Le peuple devra donc se prononcer sur cette question. Une 6 ^e révision est prévue pour compléter la 5 ^e révision de l'AI. Il convient de la doter d'une sanction visant à empêcher que des déficits persistants n'entraînent l'épuisement du nouveau fonds de compensation. Seule une sanction efficace peut prévenir un nouveau dérapage financier de l'AI.

4.4.3 Assurance chômage, AC

La loi sur l'assurance chômage comporte déjà une règle de financement durable visant à prévenir l'endettement du fonds compensation de l'assurance. Sa *règle fondamentale* est que le compte de l'AC doit être équilibré sur l'ensemble d'un cycle conjoncturel. La *règle de gestion* s'intéresse au rapport entre les dettes et la masse salariale. La *sanction* oblige, lorsque la limite fixée est franchie, le Conseil fédéral à présenter dans un délai d'un an une révision de la loi, à augmenter de 0,5 point au maximum le taux de cotisation et à relever le salaire soumis à cotisation jusqu'à deux fois et demie le montant maximum du gain assuré. Ces deux dernières mesures doivent permettre de contenir l'évolution de l'endettement en attendant l'entrée en vigueur de la révision de la loi.

La règle de financement durable ancrée dans la loi fédérale sur l'assurance chômage obligatoire et l'indemnité en cas d'insolvabilité (RS 837.0):

	AC: assise juridique
Règle fondamentale	<p><i>Equilibre financier</i></p> <p>Cst. art. 114</p> <p>Al. 3: L'assurance chômage est financée par les cotisations des assurés; lorsque l'assuré est salarié, l'employeur prend à sa charge la moitié du montant de la cotisation.</p> <p>Al. 4: La Confédération et les cantons accordent des aides financières dans des circonstances exceptionnelles.</p> <p>LACI, art. 90b Equilibre annuel des comptes</p> <p>Si les moyens prévus à l'art. 90 ne suffisent pas pour couvrir les dépenses de l'assurance, la Confédération accorde des prêts de trésorerie aux conditions du marché conformément à l'art. 36 de la LFC.</p>
Règle de gestion	<p><i>Endettement du fonds de compensation (limite)</i></p> <p>LACI, art. 90c Risque conjoncturel</p> <p>A la fin de l'année, la dette du fonds ne doit pas atteindre ni dépasser 2,5% de la somme des salaires soumis à cotisation.</p>
Sanction	<p><i>Sanction</i></p> <p>LACI, art. 90c Risque conjoncturel</p> <p>1 Si, à la fin de l'année, la dette du fonds de compensation atteint ou dépasse 2,5% de la somme des salaires soumis à cotisation, le Conseil fédéral doit présenter, dans un délai d'un an, une révision de la loi introduisant une nouvelle réglementation du financement. Il augmente au préalable de 0,5 point de pourcentage au maximum le taux de cotisation fixé à l'art. 3, al. 2 et le salaire soumis à cotisation jusqu'à deux fois et demie le montant maximum du gain assuré. La cotisation perçue sur la tranche de salaire située entre le montant maximum du gain assuré et deux fois et demie ce montant ne peut dépasser 1%.</p>

L'idée d'une règle de financement durable est déjà bien ancrée dans l'assurance chômage, et ses modalités se révèlent dans l'ensemble appropriées pour prévenir une augmentation incontrôlée des dettes et permettre une gestion précoce d'une évolution indésirable. Il est néanmoins nécessaire d'étoffer la réglementation actuelle, car elle ne saurait éviter une augmentation incontrôlée des dépenses: en effet, les sanctions prévues agissent uniquement sur les recettes. Si l'on veut en revanche agir sur les dépenses, il faut soumettre d'éventuelles mesures à l'ensemble du processus politique. Ainsi, 70% des mesures proposées dans le projet soumis en consultation (jusqu'au 28 mars 2008) en vue d'assainir cette assurance sociale sont axées sur les recettes. Ce projet se trouve aujourd'hui chez le Conseil fédéral.

4.4.4 Allocations pour perte de gain, APG

Les APG ont enregistré des bénéfices pendant des années. Ce n'est que depuis que leur tâches ont été étendues, en particulier depuis la création de l'assurance maternité, qu'elles connaissent des déficits. Le cadre juridique actuel est généreux, dans la mesure où il permet au Conseil fédéral de porter le taux de cotisation à 0,5% du revenu en cas de déficit. Cela représente une augmentation du taux de cotisation de 0,2 point (prévue à compter de 2011). Cette hausse permettrait de reconstituer le fonds confortablement par rapport aux exigences minimales de la loi.

