

avenir débat

Finances fédérales à l'épreuve I

Renforcer, et non pas relâcher, le frein à l'endettement
Fabian Schnell et Marco Salvi

Remerciements

Les auteurs remercient les membres de la Commission de programme d'Avenir Suisse, le professeur Silvio Borner et le professeur Reto Fölmi, pour la relecture externe. Ils remercient également Natanael Rother pour le soutien durant la phase de recherche. La responsabilité du contenu incombe aux auteurs, ainsi qu'au directeur d'Avenir Suisse, Peter Grünenfelder.

Auteurs	Fabian Schnell, www.avenir-suisse.ch/55677/fabian-schnell/ Marco Salvi, www.avenir-suisse.ch/9709/marco-salvi/
Lectorat interne	Verena Parzer-Epp, www.avenir-suisse.ch/735/verena-parzer-epp/ Urs Steiner, www.avenir-suisse.ch/57401/urs-steiner/
Editeur	Avenir Suisse, www.avenir-suisse.ch
Traduction	Gian Pozzy
Correction	Tibère Adler, www.avenir-suisse.ch/fr/37550/tibere-adler/ Marion Molliet, www.avenir-suisse.ch/fr/60052/marion-molliet/ Nicole Pomezny, www.avenir-suisse.ch/fr/40159/nicole-pomezny-2/
Conception	Carmen Sopi, www.avenir-suisse.ch/43739/carmen-sopi/
Graphiques	Rahel Hediger, www.avenir-suisse.ch/35487/rahel-hediger-2/

© Octobre 2016 Avenir Suisse, Zurich

Cette œuvre est protégée par le droit d'auteur. Avenir Suisse étant intéressé à la diffusion des idées présentées ici, l'utilisation par des tiers des conclusions, des données et des graphiques de cette œuvre est expressément souhaitée à condition que la source soit indiquée de façon précise et bien visible et que les dispositions légales en matière de droits d'auteur soient respectées.

Commande assistent@avenir-suisse.ch, Tel. 044 445 90 00
Télécharger www.avenir-suisse.ch/fr/60941/finances-federales-a-lepreuve-i/

Préface

Un budget équilibré et une politique pratiquant la discipline financière sont des conditions importantes pour la prospérité de notre communauté. La Suisse est ici exemplaire. Elle n'a cessé de réduire son endettement au niveau fédéral depuis l'introduction du frein à l'endettement en 2003. La Confédération avait alors repris cet instrument des cantons qui l'employaient déjà avec succès. Les défis de politique financière appartiennent-ils donc au passé en Suisse, grâce à cette discipline financière pratiquée de manière constante? Ou ces questions budgétaires n'ont-elles disparu qu'en apparence de la discussion politique en raison de la priorité donnée à d'autres problèmes?

Une politique pratiquant la discipline financière est une condition importante pour la prospérité de la Suisse.

La bonne nouvelle pour commencer: le degré d'endettement des collectivités publiques a pu être considérablement réduit après l'introduction du frein à l'endettement et se monte actuellement à 45% du PIB. C'est une valeur relativement basse, même en comparaison internationale. Toutefois, les assurances sociales ne sont pas prises en compte pour le calcul du degré d'endettement, et elles ont constitué le poste le plus important d'accroissement des dépenses publiques ces dernières années. Plus grave encore: le frein à l'endettement ne déploie ses effets disciplinants que sur le budget fédéral ordinaire, alors que les assurances sociales en restent exclues.

Par ailleurs, les Chambres fédérales n'ont plus qu'une marge de manœuvre décisionnelle réduite dans la mise au point du budget de la Confédération, qui devrait être leur domaine de prédilection. La cause en est l'augmentation des dépenses liées (imposées par la loi) et des solutions de fonds spéciaux, se développant en autant de budgets parallèles. La compétence attribuée au Parlement de décider de l'affectation des recettes fiscales, ainsi que la possibilité de réagir rapidement à des évolutions prévisibles à court ou moyen terme s'en trouvent ainsi affaiblies – et parfois même réduites à néant.

Ces évolutions peu rassurantes de la politique financière n'échappent pas au souverain. Les citoyens suisses sont – presque génétiquement – majoritairement conservateurs en matière de finances publiques. Ce qu'ils mettent en pratique pour leur ménage privé doit aussi valoir pour l'Etat. Il ne faut pas dépenser plus que nécessaire, les revenus doivent couvrir les dépenses, et une contre-prestation – y compris de l'Etat – est attendue pour chaque franc d'impôt payé. Cette attente légitime de la population n'est aujourd'hui que partiellement satisfaite par le secteur public, comme l'indique l'analyse fouillée de notre publication.

Pour Avenir Suisse, il existe bel et bien un besoin d'action politique en matière financière. Des mesures de modernisation de la politique fiscale et financière sont nécessaires et il faut compléter les outils à disposition. La discipline budgétaire doit être appliquée de manière stricte et

large, sans clauses d'exception ou possibilités de contournement. L'utilisation des prestations étatiques financées par les recettes fiscales doit être démontrée de manière plus claire, par exemple par de meilleures proportions entre le coût et le bénéfice au bien commun. La publication «Finances fédérales à l'épreuve I» fournit des premières propositions en ce domaine. Comme son titre l'indique, cette étude sera suivie d'une seconde publication, à paraître début 2017 : elle présentera les jalons d'un «contre-projet libéral au budget» et des priorités pour une politique de dépenses plus rigoureuse. La Suisse a besoin de nouveaux outils de gestion des finances publiques, ainsi que de priorités claires dans l'attribution des ressources budgétaires : ces dernières doivent aller d'abord aux domaines contribuant à la valeur ajoutée du pays. C'est ainsi que la politique budgétaire pourra favoriser le maintien de la prospérité.

Peter Grünenfelder, directeur d'Avenir Suisse

Préface	_3
1 _ Comment les Suisses jugent la politique financière	_7
1.1 _ Qu'est-ce que je reçois en retour de l'Etat? Trop peu!	7
1.2 _ Dans quels domaines les pouvoirs publics doivent-ils économiser? Où dépenser plus?	9
2 _ La situation des finances fédérales	_14
2.1 _ Les diverses phases de l'expansion fiscale: rétrospective	14
2.2 _ Premier mérite du frein à l'endettement: un changement de culture	16
2.3 _ Stress-test en vue	17
2.4 _ Marge de manœuvre réduite aux conséquences désagréables	20
3 _ Ce que la population pense du frein à l'endettement	_25
3.1 _ Les Suisses soutiennent clairement le frein à l'endettement	25
3.2 _ Frein à l'endettement pour les assurances sociales: un fossé générationnel?	26
4 _ Réformes nécessaires	_30
4.1 _ Expansion de la «politique financière discrétionnaire»	30
4.2 _ «Référendum d'assainissement» pour le frein à l'endettement	32
4.3 _ Frein aux assurances sociales	34
4.4 _ Travail d'information sur la politique financière, dans l'intérêt de la population	35
Annexe	36
Bibliographie	38

1_ Comment les Suisses jugent la politique financière

Percevoir des impôts, financer des infrastructures, redistribuer, subventionner : la politique financière est au cœur de l'Etat. Il est donc essentiel pour le politique et la société de prendre connaissance du point de vue de la population, de ses souhaits, de ses critiques.

Pour matérialiser l'appréciation de la politique financière, Avenir Suisse a réalisé un sondage représentatif en collaboration avec l'institut de recherches Sotomo (voir encadré 1).

Près de 20 000 personnes ont participé à ce sondage réalisé sur les sites du *Matin* et du *Blick*. Elles ont répondu à des questions sur la situation économique générale, la charge fiscale, les dépenses de l'Etat, la gestion des déficits dans le budget de la Confédération et le frein à l'endettement.

Encadré 1

Le sondage sur les dépenses de l'Etat d'Avenir Suisse et Sotomo

*Les résultats ci-après se fondent sur un sondage en ligne réalisé par l'institut de recherches Sotomo entre le 10 et le 18 août 2016. Le sondage s'est déroulé sur les sites du *Blick* et du *Matin* ainsi que sur Facebook. Au total, 19 932 personnes ont répondu et environ trois quarts des réponses ont pu être exploitées pour l'analyse. Vu le type de sondage («opt-in»), la marge d'erreur n'a pas pu être calculée. Pour garantir la représentativité du sondage, les résultats ont été pondérés ex-post. Les critères de pondération comprennent l'âge, le sexe, l'origine, le niveau de formation et le comportement lors d'élections et votations passées. Cette procédure éprouvée garantit une représentativité sociodémographique et politique élevée de l'échantillon.*

L'interprétation des résultats présentée dans cette publication repose sur l'appréciation d'Avenir Suisse et ne doit donc pas forcément être identique à celle de l'institut de recherches Sotomo.

Les résultats du sondage sont résumés et mis en relation dans les pages suivantes. Les propositions de réformes de cette publication (voir chapitre 4) sont formulées par Avenir Suisse et n'ont pas fait l'objet de questions auprès du public.

1.1_ Qu'est-ce que je reçois en retour de l'Etat? Trop peu!

Pour une relation positive et durable entre l'Etat et la population, il importe que la mise à contribution par l'Etat ne soit pas perçue comme injustifiée et que les ressources de l'Etat soient mobilisées là où elles s'avèrent le plus utiles. Il va de soi que les ménages plus prospères doivent supporter une part relativement plus élevée du coût de l'Etat (on parle ici d'équité fiscale verticale). Mais son action doit au moins viser à ce que la population obtienne subjectivement une contre-prestation équitable en échange de sa dépense fiscale.

A en croire le présent sondage, les impôts et taxes constituent une charge élevée ou très élevée du budget du ménage pour environ la moitié de la population (voir figure 1, partie du haut). C'est en contradiction avec la théorie officielle d'une charge fiscale très modérée en Suisse.

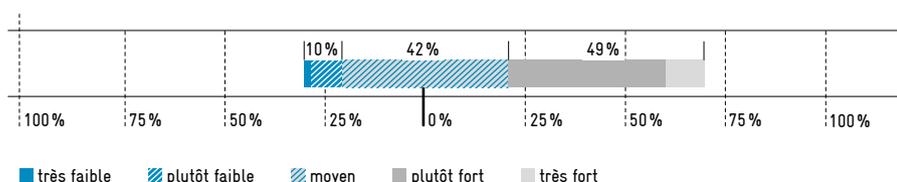
En outre, une forte majorité (environ 70 %) des personnes interrogées estime que la charge fiscale est trop élevée par rapport aux prestations reçues de l'Etat (voir figure 1, partie du bas). Elles ne sont qu'un quart à juger la contre-prestation de l'Etat équivalente ou même positive par rapport à ce qu'elle leur coûte. A souligner que l'appréciation tend à être indépendante de la situation de revenu des intéressés. Cela signifie que même des personnes des classes de revenu inférieures estiment leur charge fiscale disproportionnée.

Lorsqu'on se focalise sur la catégorie de personnes interrogées à revenu plus élevé, on constate une appréciation un peu plus positive du ratio charge/prestations que dans la classe moyenne. Quand bien même la différence n'a pratiquement pas de signification statistique: 15 % des personnes interrogées ayant un revenu du ménage dépassant les 16 000 francs par mois – ce qui est le cas d'un septième des ménages en Suisse – jugent le ratio positif. C'est pour la classe moyenne que cette appréciation

Figure 1
Les impôts pèsent sur le budget des ménages

Environ la moitié des participants au sondage considèrent que la charge liée aux impôts et aux taxes est forte, voire très forte.

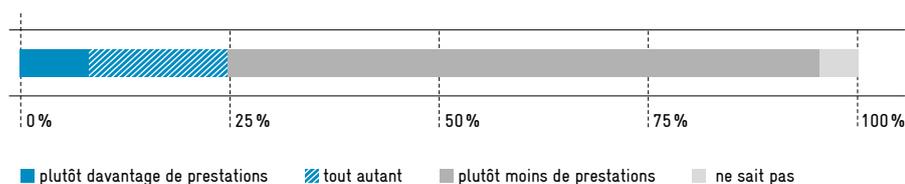
A quel point les impôts représentent une charge pour votre ménage ?



Evaluation des prestations reçues de l'Etat par rapport à la charge personnelle

Seul un quart des personnes interrogées estiment qu'elles obtiennent des prestations équivalentes, voire supérieures à ce qu'elles paient à l'Etat.

Par rapport aux impôts et aux taxes que vous payez, combien de prestations recevez-vous personnellement de l'Etat ?



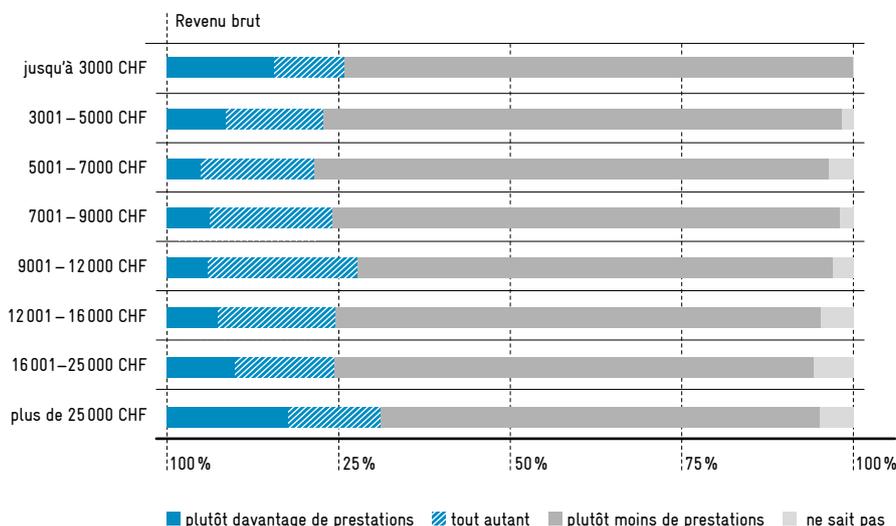
Source: Sotomo pour Avenir Suisse

Figure 2

Evaluation des prestations de l'Etat selon les catégories de revenu

Dans la classe moyenne, le mécontentement par rapport aux prestations reçues en comparaison à la charge des impôts est particulièrement élevé, d'après le sondage.

Par rapport aux impôts et aux taxes que vous payez, combien de prestations recevez-vous personnellement de l'Etat?



Source: Sotomo pour Avenir Suisse

positive est la plus réduite (voir figure 2). Il est possible que cela confirme l'insatisfaction fréquemment documentée de la classe moyenne (Müller-Jentsch et Schellenbauer, 2012).

Indépendamment de leur revenu, la grande majorité des personnes interrogées juge le ratio coût/prestations peu avantageux. Autrement dit, l'Etat souffre d'un problème d'efficacité, du moins dans le ressenti de la population. L'utilité de bon nombre de prestations publiques est peu évidente et donc difficilement perceptible au niveau individuel, à l'instar du soutien de l'Etat à la recherche fondamentale ou au gain de sécurité du fait de la présence de l'armée. Mais le rapport biaisé entre charge perçue et utilité ressentie ne s'explique pas uniquement ainsi. Il pourrait s'améliorer au prix d'un engagement plus transparent des ressources et d'un ajustement repensé de l'essentiel des dépenses.

1.2_ Dans quels domaines les pouvoirs publics doivent-ils économiser? Où dépenser plus?

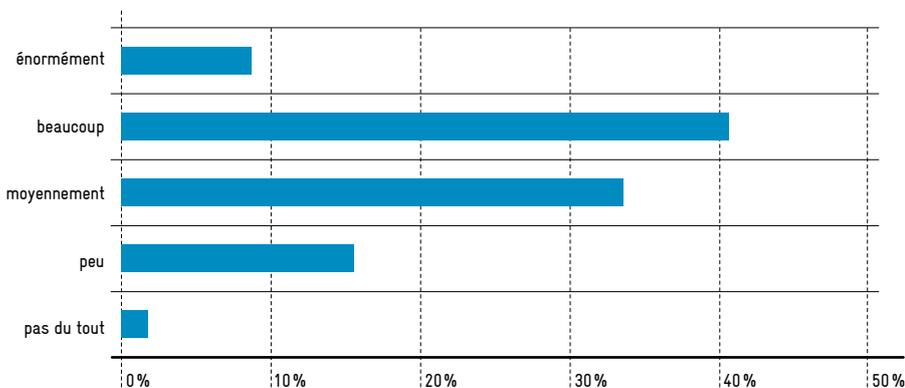
«Jouez au ministre des Finances»: telle était l'une des incitations concrètes dans le cadre de la promotion du sondage. Les participants ont ainsi eu l'opportunité de faire connaître leur évaluation des gains d'efficacité potentiels et leurs priorités en matière de politique financière. Les résultats font l'effet d'une douche froide. Près de 49% des participants pensent que l'Etat pourrait économiser des moyens importants par des gains d'efficacité (voir figure 3). Reste que le potentiel d'économies estimé est lié à l'état

Figure 3

Estimation des économies possibles dans les dépenses publiques

Une majorité des participants au sondage part du principe que l'Etat pourrait réaliser beaucoup, voire énormément d'économies grâce à des gains d'efficacité.

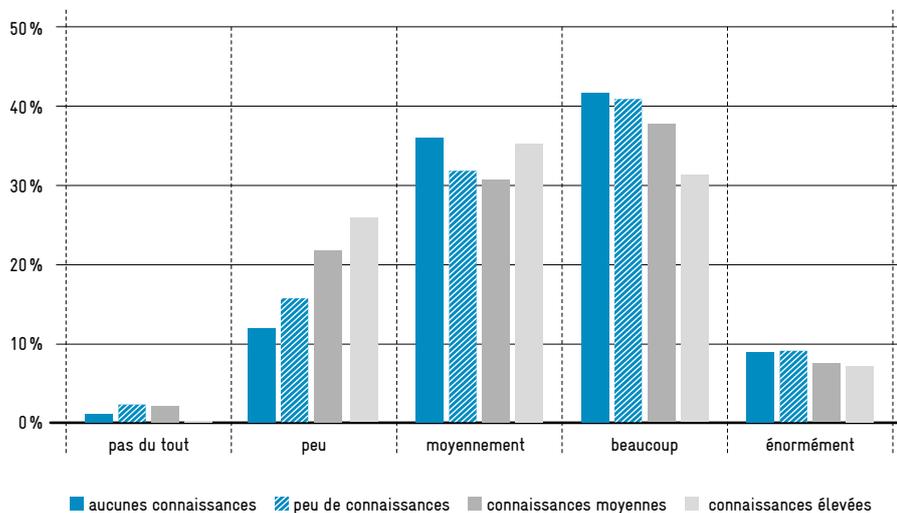
Combien l'Etat pourrait-il économiser aujourd'hui en Suisse grâce à une augmentation de l'efficacité, sans devoir réduire les prestations?



L'estimation du potentiel d'économie baisse selon le degré de connaissances

Plus les connaissances au sujet des finances fédérales sont importantes, moins l'on croit qu'il est possible de réduire les dépenses de l'Etat sans diminution des prestations.

A votre avis, combien l'Etat pourrait-il économiser aujourd'hui en Suisse grâce à une augmentation de l'efficacité, sans devoir réduire les prestations?



Source: Sotomo pour Avenir Suisse

de connaissance au sujet des finances publiques: de fait, plus les connaissances de politique financière sont élevées, plus il est modeste. ¹

1 L'état des connaissances a été apuré sur la base de réponses dont l'exactitude était objectivement vérifiable. D'une part, les questions portaient sur la part des dépenses sociales ou des transports dans le budget fédéral et d'autre part, sur le résultat des comptes 2015 de la Confédération.

Dans quels domaines l'Etat doit-il dépenser moins, dans lesquels davantage? Les participants ont eu la possibilité de répartir le montant total des dépenses actuelles de la Confédération, des cantons et des communes (quelques 167 milliards de francs) dans sept domaines (voir «Les finances fédérales vues par la population suisse», p. 22-23).² Il s'agit de:

- Administration publique (y c. administration générale, aide au développement, dépenses liées à l'asile)
- Sécurité sociale (sans les paiements de rentes normales)
- Transports
- Santé (avec les contributions de l'Etat)
- Défense et police
- Recherche, formation et culture
- Agriculture

Agriculture: les citoyens de gauche prêts à tailler le plus

La répartition souhaitée des dépenses est reproduite dans la figure 4. Une grande majorité des personnes interrogées souhaite des économies dans l'administration publique et dans l'agriculture. L'exigence d'économies dans l'administration ne surprend guère: elle est sans doute la conséquence du manque d'efficacité (du moins dans l'esprit des sondés) décrit ci-dessus. Le fait que des champs de possibles restrictions budgétaires, tels que l'aide au développement et les coûts de personnel, font partie de ce domaine a probablement joué un rôle. Reste que le désir d'économies représentant 24% des dépenses actuelles est frappant: 76% des personnes interrogées souhaitent des coups de ciseaux dans la gestion de l'administration.

Apparemment, le souhait de coupes claires se manifeste aussi dans l'agriculture: 52% des personnes interrogées se prononcent, parfois sévèrement, pour des économies dans ce secteur. En moyenne, le désir d'économies est chiffré à hauteur de 13% des dépenses actuelles en faveur de l'agriculture. En la matière, le contraste entre le souhait exprimé par la population et la réalité politique est grand, puisque l'on vient de renoncer à réduire le soutien de l'Etat aux agriculteurs (à dire vrai, le secteur sera même alimenté par des appuis additionnels). Au vu de la solide position des intérêts agricoles sous la Coupole, cette divergence ne surprend pas, mais elle est souvent niée dans le débat politique. L'actuelle politique agricole ne jouit pas, au sein de larges couches de la population, d'un soutien aussi fort qu'on le prétend souvent.

Ceux qui veulent économiser et où

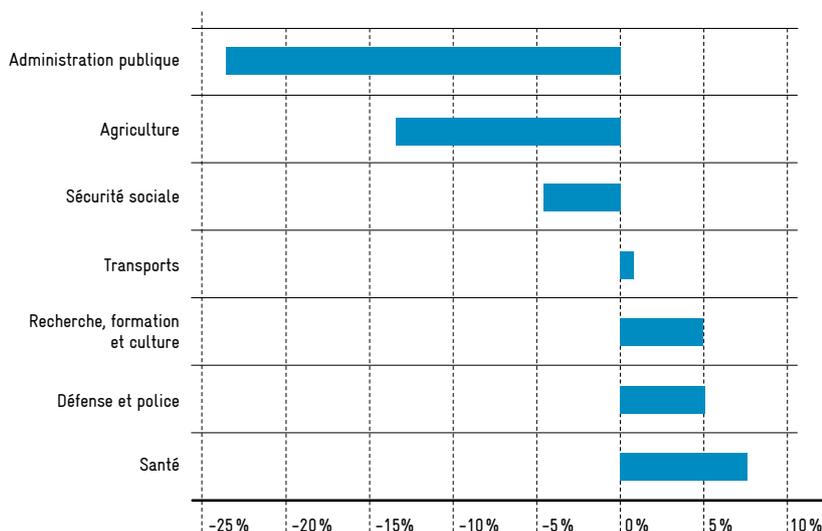
Certains groupes de population sont-ils plus soucieux d'économies que d'autres? Alors qu'il n'y a presque pas de différence selon des critères

2 Par souci de simplification, les simples transferts entre les divers niveaux des collectivités publiques, telle la péréquation intercantonale, et d'autres catégories résiduelles n'ont pas été pris en compte.

Figure 4

Ajustements souhaités au niveau des dépenses de l'Etat

En moyenne, les participants à l'étude souhaitent surtout réduire les dépenses dans l'administration publique et l'agriculture. Au contraire, ils désireraient plus de moyens dans la formation, la sécurité et la santé.



Source: Sotomo pour Avenir Suisse

socioéconomiques à propos des coûts de l'administration, les différences sont saisissantes à l'égard de l'agriculture: l'âge, le sexe, le domicile, le revenu, l'orientation politique et le degré d'information exercent tous un effet statistique significatif sur le niveau des réductions souhaitées (voir figure 5). Le profil type du détracteur des subventions à l'agriculture se décrit comme suit: un quadragénaire à salaire plutôt confortable, plutôt à gauche, habitant une ville de Suisse alémanique, bien informé en matière de politique financière et qui espère des coupes de 50 % et plus dans le budget. Les jeunes professionnels, les habitants de la campagne et les femmes au foyer sont un peu plus enclins à la dépense.

Les critères socio-économiques exercent un effet significatif sur le niveau de réductions souhaitées.