La règle de financement durable ancrée dans la Constitution et dans la loi sur les allocations pour perte de gain:

Assise juridique

Règle fondamentale

La Confédération prévoit les recettes (limite)

Cst.

Art. 59, al. 4: Service militaire et service de remplacement

La Confédération légifère sur l'octroi d'une juste compensation pour la perte de revenu.

Art. 116, al. 3, 4: Assurance maternité

Al. 3 Elle institue une assurance maternité. Elle peut également soumettre à l'obligation de cotiser les personnes qui ne peuvent bénéficier des prestations d'assurance.

Al. 4 Elle peut déclarer l'affiliation à une caisse de compensation familiale et l'assurance maternité obligatoires, de manière générale ou pour certaines catégories de personnes, et faire dépendre ses prestations d'une juste contribution des cantons.

Loi sur les APG (RS 834.1): art. 26–28 Le financement

Art. 27, al. 2: Le Conseil fédéral [...] établit le montant [des cotisations] en tenant compte de l'art. 28. La cotisation perçue sur le revenu d'une activité lucrative ne peut dépasser 0,5%.

Règle de gestion

Endettement du fonds de compensation (limite)

Loi sur les APG (selon la loi sur l'assainissement de l'assurance invalidité, modification de la législation du 13 juin 2008, annexe)

Art. 28, al. 3 Fonds de compensation du régime des allocations pour perte de gain

Les avoirs du fonds en liquidités et en placements ne doivent pas, en principe, être inférieur à 50% des dépenses annuelles.

4.5 Evaluation générale

Afin de maîtriser de manière efficace, durable et crédible le risque d'endettement de la Confédération, il convient non seulement d'étendre le concept du frein à l'endettement aux dépenses extraordinaires par une règle complémentaire, mais aussi d'adopter une règle de financement durable pour l'AVS, l'AI, l'AC et les APG.

L'objectif de la règle de financement durable consiste principalement à assurer l'évolution financière équilibrée des assurances sociales. Cette règle a, en outre, un effet stabilisateur sur le budget fédéral, dans la mesure où, comme nous l'avons expliqué, la Confédération participe dans une forte mesure au financement des assurances sociales: en vertu de la loi sur l'assurance vieillesse et survivants et de la loi sur l'assurance invalidité, la Confédération couvre 19,55% des dépenses courantes annuelles de l'AVS et 37,7% de celles de l'AI. Ces deux postes totalisent quelque 13 milliards de francs dans le budget 2008, soit 23% de l'ensemble des dépenses de la Confédération. Ainsi, la règle de financement durable proposée comporte des avantages majeurs tant pour les assurances sociales que pour les finances fédérales.

4.5.1 Avantages pour les assurances sociales

- La règle de financement durable oblige le Conseil fédéral et le Parlement à *agir de façon anticipée*: le cadre législatif est complété de manière à ce que le financement des assurances sociales soit assuré à long terme par la fixation au préalable des mesures à même de garantir l'équilibre financier.
- *Les assurances sociales sont parées pour résister aux crises*: le Conseil fédéral et le Parlement ne réagissent pas seulement quand des déficits et un endettement massif imposent des économies. Les assurés ne sont pas pris au dépourvu par de soudaines mesures d'économies. Dans le domaine des assurances sociales, il est préférable d'éviter les mesures d'urgence.
- Une fois la règle introduite, il devient inutile de *se lancer dans des controverses concernant les prévisions et de leur degré de fiabilité*: les mesures sont appliquées uniquement si une assurance sociale connaît effectivement une évolution financière négative imposant des mesures inévitables. Lorsque l'évolution économique est positive et que le rapport entre recettes et dépenses est équilibré, les sanctions définies dans la règle de financement durable ne sont pas appliquées. La politique sociale en bénéficie aussi, car la pression exercée par la règle de financement durable oblige à aborder les défis à un stade précoce.
- *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, car le décalage entre l'identification du problème et la prise de décision («inside lag») se réduit sensiblement. Mieux: un plus grand nombre de personnes peuvent être mises à contribution. De ce fait, l'ampleur des corrections nécessaires est bien moins importante, tout comme les efforts collectifs et individuels qu'elle requiert.
- La règle de financement durable renforce la *confiance dans les assurances sociales*. L'équilibre financier des assurances sociales peut être préservé si, en raison de l'évolution démographique, d'une immigration inférieure aux prévisions ou d'une croissance économique plus faible que prévue, leur situation financière évolue négativement. N'ayant pas à craindre des changements à court terme, les assurés peuvent mieux évaluer et planifier leur prévoyance vieillesse. La responsabilité individuelle et le contrat de solidarité entre les générations en sortent renforcés.