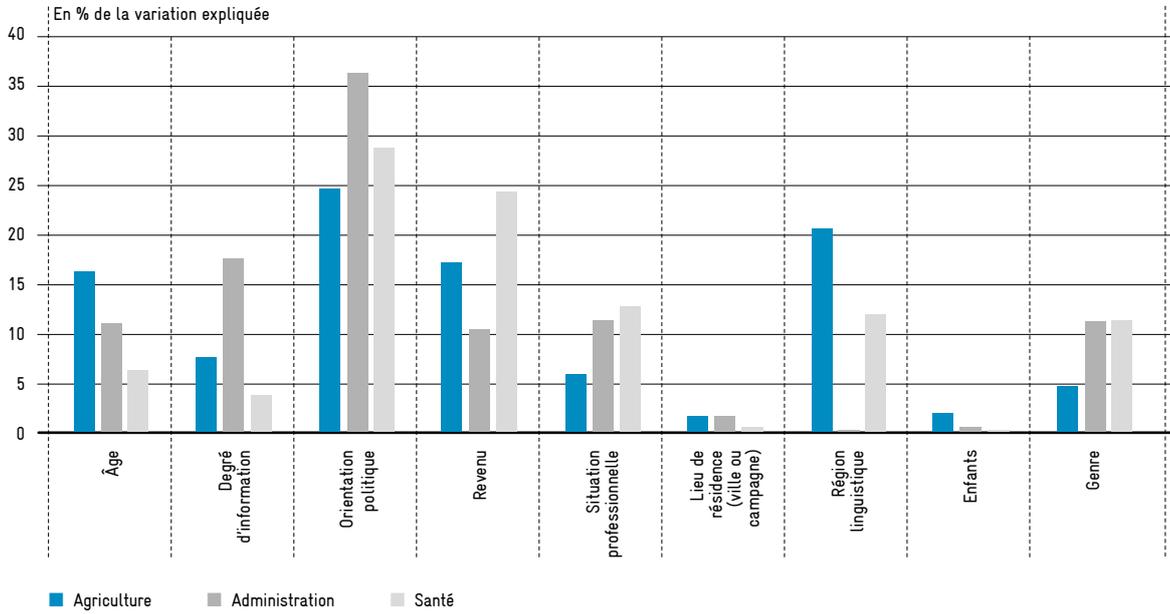
Plus de ressources pour la santé, la sécurité et la formation

En revanche, les participants au sondage souhaitent avant tout plus de moyens pour la santé, la sécurité, la formation, la recherche et la culture. Le dépouillement en fonction des critères socioéconomiques livre des résultats relativement attendus: les jeunes réclament moins d'augmentation des dépenses de santé, de même que ceux qui gagnent bien leur vie et qui se classent sur la droite de l'éventail politique. A critères semblables, les femmes se prononcent pour des dépenses plus élevées que les hommes (+6 %). Sur ce point aussi, la Suisse romande se montre plus généreuse: le niveau des dépenses de santé y est 9 % plus élevé qu'outre-Sarine.

Figure 5

Choix souhaité pour les dépenses publiques : l'orientation politique est plus importante que l'âge

Cette figure montre dans quelle mesure le souhait d'économiser ou de dépenser plus dans un domaine (Agriculture, Administration et Santé) varie selon un critère socioéconomique spécifique. C'est dans le domaine de l'administration que l'orientation politique influe le plus sur les résultats.



Source : sondage Sotomo, propres calculs

2_ La situation des finances fédérales

Les dernières élections ont passablement modifié les majorités au sein des Chambres fédérales, même si le paysage politique helvétique reste un havre de stabilité en comparaison internationale. Le Conseil national, le Conseil des Etats et le Conseil fédéral sont solidement dominés par les partis «bourgeois». Mais en dépit de ces majorités durables, on ne saurait, depuis la fin de la Guerre froide, parler de rigueur en matière de politique fiscale ni de croissance circonspecte de l'appareil étatique. Pourquoi? Qu'est-ce que cela indique?

En comparaison internationale, la Suisse fait aujourd'hui figure d'élève modèle en matière de politique fiscale. En 2014, la quote-part fiscale officielle de 26,9 % est notablement au-dessous de celle de la moyenne des Etats de l'OCDE (34,2 %). Mais ce chiffre est une distorsion de la réalité suisse. Il omet d'importantes redevances obligatoires (prévoyance professionnelle, assurance-accidents, assurance-maladie obligatoire, redevance en faveur de la radio-TV publique) qui ne transitent pas par les caisses de l'Etat comme dans d'autres pays, mais réduisent le revenu disponible.

La quote-part fiscale officielle omet d'importantes redevances obligatoires qui ne transitent pas par les caisses de l'Etat, mais réduisent le revenu disponible.

Les redevances décentralisées, indépendantes de l'Etat sont à juste titre préférées par la majorité politique à une répartition directe par l'administration. Reste que si l'on fait le calcul, une personne adulte doit en moyenne payer près de 50 % de son revenu sous forme d'impôts (y compris indirects par le report de l'impôt sur les sociétés, la TVA et toute sorte de taxes), les contributions aux assurances sociales, les primes obligatoires d'assurance-maladie, les paiements au 2^e pilier et autres redevances (Salvi et Zobrist, 2013). Ainsi, la Suisse ne se distingue que faiblement des proverbiaux Etats-providence du reste de l'Europe. C'est la part «officielle» de l'Etat à tous les niveaux qui a le plus augmenté, malgré le frein à l'endettement et des taux d'intérêt toujours plus bas.

2.1_ Les diverses phases de l'expansion fiscale: rétrospective

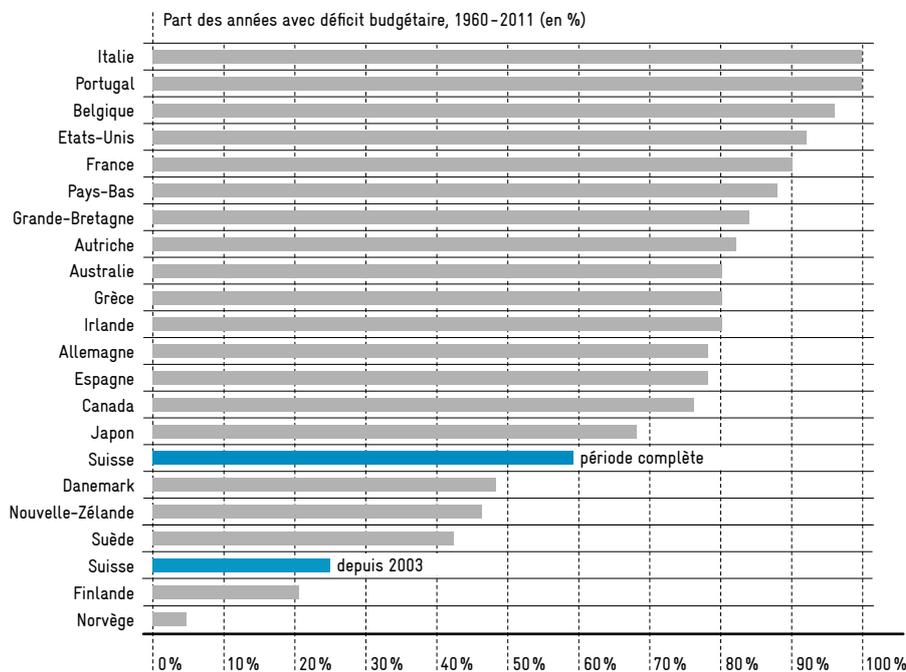
En Suisse, le taux d'endettement des budgets publics (sans les assurances sociales) est aujourd'hui de l'ordre de 45 %, une proportion basse en comparaison internationale (OCDE 2015). Il n'en a pas toujours été ainsi. Comme le montre la figure suivante, entre 1960 et 2011, les finances fédérales n'ont été positives que 21 années sur 51. C'est mieux que la France, l'Allemagne et l'Autriche – et bien mieux que l'Italie qui, durant la même période, n'a jamais affiché d'excédent. Mais le fait est que les pays nordiques ont montré une meilleure discipline fiscale: sur 51 ans, la Norvège n'a été que deux fois dans le rouge (voir figure 6).

Jusqu'à récemment, les quotes-parts de l'Etat en hausse rapide et les chiffres rouges étaient l'apanage de la Suisse. La croissance de l'Etat se lit de manière exemplaire dans les dépenses de la Confédération qui, entre

Figure 6

La Confédération n'a pas toujours fait figure d'élève modèle

La figure montre la part d'années où il y a eu un déficit budgétaire dans différents pays. L'Italie et le Portugal ont toujours été dans le rouge entre 1960 et 2011. En France, en Allemagne et en Autriche, des excédents budgétaires étaient rares durant cette période. En Suisse, ce n'est que depuis l'introduction du frein à l'endettement que les déficits sont devenus nettement plus rares.



Source: Perspectives économiques, OCDE, Wyplosz (2013), propres calculs

1990 et 2015, ont plus que doublé, de 32,5 à 67,2 milliards de francs. L'historique de la politique financière suisse peut être sommairement subdivisé en quatre phases (voir figure 7).

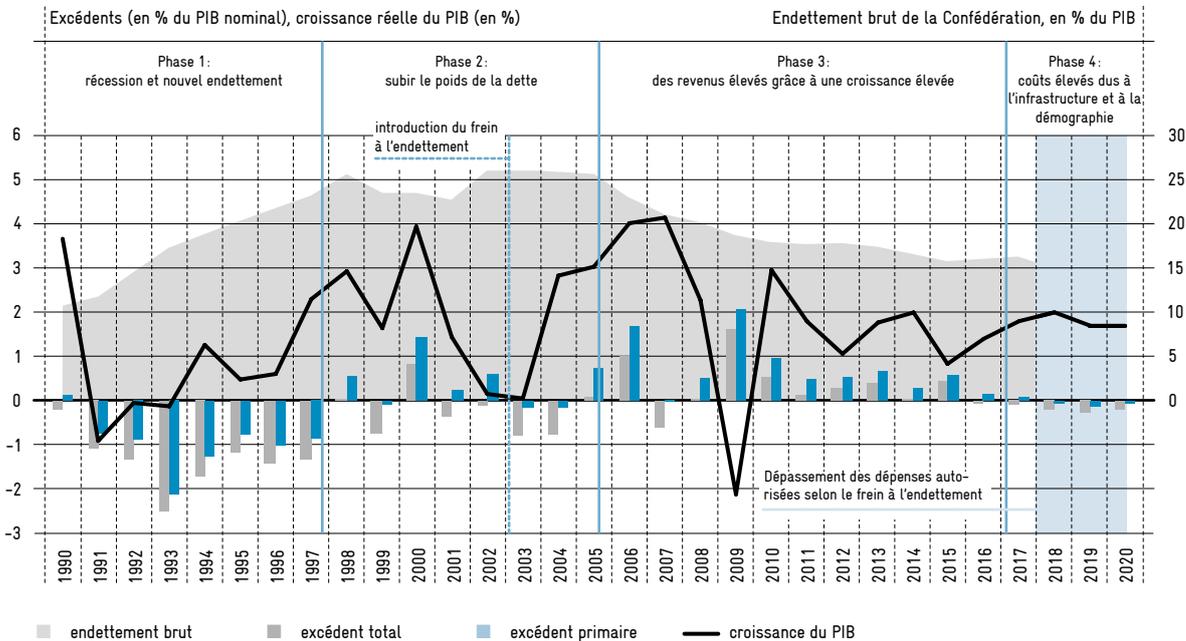
La première phase coïncide avec la récession consécutive à la crise du marché immobilier et une politique monétaire très restrictive au début des années 1990. Le politique a tenté de contrecarrer la faiblesse de la croissance par des déficits élevés. C'est surtout l'Etat-providence qui a alors connu une phase d'expansion. Son influence sur la reprise économique fut modeste – la politique ultérieure d'assouplissement monétaire a sans doute été nettement plus efficace. L'ampleur du nouvel endettement fut énorme: les chiffres rouges de la Confédération ont alors augmenté de plusieurs milliards.³ Durant la phase suivante, le budget fédéral n'a pas pu se remettre de cette charge de la dette. Certes, l'économie affichait une amélioration et, grâce à la croissance considérable des taux d'intérêt

3 Le plus gros déficit a été de 9,7 milliards de francs en 1993. Aux prix de 2015, cela représenterait plus de 11 milliards de francs.

Figure 7

Le frein à l'endettement fonctionne – jusqu'à présent

L'excédent total ou le déficit total des comptes de la Confédération est composé de la somme de l'excédent primaire (la différence entre les recettes et les dépenses) et du service de la dette. Durant les dix dernières années, la Confédération a toujours enregistré des excédents, mais les pronostics pour les prochaines années sont bien moins optimistes.



Utilisation de chiffres pronostiqués à partir de 2016. Croissance du PIB selon le scénario de base de l'AFF.

Sources : AFF, OFS

(avant déduction des paiements d'intérêts), elle enregistrerait même un excédent. Reste que la charge du service de la dette renvoyait presque chaque année le résultat global dans le rouge. Par conséquent, la montagne de dettes s'accroissait.

2.2_ Premier mérite du frein à l'endettement : un changement de culture

Cet endettement en hausse constante a incité les acteurs politiques à infléchir la politique fiscale. La réaction la plus essentielle fut l'introduction du frein à l'endettement en 2003, que l'on continue d'évoquer avec une certaine fierté. En l'occurrence, la Confédération ne s'aventurait pas en terra incognita. Bien des cantons connaissaient déjà cet instrument (Saint-Gall même depuis 1929), de sorte qu'il avait fait ses preuves. Il a joué un rôle incontestable dans la consolidation et la réduction de la dette fédérale. A titre d'illustration : entre 2003 et 2014, les comptes de la Confédération n'ont été dans le rouge que trois fois sur onze ans.

Comment fonctionne le frein à l'endettement de la Confédération ?

Le frein à l'endettement consiste en une règle simple : pendant un cycle conjoncturel, les dépenses ne doivent pas dépasser les recettes. Le plafond annuel des dépenses est lié au volume des recettes. ⁴ Pour ce faire, les recettes sont corrigées d'un facteur qui tient compte de la situation conjoncturelle (facteur conjoncturel). En temps de récession, il autorise un déficit. Les dettes nominales de la Confédération, qui sont censées être stabilisées au fil d'un cycle conjoncturel, constituent l'objectif du frein à l'endettement. Si l'exercice est réussi, les dettes se réduisent par rapport à la valeur ajoutée de l'économie (taux d'endettement) tant que l'économie est en croissance.

Quelque 70% des pays de l'OCDE connaissent le frein à l'endettement ou d'autres règles fiscales analogues (OCDE, 2014). Nombre d'entre elles comportent, au moins sur le papier, des mécanismes automatiques de sanction qui n'existent pas dans le frein à l'endettement fédéral. Reste que les limites de tout frein à l'endettement résident dans son application et qu'à la différence de la Suisse les critères sont régulièrement ignorés par les Parlements ou au moins interprétés de façon laxiste.

Le principal résultat du frein à l'endettement ne se mesure pas uniquement à l'aune de l'évolution de l'état des dettes. En réalité, il a surtout modifié fondamentalement la culture de politique fiscale (Beljean et Geier, 2013). Dans les années 1990, la politique fiscale s'alignait sur les besoins ressentis de prestations de l'Etat plus souvent que sur les ressources à disposition. Et l'on a longtemps porté une attention distraite au solde. Ce ne sont que les douloureux effets d'un service de la dette croissant – au point que le paiement des intérêts réduisait la marge de manœuvre de la politique financière – qui a incité à un changement de paradigme.

Désormais, la politique fédérale et l'administration tiennent en général pour acquis que les dépenses doivent évoluer à moyen terme au rythme des recettes. A la différence de la plupart des Etats, l'autolimitation, la circonspection et l'évaluation attentive des engagements publics sont devenues la norme, ce qui ne signifie pas que l'utilisation concrète des ressources ne fasse pas l'objet de disputes. Une telle culture – qui s'est répandue à une vitesse inattendue – est une construction relativement fragile, puisqu'elle s'oppose de front à l'intérêt du politique et de l'administration à dépenser autant que possible. Et c'est bien ce qui risque encore de poser problème. Car le frein à l'endettement n'a jamais été véritablement testé depuis son introduction en 2003.

2.3_ Stress-test en vue

Après 2003, le politique a bel et bien bénéficié d'une phase exceptionnelle de forte croissance économique, du fait notamment de l'entrée en vigueur des Accords bilatéraux I en 2002. Côté recettes, beaucoup de ressources ont été générées et, le plus souvent, les rendements ont été fortement

Le frein à l'endettement a fondamentalement modifié la culture de politique fiscale.

⁴ Voir www.efv.admin.ch/efv/fr/home/themen/finanzpolitik_grundlagen/schuldenbremse.html

sous-estimés dans les budgets. L'impôt sur les sociétés, par exemple, a généré des afflux financiers très élevés : ils ont augmenté de presque 4 milliards de francs entre 2004 et 2008. Comme il se doit, l'expansion fiscale s'est poursuivie. Malgré une croissance disproportionnée des dépenses, la charge de la dette a cependant pu être considérablement réduite.

L'évolution de la quote-part de dettes dans les cantons a connu le même sort (voir figure 8). Nombre d'entre eux avaient introduit un frein à l'endettement au même moment que la Confédération. Mais la dette brute cumulée a quand même recommencé à augmenter après une réduction continue jusqu'en 2011. Les derniers comptes et prévisions de la Confédération indiquent que l'ère heureuse de la politique fiscale fera lentement mais sûrement partie du passé, indépendamment du creux conjoncturel actuel. En l'absence de mesures d'assainissement, des déficits massifs se profilent. Pour en comprendre les causes, il vaut la peine de jeter un coup d'œil sur le versant des dépenses de l'Etat.

Les derniers comptes et prévisions de la Confédération indiquent que l'ère heureuse de la politique fiscale fera lentement mais sûrement partie du passé.

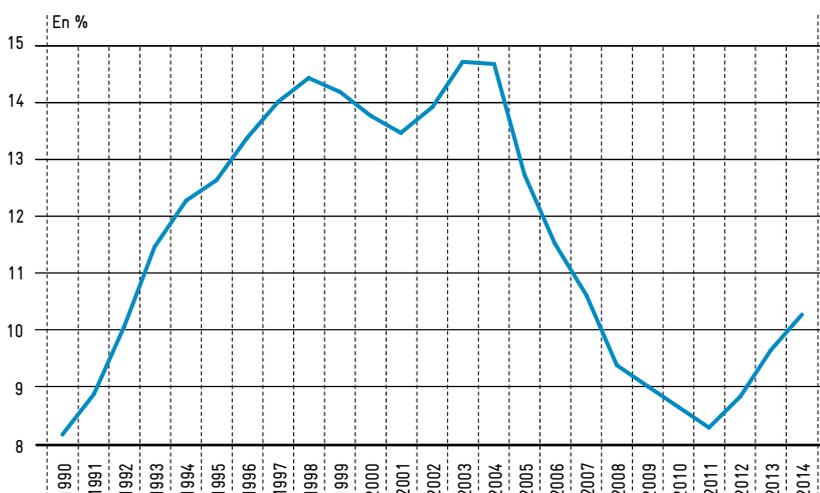
Etat social et transports: les moteurs de l'expansion fiscale

Avant tout, il importe de comprendre quelles tâches de l'Etat entraînent la croissance des dépenses et l'entraînera encore, dans la mesure où la politique actuelle sera poursuivie. La figure 9 montre une sélection de l'évolution effective dans les divers domaines d'action aux différents niveaux de l'Etat depuis 1990 (y compris les assurances sociales). La croissance de loin la plus importante a été constatée dans la sécurité sociale où les dépenses, renchérissement déduit, ont plus que doublé. Le deuxième poste en importance est celui de la santé. Sa croissance des coûts ne correspond

Figure 8

Les années de vaches grasses sont terminées

Evolution des dettes cantonales brutes en pourcentage du PIB. Après une baisse continue, elles augmentent à nouveau depuis 2011

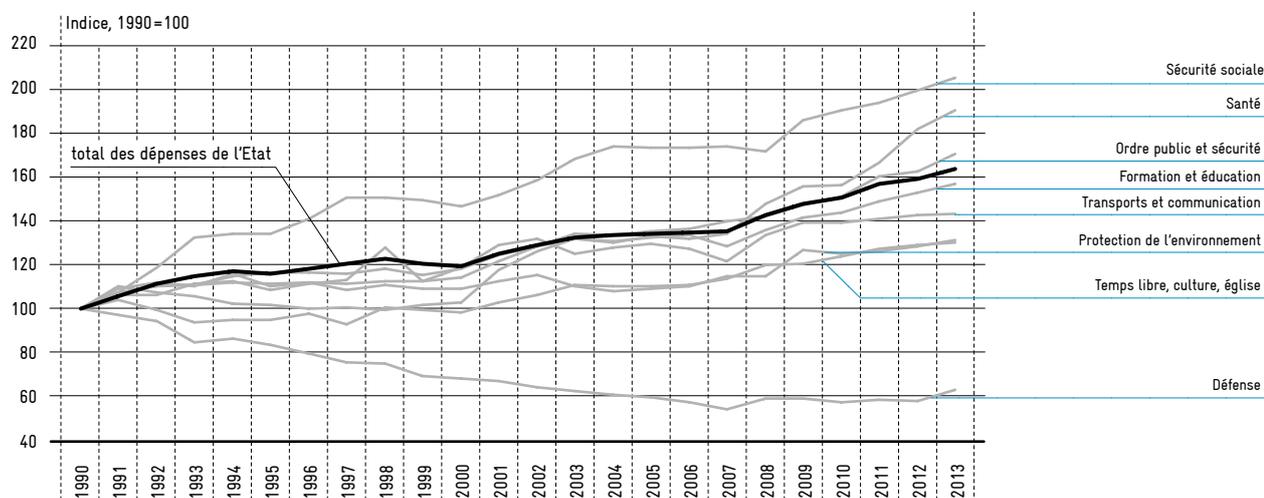


Source: OFS

Figure 9

La sécurité sociale et la santé contribuent le plus à l'augmentation des dépenses

La figure montre l'évolution des dépenses de l'Etat (indexées sur l'année 1990 et corrigées de l'inflation) selon les domaines. Les dépenses de toutes les institutions publiques (Confédération, cantons, communes et assurances sociales) sont prises en compte. Le développement reflète le vieillissement de la population. Il grève aussi les finances de la Confédération qui couvre environ 20% des dépenses de l'AVS.



Source: OFS

pas seulement à la hausse des primes maladie mais surtout au budget de santé des cantons et des communes, qui doivent désormais assumer leur part des coûts des séjours hospitaliers et des soins (Cosandey, 2016). Ces deux domaines, qui ont déjà un historique de coûts énorme, seront aussi les moteurs de coûts à l'avenir, comme le constate la Confédération dans ses prévisions à long terme (AFF, 2016). La cause réside dans l'évolution démographique, même si, à court terme, c'est l'asile qui génère des coûts élevés pour l'Etat social. Non seulement le vieillissement de la population est une gageure pour l'AVS, mais il charge également la caisse confédérale qui assume 20% des dépenses. Globalement, plus de 20 milliards de francs des dépenses fédérales annuelles sont directement liées à l'évolution démographique. La Confédération s'attend à ce que ce montant augmente de 5 milliards d'ici à 2030. S'y ajoutent des exigences croissantes en matière de sécurité sociale, telles les aides au paiement des primes d'assurance-maladie ou les subventions à la garde des enfants par des tiers.

Le secteur des transports a connu une croissance inférieure à la moyenne mais, au regard des pronostics à long terme, il fait partie des principaux facteurs de coûts. D'une part cela s'explique du fait que la croissance de la population ces dernières années – qui a eu un effet d'amortisseur sur les problèmes liés à la démographie – et les exigences de mobilité accrues requièrent une amélioration des infrastructures; d'autre part parce que l'Etat est confronté à des coûts d'entretien croissants. La Confédération envisage dès 2018 une hausse de son budget transports de plus d'un milliard de francs. Mais les cantons et les communes supportent

Au regard des pronostics à long terme, le secteur des transports fait partie des principaux facteurs de coûts.

eux aussi une bonne part du fardeau en matière de transports. On pourrait penser que des mesures d'économie efficaces et à long terme devraient donc concerner avant tout les domaines du social, de la santé et de la mobilité. Mais les choses ne sont pas si simples, car une adaptation de l'évolution des tâches s'avère particulièrement compliquée.