4.5.2 Avantages pour les finances fédérales

L'introduction du frein à l'endettement, en 2003, puis des programmes d'allègements, a permis de freiner la forte croissance des dépenses fédérales et de l'endettement. Auparant, entre 1990 et 2002, les dépenses de la Confédération avaient augmenté de 4,2% par an, un taux supérieur à la croissance des dépenses cantonales (3,9%) et communales (2,9%). La progression la plus forte avait été enregistrée dans les assurances sociales étatiques, où cette dynamique est toujours présente. Depuis 1990, la part du budget destinée à la prévoyance sociale a massivement augmenté. En 2007, la Confédération y a consacré 31,4% de ses ressources, contre 21,7% en 1990 (cf. graphique 4.3)

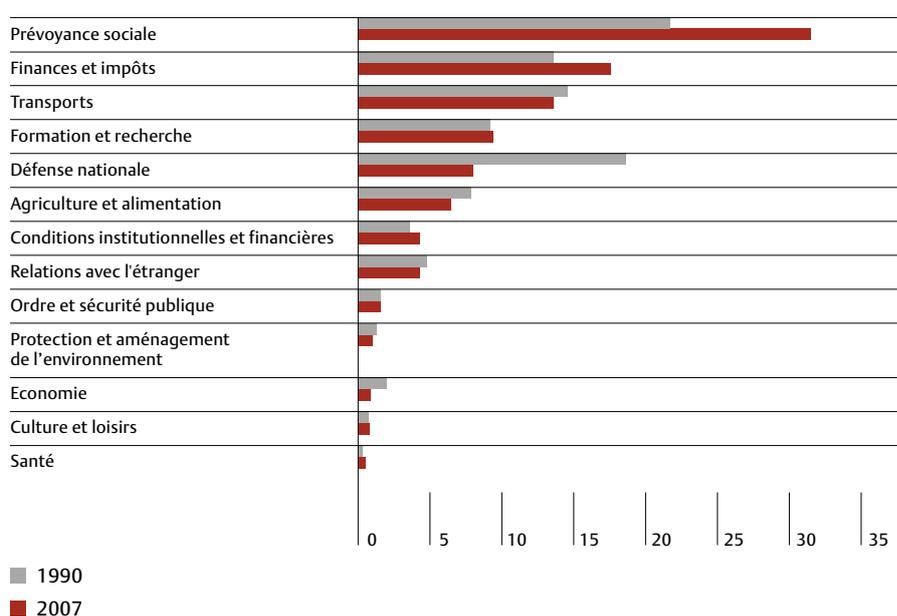
La règle de financement durable ne changera rien à la place prépondérante des dépenses sociales dans le budget fédéral. Cependant, comme elle obligera le Conseil fédéral et le Parlement à veiller à l'évolution équilibrée de leurs recettes et de leurs dépenses, elle aura aussi, indirectement, un effet stabilisateur sur le budget. Si l'application de sanctions freine une croissance excessive des dépenses sociales, les finances fédérales sont soulagées et l'endettement évité. La règle de financement durable, telle qu'elle est proposée, s'attaque à la racine du phénomène d'éviction qui marque le budget. Elle est indispensable pour équilibrer les finances fédérales sur la durée. S'il ne tenait pas compte des assurances sociales, un frein à l'endettement ne remplit pas son rôle à long terme.