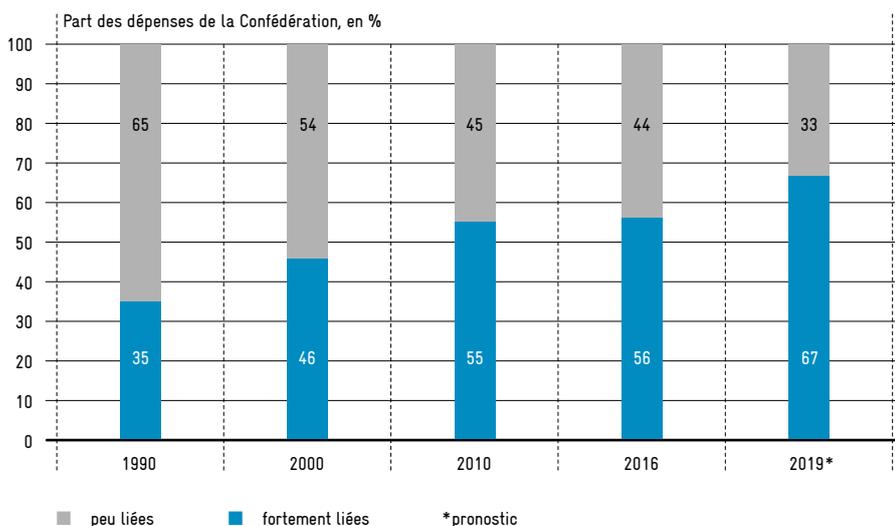
2.4_ Marge de manœuvre réduite aux conséquences désagréables

Le problème est que la plupart des tâches dans ces domaines en croissance passent pour moyennement ou fortement liées, autrement dit qu'elles sont prescrites par des dispositions législatives et se situent donc hors de la compétence budgétaire habituelle des Chambres. Exemple: la contribution fédérale à l'AVS (19,55 % des coûts de l'AVS doivent être couverts par les ressources générales de la Confédération). Des ajustements nécessiteraient donc une modification de la loi comportant de longs débats et un potentiel référendum. L'exemple de l'AVS est symptomatique: en 1990, la part des tâches liées était environ d'un tiers, d'ici à la fin de cette législature elle aura doublé (voir figure 10).

Les partis qui veulent s'assurer des succès devront donc veiller à ce que les dépenses qui les intéressent soient taxées de «fortement liées» – ce qui est de plus en plus le cas. A noter qu'à ce jour les postes fortement liés du budget correspondent avant tout aux thèmes de base de la gauche. On y

Figure 10
Marge de manœuvre réduite

La part des dépenses fortement liées, rapportée au total des dépenses de la Confédération, augmente constamment. Les dépenses pour le bien-être social (p. ex. la contribution de la Confédération à l'AVS, les prestations complémentaires, la part de la Confédération à la réduction des primes) et les transports sont les moteurs de cette augmentation.



Source: AFF, Economiesuisse, propres calculs

trouve donc des dépenses en faveur du bien-être social (contribution sociale à l'AVS, prestations complémentaires, part de la Confédération aux rabais de primes, etc.), ce qui grave les prestations concernées dans le marbre, en dépit des taux de croissance élevés induits par la démographie. Depuis l'adoption du fonds FIF en 1998, un autre poste important concerne l'infrastructure ferroviaire et, avec le fonds prévu pour les routes nationales et le trafic d'agglomération (FORTA), peut-être bientôt la plus grande partie des routes. Cela dit, dans ce dernier cas, il s'agit d'une exigence de base de l'aile bourgeoise du Parlement qui, apparemment, tente de plus en plus d'aménager la défense d'intérêts particuliers en dehors du processus budgétaire ordinaire.

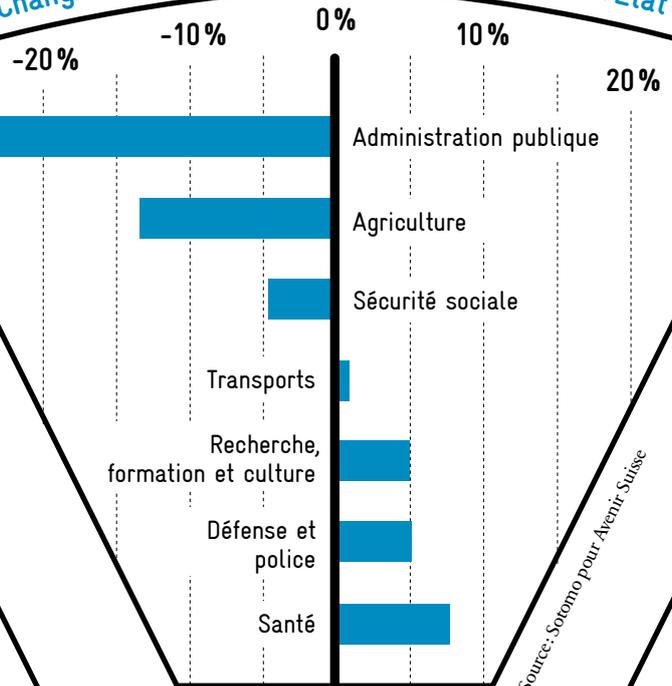
Même pour les dépenses non liées, la flexibilité n'est pas totale. Pour elles (p. ex. agriculture, formation et recherche, défense, aide au développement), on recourt à des cadres de financement et de crédit sur plusieurs années. Ceux-ci ont du sens dans la mesure où ils permettent au Conseil fédéral et à l'administration d'affronter des contraintes à plus ou moins long terme et autorisent une certaine sécurité dans la planification. Ceci a un effet sur ce qu'on appelle la «fièvre de décembre», la tendance à gaspiller à tout prix les ressources financières vers la fin de l'année. Etant donné que les décisions financières portant sur plusieurs années concernent en principe des montants maximums, elles garantissent théoriquement la flexibilité de la politique financière. Seules les décisions budgétaires annuelles constituent des autorisations formelles de procéder aux dépenses concernées.

Dans bien des domaines «faiblement liés», les ajustements visant à préserver un budget équilibré à long terme sont monnaie courante. Mais la tendance consiste à veiller à ce que les enveloppes financières portant sur plusieurs années soient considérées par le politique comme une obligation concrète de payer. La réaction à la suspension du programme d'armement «Bodlur», d'un volume de 700 millions de francs, le montre clairement. Cette enveloppe financière a été jugée sacrosainte par le Parlement, les crédits inutilisés ne pouvant dès lors pas être mis à profit pour des objectifs plus urgents ou des allègements fiscaux.

Malgré tous ses aspects positifs de concurrence, le système suisse de la concordance et le fédéralisme ouvrent la porte à des majorités changeantes et à des marchandages constants. Pensons simplement aux routes nationales surdimensionnées concédées aux régions périphériques. Ce système d'interdépendances conduit à de la rigidité et de l'inefficacité en matière de politique financière. Avec les conséquences problématiques que l'on imagine.

A court terme, de tels problèmes se présenteront plus souvent, car les années de vaches grasses de la politique fiscale sont passées. Jusqu'ici, les comptes de la Confédération ont bénéficié d'une série de facteurs d'influence positifs, d'une conjoncture soutenue par la migration et d'un impôt sur les sociétés très prolifique. L'évolution démographique entraînera

Changements souhaités dans les dépenses de l'Etat

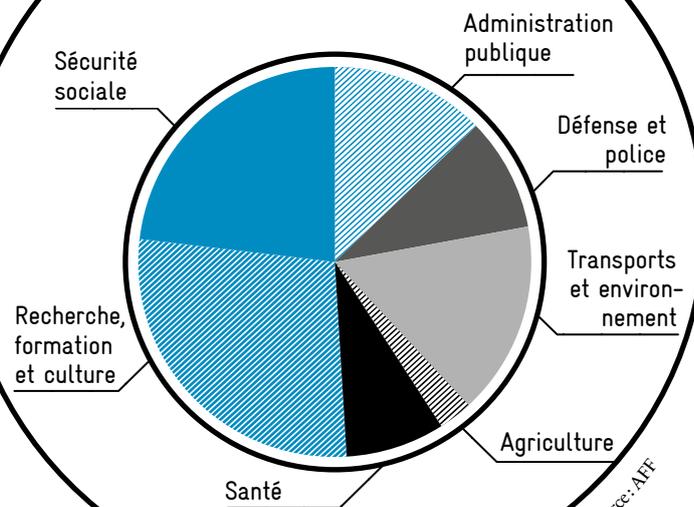


Source: Soromo pour Avenir Suisse

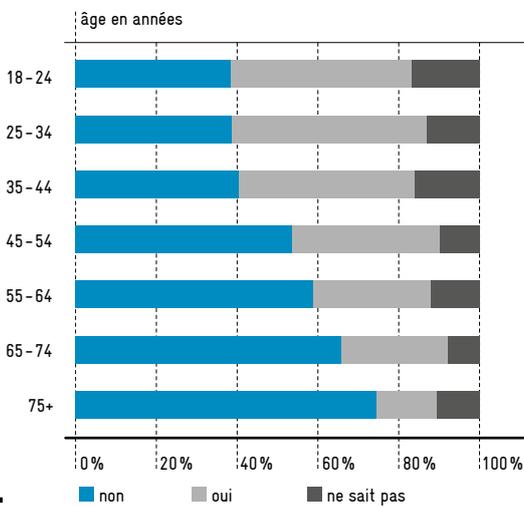
Dépenses publiques

Une baisse des dépenses dans l'administration et l'agriculture est particulièrement populaire, tandis que plus d'engagement dans la formation, la sécurité et la santé est souhaité.

Dépenses actuelles de l'Etat



Source: AFF



Source: Soromo pour Avenir Suisse

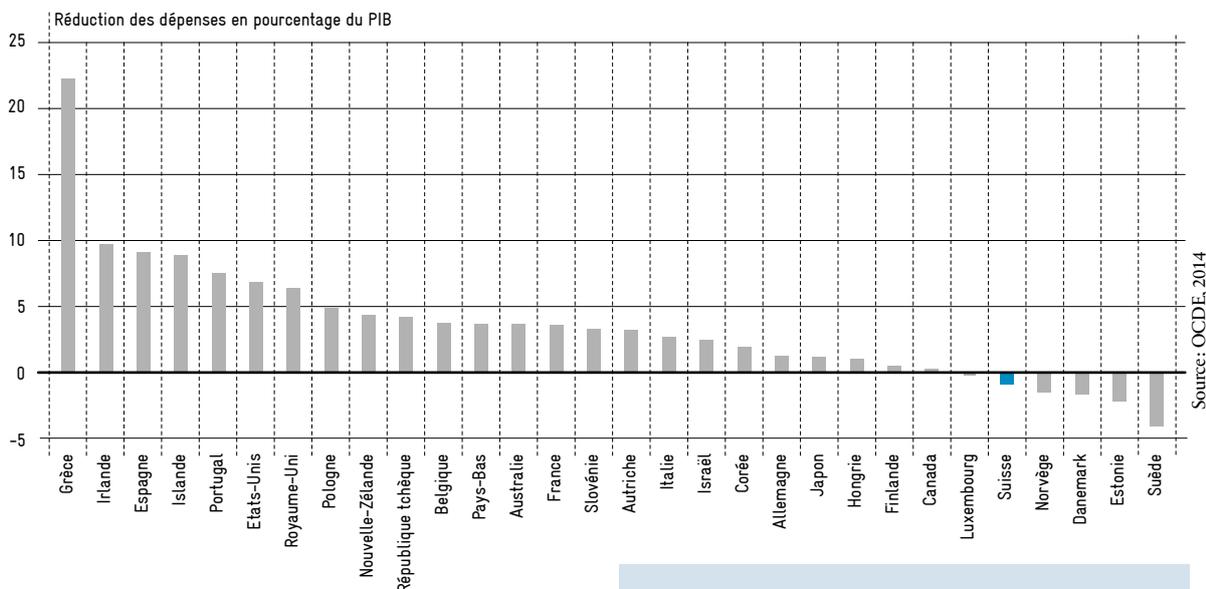
Frein à l'endettement pour les assurances sociales

Même si le frein à l'endettement est bien accepté au sein de la population, son extension aux assurances sociales ne rallierait pas (encore) une majorité, sauf pour les moins de 45 ans.

Frein à l'endettement: le véritable test reste à venir

Beaucoup de pays européens ont dû réduire drastiquement leurs dépenses après la crise financière de 2008. Malgré le frein à l'endettement, une politique relativement expansionniste était encore possible en Suisse. Mais la pression sur cet instrument s'intensifie avec l'augmentation croissante des charges au budget de l'Etat.

Evolution du solde de financement de l'Etat (avec ajustement conjoncturel), 2009 - 2016



Plus de «politique financière discrétionnaire»

Le Parlement fédéral a tendance à ancrer les dépenses dans la loi; il se prive ainsi de sa marge de manœuvre. Il faut inverser cette tendance. Pour réduire la pression sur le frein à l'endettement, il faut renforcer la «politique financière discrétionnaire».

Référendum d'assainissement pour la Confédération

Il manque une règle de sanction dans le mécanisme du frein à l'endettement de la Confédération. Un référendum d'assainissement pourrait servir de garantie au frein à l'endettement. Si la politique ne réussit pas à équilibrer les dépenses et les recettes à moyen terme, le peuple devrait décider entre une augmentation des impôts ou une baisse des dépenses.

Assurances sociales avec frein intégré

Les assurances sociales ne font pas partie du budget ordinaire et sont, par conséquent, exclues des discussions de politique financière. Cette situation induit un risque d'accumulation de dettes implicites en cas de développements imprévus. Une nouvelle mesure de frein fiscal permettrait de définir de manière transparente des objectifs, des seuils et des mesures correctrices immédiates.

Les finances fédérales vues par la population suisse

La volonté d'avoir des finances fédérales saines est fortement ancrée dans la population. Mais des dépenses croissantes, ainsi que des recettes stagnantes peuvent compromettre des finances équilibrées. C'est donc dès maintenant que des réformes de politique financière doivent être introduites.

non seulement des charges supplémentaires mais aussi, à long terme, une réduction des recettes. Sous la pression extérieure, il faudra entreprendre des réformes afin de préserver une compétitivité fiscale qui, au moins temporairement, se traduira par des recettes fiscales plus basses.

Dans ce contexte, le frein à l'endettement – et la politique financière qui va avec – sera sous une pression accrue. Il y a une quinzaine d'années, peuple et cantons ont certes approuvé le frein à l'endettement à une écrasante majorité, mais une situation désormais radicalement différente, avec une charge de la dette beaucoup moins importante et même des taux négatifs, aurait pu motiver un basculement dans l'opinion. Or ce n'est pas le cas, comme le montrent les résultats du sondage présenté dans le chapitre suivant.

3_ Ce que la population pense du frein à l'endettement

Le frein à l'endettement est un élément central de la politique financière suisse. Un des buts du sondage a donc été de connaître la position de la population à son sujet. Le frein à l'endettement bénéficie-t-il vraiment encore d'un soutien suffisant?

3.1_ Les Suisses soutiennent clairement le frein à l'endettement

L'attitude des personnes interrogées face aux déficits et aux excédents a été étudiée. Par rapport aux déficits, les avis sont sans équivoque : ils doivent être combattus par une réduction des dépenses. Seuls 10 % des participants mentionnent une hausse des impôts ou du déficit (voir figure 11). Les répercussions souhaitées ne sont pas aussi manifestes lorsque la caisse fédérale trahit un excédent, ce qui a tout de même été majoritairement le cas pour la Confédération ces dernières années. Il y a certes une claire majorité de 60 % qui milite pour une réduction supplémentaire des dettes de l'Etat – ce qui correspond au mécanisme du frein à l'endettement – mais, avec un tiers des réponses, la réduction du taux fiscal a aussi beaucoup d'adeptes. Seuls 9 % des participants seraient prêts à accroître les dépenses en cas d'excédent dans les comptes.

A en croire ce sondage, le frein à l'endettement garde la cote. Sa suppression n'est soutenue que par 20 %, tandis qu'une majorité nette de plus de 60 % estime cette exigence inappropriée (voir figure 12). Une majorité relativement claire estime aussi que le frein à l'endettement a fait ses preuves par le passé. Si un tel instrument n'existait pas, on aurait assisté à une forte hausse des dépenses, jugent 73 % des personnes interrogées. Bien qu'il constitue une certaine restriction aux compétences financières du Parlement, le frein à l'endettement n'est donc pas considéré comme une mise sous tutelle des Chambres. On ne craint pas non plus que le frein à l'endettement ne conduise à une répartition unilatérale de la charge d'éventuels efforts d'économie (dans le sondage spécifiquement dans le domaine social), puisque seuls 30 % des participants partagent une telle crainte. Le frein à l'endettement est donc vu comme un cadre quasiment naturel au sein duquel le politique doit agir.

Reste que seuls 44 % des participants au sondage sont convaincus que le frein à l'endettement peut bel et bien empêcher l'accroissement de l'endettement de la Confédération (une petite majorité se dit incertaine ou rejette même cette thèse). Dans le contexte de ce jugement pour l'essentiel positif et de la réduction effective de la charge de la dette de la Confédération ces 15 dernières années, il est loisible de s'en étonner. D'une part, cela est peut-être dû à une certaine méfiance générale à l'endroit du politique. D'autre part, la population est peut-être au clair sur le fait que,

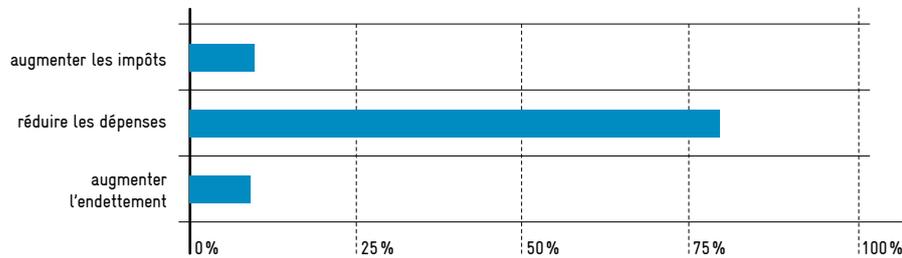
Par rapport aux déficits, les avis sont sans équivoque : ils doivent être combattus par une réduction des dépenses.

Figure 11

Le niveau des dépenses doit être adapté aux recettes – et non l'inverse

La majorité des participants au sondage souhaite que les dépenses soient adaptées aux recettes, en cas de menace de déficit.

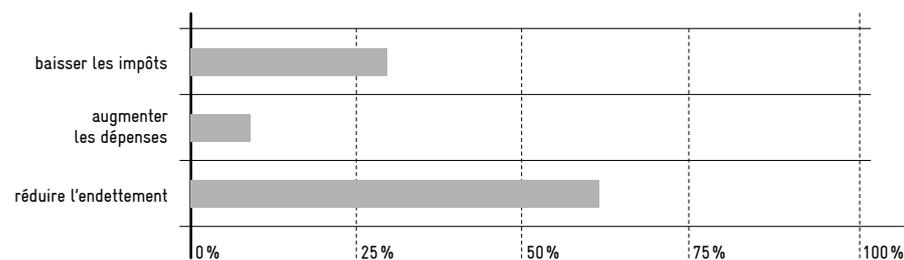
Réaction des personnes interrogées en cas de déficit budgétaire de l'Etat



La réduction de la dette reste la priorité

Les excédents des pouvoirs publics doivent continuer à être utilisés pour réduire la dette de l'Etat, pour deux sur trois des personnes interrogées. Pour les autres, une baisse de la charge fiscale devrait être mise en priorité.

Réaction des personnes interrogées en cas d'excédent budgétaire de l'Etat



Source : Sotomo pour Avenir Suisse

dans un proche avenir, les charges augmenteront pour le budget de l'Etat, ce qui accentuera la pression sur le frein à l'endettement. Le résultat peut en revanche aussi être interprété comme l'indice qu'une sévérité accrue du frein à l'endettement aurait le soutien de la population. Celle-ci semble en effet – et c'est un résultat central du sondage – notablement plus conservatrice en matière de politique financière que ses élus dans les Parlements de la Confédération et des cantons.

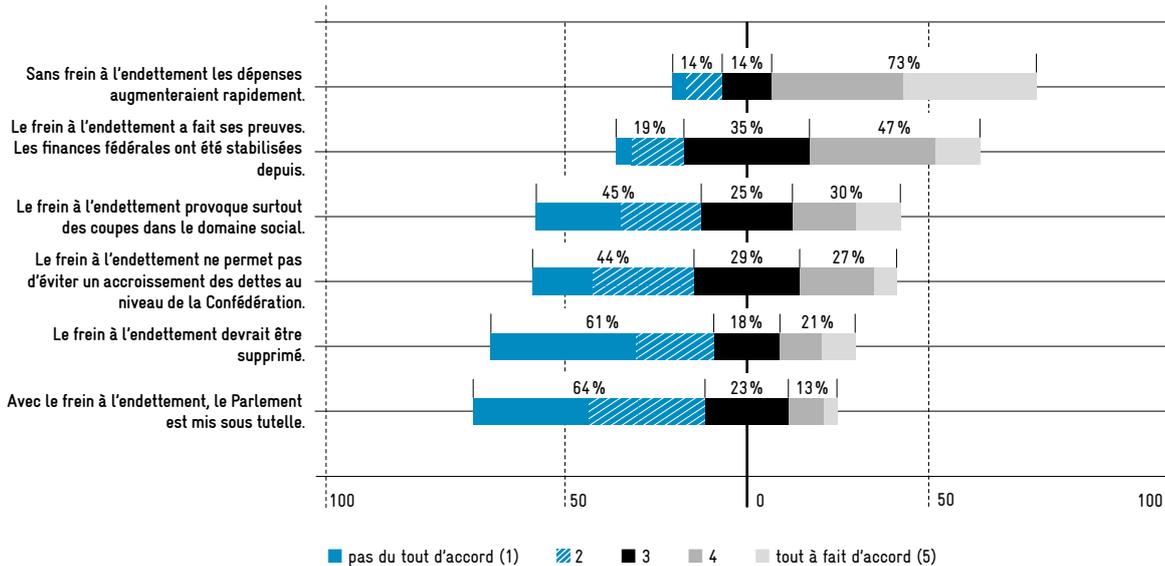
3.2_ Frein à l'endettement pour les assurances sociales : un fossé générationnel ?

L'inconvénient de la configuration du frein à l'endettement actuel est qu'il ne vaut que pour le budget ordinaire de l'Etat. Les coûts en croissance très rapide – comparés avec les autres activités de l'Etat – des assurances sociales (AVS, AI, etc.) ne sont pas soumis à un semblable mécanisme.

Figure 12

Le frein à l'endettement bénéficie d'un fort soutien

Le sondage montre que le frein à l'endettement est vu comme un instrument indispensable à une politique financière durable.



Source: Sotomo pour Avenir Suisse

Aussi l'Office fédéral des assurances sociales prévoit-il pour les années à venir un déficit en hausse constante de l'AVS (OFAS, 2016). C'est pourquoi Avenir Suisse demande depuis plusieurs années l'introduction d'un frein à l'endettement pour les assurances sociales (Feld et Schaltegger, 2012). Par conséquent, notre sondage s'intéresse aussi à cette exigence. La question est actuellement débattue dans le cadre de la révision de la prévoyance vieillesse et, au cours de la session d'automne 2016, une proposition a réuni une majorité du Conseil national.

Malgré un fort soutien au frein à l'endettement classique, une majorité relative des personnes interrogées se prononce contre l'extension de l'instrument aux assurances sociales (49 % contre 39 %, voir figure 13). Il faut donc partir de l'idée que la crainte d'une réduction des prestations a plus de poids que la peur d'un endettement des institutions sociales. Mais cela mérite une analyse plus fine, car le taux de soutien à la proposition s'avère très hétérogène entre les divers groupes de population.

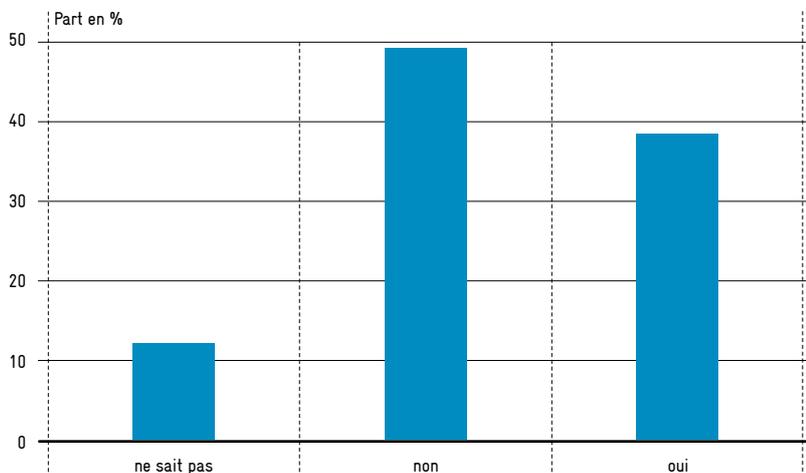
A cet égard, les différences les plus frappantes dépendent de l'âge. Une majorité relative approuve ainsi le frein à l'endettement dans les assurances sociales au sein de toutes les cohortes jusqu'à 44 ans, avec une différenciation de 5 à 10 % (voir «Les finances fédérales vues par la population suisse», p. 22-23). Le refus augmente par bonds dans les groupes d'âge supérieurs. Chez les plus de 65 ans, ils sont les deux tiers à rejeter une extension du frein à l'endettement et seuls 25 % y voient un aspect positif. D'un point de vue de politique économique, ce n'est guère une surprise : face à la prévoyance

Figure 13

L'attitude par rapport au frein à l'endettement pour les assurances sociales

Malgré un grand soutien au frein à l'endettement classique, une majorité des participants au sondage s'exprime contre son extension aux assurances sociales.

Un frein à l'endettement devrait-il également être introduit pour les assurances sociales ?