Graphique 4.3

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

5.1 Réalisation

Responsable

Martin Kaiser

Collaboration

Brigitte Lengwiler

Frank Marty

Christoph Schaltegger

Communication

Maria Luisa Leanza

Urs Rellstab

Version française

Martina Penert

Vincent Simon

Spécialistes consultés

Thomas Daum, directeur de l'Union patronale suisse

Professeur Roland A. Müller, membre de la direction de l'Association suisse des actuaires

5.2 Illustrations

1.1	Endettement de la Confédération, des cantons et des communes mesuré au PIB	11
1.2	Evolution des charges d'intérêts passifs dans le budget de la Confédération	11
2.1	Evolution de la quote-part de l'Etat en Suisse	13
2.2	Evolution de l'endettement	14
2.3	Evolution des dépenses de la Confédération, 1990–2010	14
2.4	Evolution de la quote-part de l'Etat et de la quote-part fiscale, 1990–2006	15
2.5	Evolution des taux d'endettement en comparaison internationale, 1990–2007	16
2.6	Accroissement des dépenses de la Confédération, des cantons, des communes et des assurances sociales	16
2.7	Evolution des dépenses des finances publiques et des assurances sociales par rapport au PIB	17
2.8	Evolution de la quote-part consolidée des dépenses de l'Etat, 1990–2025	18
2.9	Evolution des dépenses sociales par rapport au PIB, 1970–2006	18
2.10	Variation de la quote-part des dépenses sociales, 1990–2005	18
2.11	Quote-part des dépenses sociales en comparaison internationale, 2005	19
2.12	Perspectives financières de l'AVS jusqu'en 2025 (1 ^e révision de l'AVS comprise)	20
2.13	Surcoûts de l'évolution démographique jusqu'en 2050	20
4.1	Les innombrables obstacles entravant la maîtrise des finances	29
4.2	Evolution des finances de l'AI et du nombre de bénéficiaires de rente	30
4.3	Répartition des dépenses fédérales, 1990–2007	41

5.3 Bibliographie

- Alesina, A. et Perotti, R. (1997), Fiscal Adjustments in OECD Countries: Composition and Macroeconomic Effects, IMF Staff Papers, 44, pp. 210–248
- Baltensperger, E. (2005), Vom Sinn und Unsinn des Schuldenmachens: Privatschulden, Staatsschulden, Aussen-schulden. Plädoyer für langfristige Konsistenz, Université de Saint-Gall, Walter-Adolf-Jöhr-Vorlesung 2005
- Office fédéral des assurances sociales (OFAS), Budget de l'AVS avec la 11^e révision de l'AVS, 9 août 2007
- Office fédéral des assurances sociales (OFAS), 11^e révision de l'AVS (nouvelle version), premier message, décembre 2005
- Office fédéral des assurances sociales (OFAS), Sécurité sociale 2/2008
- Office fédéral des assurances sociales (OFAS), Statistique des assurances sociales suisses 2006
- Office fédéral de la statistique (OFS), Protection sociale, Les comptes globaux de la protection sociale 2006, Communiqué de presse du 26 mai 2008
- Département fédéral des finances (DFF), Finances publiques en Suisse 2005
- Administration fédérale des finances (AFF), Plan financier 2009–2011 de la législature, janvier 2008
- Département fédéral des finances (DFF), Rapport du Conseil fédéral relatif à l'évolution de la dette des administrations publiques 2006
- Département fédéral des finances (DFF) et Administration fédérale des finances (AFF), Message sur le frein à l'endettement, juillet 2000
- Département fédéral des finances (DFF) et Administration fédérale des finances (AFF), Les perspectives à long terme des finances publiques en Suisse, avril 2008
- Département fédéral des finances (DFF) et Administration fédérale des finances (AFF), Projet de consultation concernant la révision de la loi sur les finances, rapport explicatif, avril 2008
- Département fédéral de l'économie (DFE), Secrétariat d'Etat à l'économie (SECO), Révision partielle de la loi sur l'assurance chômage obligatoire et l'indemnité en cas d'insolvabilité, projet soumis à consultation du 14 décembre 2007
- Friedman, Milton (1948), A Monetary and Fiscal Framework for Economic Stability, The American Economic Review
- OCDE, Economic Outlook, décembre 2007
- OCDE, Revenue Statistics 1965–2006

economiesuisse
Fédération des entreprises suisses
Carrefour de Rive 1
Case postale 3684
CH-1211 Genève 3

economiesuisse
Verband der Schweizer Unternehmen
Hegibachstrasse 47
Postfach
CH-8032 Zürich

economiesuisse
Verband der Schweizer Unternehmen
Spitalgasse 4
Postfach
CH-3001 Bern

economiesuisse
Federazione delle imprese svizzere
Corso Elvezia 16
Casella postale 5563
CH-6901 Lugano

economiesuisse
Swiss Business Federation
Avenue de Cortenbergh 168
B-1000 Bruxelles

www.economiesuisse.ch