Source: Sotomo pour Avenir Suisse

vieillesse, les personnes âgées sont plus concernées par l'adaptation des prestations que par les conséquences possibles d'un endettement accru. Le fossé générationnel est manifeste.

La différence est tout aussi importante en fonction de la situation professionnelle (voir figure 14). C'est ainsi que le frein à l'endettement dans les assurances sociales obtient un soutien bien plus fort parmi les professionnels à plein temps et les personnes en formation, encore que chez ces dernières la corrélation avec des groupes d'âge jeunes soit évidente. Constat identique pour le taux de rejet important parmi les rentiers et les personnes sans emploi, qui font partie des bénéficiaires des prestations d'assurances sociales. Le bas taux de soutien parmi les salariés à temps partiel et les personnes qui ne travaillent pas paraît, à première vue, moins évident. Mais il s'explique du fait que ces personnes disposent en général d'un revenu plus bas et bénéficient donc davantage de prestations des assurances sociales (dans la mesure où elles les demandent).

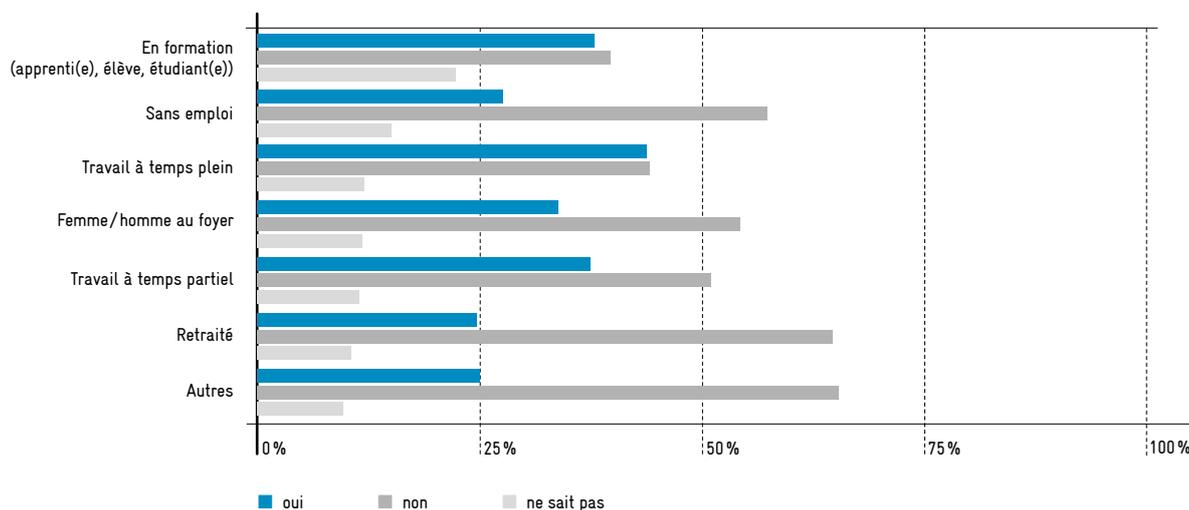
Le grand fossé générationnel ne doit pas faire oublier que l'attitude personnelle face à l'extension du frein à l'endettement aux assurances sociales reflète également le positionnement politique des intéressés. On pourrait même risquer la thèse selon laquelle l'attitude implicite face à l'avenir définit une part considérable de l'identité politique. En d'autres termes, les électeurs de gauche rejettent onze fois plus massivement un automatisme de frein à l'endettement dans la sécurité sociale que ceux de droite. |⁵

Figure 14

L'approbation du frein à l'endettement pour les assurances sociales varie selon la situation professionnelle

Les personnes qui travaillent à temps plein ou sont en formation soutiennent plus souvent une extension du frein à l'endettement aux assurances sociales, que les personnes qui travaillent à temps partiel ou n'ont pas d'activité lucrative (retraités, sans emploi, femmes et hommes au foyer). Cela peut être expliqué par la dépendance généralement plus grande du deuxième groupe aux prestations sociales.

Un frein à l'endettement devrait-il également être introduit pour les assurances sociales?



Source: Sotomo pour Avenir Suisse

Le taux globalement bas d'approbation d'un frein à l'endettement dans les assurances sociales montre qu'il reste un gros travail d'information à faire en faveur de cet instrument. S'il ne devait pas séduire une majorité à moyen terme, cela aurait aussi des implications sur le frein à l'endettement classique. La tendance, inhérente au frein à l'endettement, à réduire le niveau de la dette constituerait alors un contrepoids nécessaire – à renforcer encore – à la croissance attendue de la dette dans les assurances sociales.

5 Ce que l'on appelle l'odd-ratio (soit le facteur selon lequel un certain critère multiplie la probabilité d'un refus) des plus de 65 ans, comparé avec le groupe des 25 à 34 ans, est de 2,96. Entre le groupe de ceux qui se décrivent comme clairement à droite et celui de l'autre bout de l'éventail politique, l'odd-ratio est de 11,2. Mais à vrai dire une nette majorité des personnes interrogées se définit entre ces deux pôles politiques.

4_ Réformes nécessaires

L'historique de sa politique financière montre que la Suisse n'est pas immunisée contre le danger d'une montagne de dettes en constante croissance. A l'inverse de beaucoup d'autres pays, elle a cependant réagi à temps par un frein à l'endettement efficace. Reste que la Suisse n'a jamais essuyé les rafales de l'austérité, de sorte qu'après avoir introduit le frein à l'endettement elle a pu bénéficier de recettes en forte augmentation. Mais selon toute prévision, ces années-là sont derrière nous, si bien que le débat sur de véritables programmes d'économie, et donc la mise à l'épreuve du frein à l'endettement, sont à l'ordre du jour.

A l'avenir, il faudra s'attendre à des batailles de répartition des ressources, y compris intergénérationnelles. L'affrontement en cours au sein des Chambres sur le périmètre des divers programmes de stabilisation (pourtant peu ambitieux) en fournit un avant-goût. Les propositions de réforme à venir devront contribuer à ce que cet affrontement ne conduise pas à un nouvel endettement démesuré.

4.1_ **Renforcement de la «politique financière discrétionnaire»**

La compétence budgétaire est l'une des prérogatives les plus importantes d'un Parlement démocratiquement élu. C'est notamment le cas au niveau fédéral, mais les mécanismes de contrôle de la politique financière sont plutôt faibles. Il manque en particulier à ce niveau l'instrument du référendum financier. Comme on le voit au chapitre 2, la tendance va toutefois dans la direction opposée : les Chambres tendent à ancrer de plus en plus les dépenses dans la loi et se privent ainsi de leur capacité d'agir avec souplesse sur les impondérabilités exogènes et les fluctuations de politique conjoncturelle.

Il s'agit de renverser cette tendance. En terminologie de politique monétaire, on pourrait parler du renforcement nécessaire d'une «politique financière discrétionnaire». On ne dit pas ici qu'une politique financière doit se passer de règles. Mais le fait est que, dans le cadre du frein à l'endettement, la politique financière est toujours plus limitée par les dépenses liées et qu'elle perd ainsi la possibilité de s'adapter au contexte. Le renforcement d'une politique financière discrétionnaire serait donc une soupape nécessaire pour compenser la pression croissante sur le frein à l'endettement.

Bien sûr, prendre des décisions impopulaires, au lieu de les déléguer à des prescriptions législatives, est une responsabilité majeure. Mais cela serait à saluer au nom de la transparence envers la population. Quant à savoir si un retour à davantage de compétences budgétaires du Parlement sera possible, c'est finalement une question de culture politique.

Une politique financière discrétionnaire serait une soupape nécessaire pour compenser la pression croissante sur le frein à l'endettement.

Du point de vue d'Avenir Suisse, les mesures suivantes pourraient appuyer un tel processus :

- 01_ *Moratoire et réexamen de l'affectation automatique des dépenses.* Pour renverser la tendance, il s'agit en premier lieu de créer une prise de conscience du problème. Et tout d'abord de renoncer à de nouvelles affectations systématiques des dépenses. L'avantage de cette dernière mesure est qu'un accord politique suffirait : aucune révision de loi n'est nécessaire. Dans une étape ultérieure, il s'agit de réexaminer les contraintes légales actuelles quant à leur sens et l'étroit corset réglementaire devra être fiscalement assoupli.
- 02_ *Les ressources inutilisées retournent au budget général de la Confédération.* Comme cela a été dit au chapitre 2.4, les enveloppes financières sur plusieurs années sont en général considérées comme des obligations de financer. Cela est contraire à l'esprit et au but de cet instrument. Il faut une réglementation prévoyant que les crédits inutilisés soient restitués au budget général de la Confédération. Cela relativiserait le caractère contraignant des enveloppes financières.
- 03_ *Renoncement aux fonds de financement.* Les solutions de fonds prolifèrent, en particulier dans le domaine de la mobilité. Leur avantage réside dans le fait qu'elles absorbent les pics d'investissement et restent indépendantes des risques de fluctuation du budget fédéral.⁶ Mais c'est aussi leur principal défaut, puisque la maîtrise des risques est un élément inhérent à la politique financière. En revanche, les «fonds d'investissement» fonctionnent comme des budgets parallèles, de sorte qu'il faut y renoncer par souci de cohérence. A long terme, il s'agira également d'envisager la suppression des actuels fonds spéciaux et d'infrastructure. Ils sapent la souplesse budgétaire, apanage du Parlement.
- 04_ *Réduction du lien légal dans les institutions sociales.* La prévoyance sociale est non seulement le plus grand poste au budget de la Confédération mais aussi celui qui comprend le plus fort taux de dépenses liées imposées par la loi (100 %, pour tout dire). Cela peut paraître compréhensible dans un domaine politiquement sensible, mais c'est contraire au principe de responsabilité de la politique financière. La question de la réduction des primes et celle des prestations complémentaires méritent, au niveau fédéral, un degré de liaison moindre. En conséquence, les Chambres fédérales devraient pouvoir décider du niveau des montants nécessaires (y compris les contributions des cantons).
- 05_ *Des dépenses liées fixées dans le cadre du budget global.* Les dépenses liées maintenues devraient davantage prendre en considération l'état des recettes du budget fédéral, et ne pas être fixées en fonction des de-

6 Voir rapport du Conseil fédéral pour concrétiser le postulat Roland Fischer du 12 décembre 2013.

mandes de dépense. Exemple : actuellement, la contribution de la caisse fédérale à l'AVS dépend des coûts de l'institution sociale, donc de la demande. Mais d'un point de vue de politique financière, il vaudrait mieux que cette contribution soit fonction des recettes de la Confédération. On réduirait ainsi les risques de fluctuations dans le budget fédéral.

4.2_ «Référendum d'assainissement» pour le frein à l'endettement

Si apprécié que soit le frein à l'endettement au sein de la population et, pour l'heure en tout cas, dans le monde politique ; si efficace qu'il se soit avéré à ce jour, il présente une lacune décisive du point de vue de la théorie fiscale.

Pour le comprendre, il faut brièvement rappeler le mode de fonctionnement fondamental des règles fiscales (à l'instar du frein à l'endettement). Comme l'expliquent Feld et Schaltegger (2012), une règle fiscale complète consiste en une règle de base, une règle d'imposition et une règle de sanction. La règle de base du frein à l'endettement vise à stabiliser l'endettement nominal de l'Etat. La règle d'imposition prévoit que, pour atteindre cet objectif, les dépenses doivent être mesurées à l'aune des recettes corrigées de la conjoncture.⁷ Le troisième élément, la règle de sanction, n'existe pas dans le frein à l'endettement de la Confédération. Une telle règle définit ce qui se passe lorsqu'une règle d'imposition n'est pas respectée. L'absence de la règle de sanction n'a guère posé de problème à ce jour mais, vu la pression de politique fiscale croissante, il serait temps de compléter le frein à l'endettement par un mécanisme idoine. Autrement dit, l'instrument devrait comporter son mécanisme de sécurité avant que la brise de la politique financière ne se transforme en véritable tempête. On répondrait également ainsi au souci de cette partie de la population (plutôt importante selon le sondage) qui craint que le frein à l'endettement ne puisse empêcher une hausse durable de l'endettement de la Confédération.

La règle de sanction n'existe pas dans le frein à l'endettement de la Confédération.

L'exemple des cantons

A quoi doit ressembler une telle règle de sanction ? Voici une solution expérimentée en aval, puisque plusieurs cantons ont assorti leur frein à l'endettement des mécanismes adéquats et fait leurs expériences. Dans l'esprit d'un fédéralisme vu comme laboratoire d'innovation, il est loisible de faire son profit des diverses approches.

Waldmeier et Mäder (2015) proposent un panorama complet des divers freins à l'endettement cantonaux, y compris toutes leurs bases légales. Il y a de multiples variantes. Le plus ancien frein à l'endettement de Suisse,

7 Voir encadré 2 en page 17 pour une description détaillée du mode de fonctionnement du frein à l'endettement.

celui du canton de Saint-Gall, prévoit la hausse du taux d'imposition en guise de mécanisme de sanction. D'autres cantons connaissent également des ajustements d'impôt, même si la contrainte légale n'est pas partout la même. En outre, dans plusieurs cantons il est possible de lancer le référendum contre des mesures d'assainissement ou des hausses d'impôt.

La solution vaudoise en guise d'exemple

Par rapport à d'autres cantons, le canton de Vaud (et Genève aussi sous une forme analogue) pratique une règle de sanction très stricte. Elle prévoit à un premier stade que le Conseil d'Etat doive soumettre au Parlement des mesures d'assainissement des dépenses dès que les recettes ne couvrent plus les dépenses avant amortissements. Les mesures proposées doivent être comparées à une augmentation du taux d'impôt pour un montant équivalent.⁸ Le paquet d'assainissement des dépenses et la hausse du taux d'imposition sont ensuite soumis au vote par référendum d'assainissement financier. Le peuple doit alors opter pour l'un des deux moyens d'assainissement du budget (l'acceptation ou le rejet des deux variantes étant exclus).

Le référendum d'assainissement se distingue particulièrement par son équilibre en matière de politique financière et démocratique (le choix est donné entre deux moyens basiques pour assainir le budget plutôt que d'agir sur les dépenses comme dans d'autres cantons) et par son agencement simple. Il semble tout naturel d'intégrer le principe de la sanction dans le frein à l'endettement de la Confédération sous la forme d'un référendum obligatoire. Au niveau fédéral, les mesures d'assainissement sont connues dans le cadre de programmes de stabilisation et ne constituent donc pas une nouveauté. Mais jusqu'ici elles étaient plutôt vues comme une mesure «facultative» servant à respecter la règle de contrôle du frein à l'endettement. Il va de soi que l'introduction d'un référendum d'assainissement ne l'empêcherait pas.

La Confédération ne connaît pas un taux de base auquel s'adapterait le niveau de l'impôt, à l'instar du taux fiscal des cantons. Reste qu'il serait facile de l'introduire pour l'impôt fédéral direct, dont le niveau serait simplement augmenté par rapport au taux de base. La possibilité d'adapter l'impôt fédéral direct conviendrait à merveille au référendum d'assainissement.⁹

Le référendum d'assainissement consoliderait le frein à l'endettement sur le long terme. Même si le droit fédéral ne prévoit pas de décision populaire en matière de finances, les questions essentielles de la politique financière seraient mises à l'épreuve du référendum d'assainissement. Il

Le principe de la sanction pourrait être intégré dans le frein à l'endettement de la Confédération sous la forme d'un référendum d'assainissement.

8 Le Grand Conseil peut modifier les propositions d'assainissement mais, si elles n'atteignent alors plus le volume exigé, le gouvernement doit proposer des mesures additionnelles jusqu'à ce que la réduction de dépenses nécessaire soit atteinte. Les mesures qui entraînent des modifications de loi ou d'arrêté sont soumises au vote (*Waldmeier et Mäder, 2015*).

9 Le taux de base de la TVA est par exemple inscrit dans la Constitution, tandis que d'autres sources de recettes, telles que l'impôt sur le tabac, sont trop sujettes à des fluctuations ou trop unilatérales.

va de soi que, dans le meilleur des cas, la règle de la sanction ne serait jamais appliquée.

4.3_ Frein aux assurances sociales

A la différence de pays comme la Suède ou les Pays-Bas, en Suisse les assurances sociales ne font pas partie du budget ordinaire. Il y a des avantages à cela : pour les électeurs et pour le Parlement, ces systèmes échappent à la politique quotidienne. Ils fonctionnent selon des règles définies, prévisibles. Cela explique en bonne partie la réputation de l'AVS, comme l'atteste aussi notre sondage.

Comme on l'a vu dans le cas des fonds d'investissement, le risque d'une «fuite hors du budget» avec accumulation débridée de dettes implicites lorsque se produisent des évolutions imprévues (telles que l'allongement inattendu de l'espérance de vie) existe. En Suisse, ce risque est d'autant plus probable que, jusqu'ici, il n'y a pas eu de mécanisme d'adaptation qui ajusterait automatiquement les instruments à l'objectif fixé (Feld et Schaltegger, 2012). On estime que l'AVS, l'assurance sociale la plus importante, accumulera un trou équivalent à 170 % du produit intérieur brut si le système actuel n'est pas adapté (UBS, 2014). Cela rend de douloureuses interventions du législateur nécessaires, qui arrivent souvent trop tard et souffrent du problème de l'«inconsistance temporelle» (Alesina et Tabellini, 1988) : on finit par prendre des décisions qui, au moment de la conception du système de sécurité, n'avaient pas été jugées optimales.

Une règle fiscale comparable au frein à l'endettement rendrait largement caduques de telles interventions au cœur des systèmes de sécurité sociale et résoudrait le problème de l'inconsistance temporelle. La conception précise de la règle n'est pas le point le plus important. Ce qui compte, c'est que les objectifs, les valeurs seuils et les mesures d'urgence soient transparents aux yeux des bénéficiaires d'assurances sociales. Une définition claire atténuerait une partie de la résistance face à un frein à l'endettement de l'AVS, répandue notamment au sein de la génération plus âgée (voir chapitre 3).

Une règle fiscale pour les assurances sociales résoudrait le problème de l'inconsistance temporelle.

Le frein à l'endettement de l'AVS

On peut s'attendre à une acceptation politique du frein à l'endettement dans les assurances sociales uniquement si le mécanisme se conforme aux critères suivants :

- *indispensabilité* : il doit concerner un problème effectif, p. ex. l'asymétrie entre recettes et dépenses.
- *efficacité* : le mécanisme proposé doit être approprié au but visé.
- *efficience* : la règle doit atteindre son but en faisant un minimum de sacrifices.
- *équilibre* : la règle doit exiger un sacrifice de toutes les personnes concernées.

Le frein à l'endettement approuvé par le Conseil national à fin septembre 2016 remplit au moins partiellement les critères énumérés. Il prévoit un mécanisme en deux étapes :

- 01_ Dès que le fonds AVS est inférieur à un certain niveau, le Conseil fédéral et le Parlement doivent agir. Il est possible de juger objectivement si le stade de l'indispensabilité est atteint.
- 02_ Si l'on ne parvient pas à remettre d'aplomb le fonds AVS, un automatisme intervient. Il prévoit une hausse par étapes de l'âge de la retraite sur quatre ans et d'un maximum de quatre mois par an (mais pas au-delà de 67 ans), ainsi qu'une hausse de la TVA de 0,4 point en deux étapes.

La deuxième étape de ce frein à l'endettement remplit ainsi les critères de l'efficacité et de l'équilibre. Un sacrifice est demandé aussi bien aux rentiers AVS actuels (qui assument une réduction effective de leur rente suite à la hausse de la TVA) et aux futurs rentiers, vu l'élévation de l'âge de la retraite.

4.4_ Travail d'information sur la politique financière, dans l'intérêt de la population

Au vu des prévisions de politique financière, on ne s'étonnera guère que de plus en plus de voix s'élèvent pour demander un assouplissement du frein à l'endettement ou même un endettement supplémentaire ciblé. Mais comme le montre notre sondage, une claire majorité de la population ne veut pas en entendre parler. En matière de politique financière, Mme et M. Tout-le-Monde restent conservateurs et se prononcent pour une utilisation parcimonieuse des fonds publics. A l'opposé, ils privilégieraient même une réduction supplémentaire de la dette de l'Etat.

Simultanément, une petite majorité s'oppose au frein à l'endettement dans les assurances sociales – qui est pourtant le secteur au plus fort potentiel d'augmentation de la dette. Il est donc d'autant plus important de poursuivre le travail d'information en faveur d'une telle extension du frein à l'endettement. Car la volonté d'avoir des finances publiques durable est profondément ancrée dans la population. Vu le fardeau croissant induit par les institutions sociales, il paraît également légitime de compléter l'actuel frein à l'endettement par une règle de sanction en cas de dépassement. Car si un jour le respect du frein à l'endettement devait devenir politiquement difficile, on aurait une procédure claire sous la main. Le frein à l'endettement serait paré aux défis futurs. Reste à voir quelles priorités pour une politique des dépenses plus parcimonieuse émergeraient. Avenir Suisse présentera ses priorités et recommandations pour un «contre-budget libéral» au début de l'année 2017, dans la publication «Finances fédérales à l'épreuve II».

En matière de politique financière, Mme et M. Tout-le-Monde restent conservateurs.

Economiser ou dépenser plus?

Sondage sur les dépenses de l'Etat (sans les questions sur les informations personnelles)

Situation économique

- Comment évaluez-vous votre situation économique actuelle? (très mauvaise; mauvaise; suffisante; bonne; très bonne)
- Comment évaluez-vous la situation économique générale en Suisse actuellement? (très mauvaise; mauvaise; suffisante; bonne; très bonne)
- Comment jugez-vous le niveau des impôts en Suisse? (trop élevé; juste bien; trop faible)

Impôts

- A quel point les impôts représentent une charge pour votre ménage? (très faible; plutôt faible; moyen; plutôt fort; très fort)
- Par rapport aux impôts et aux taxes que vous payez, combien de prestations recevez-vous personnellement de l'Etat? (plutôt davantage de prestations; tout autant; plutôt moins de prestations)

Dépenses de l'Etat

- Comment pensez-vous que les comptes 2015 de la Confédération ont été bouclés? (avec un déficit élevé; avec un faible déficit; avec des comptes à l'équilibre; avec un faible excédent; avec un excédent élevé)
- A votre avis, quelle est la part de l'Administration publique dans les dépenses totales de l'Etat en Suisse? (choix en %)
- A votre avis, quelle est la part de la Sécurité sociale dans les dépenses totales de l'Etat en Suisse? (choix en %)
- A votre avis, quelle est la part des Transports dans les dépenses totales de l'Etat en Suisse? (choix en %)

Comptes de la Confédération

- En cas de déficit budgétaire de l'Etat, il y a en principe trois manières de réagir. Si vous deviez en choisir une parmi celles-ci, laquelle privilégieriez-vous? (augmenter l'endettement; réduire les dépenses; augmenter les impôts)
- De même, en cas d'excédent budgétaire de l'Etat, il y a trois manières de réagir. Si vous deviez en choisir une parmi elles, laquelle privilégieriez-vous? (réduire l'endettement; augmenter les dépenses; baisser les impôts)

Dépenses de l'Etat

- En imaginant que vous puissiez décider des dépenses de l'Etat. Où feriez-vous des économies, où dépenseriez-vous plus, où ne changeriez-vous rien? (Administration publique; Défense et police; Transports; Agriculture; Santé; Recherche, formation et culture; Sécurité sociale)

Potentiel d'économie

- A votre avis, combien l'Etat pourrait-il économiser aujourd'hui en Suisse grâce à une augmentation de l'efficacité, sans devoir réduire les prestations? (pas du tout; peu; moyen; beaucoup; énormément)
- Un frein à l'endettement existe depuis 2003 au niveau fédéral. Depuis ce moment-là, les dépenses et les recettes de la Confédération doivent s'équilibrer. Indiquer à quel point vous êtes d'accord avec les affirmations suivantes par rapport au frein à l'endettement. (Le frein à l'endettement devrait être supprimé; Le frein à l'endettement ne permet pas d'éviter un accroissement des dettes au niveau de la Confédération; Le frein à l'endettement a fait ses preuves. Les finances fédérales ont été stabilisées depuis; Avec le frein à l'endettement, le Parlement est mis sous tutelle; Sans frein à l'endettement, les dépenses augmenteraient rapidement; Le frein à l'endettement conduit avant tout à des réductions de prestations dans le domaine social)
- Pour les assurances sociales publiques telles que l'AVS et l'AI, il n'y a pour l'instant pas d'instrument comparable au frein à l'endettement, afin d'éviter les dettes. Un frein à l'endettement devrait-il également être introduit pour les assurances sociales? (oui; non)

Bibliographie

- Alesina, Alberto et Tabellini, Guido (1990): A positive theory of fiscal deficits and government debt. *The Review of Economic Studies*, 57(3), pp. 403–414.
- Beljean, Tobias et Geier, Alain (2013): The Swiss Debt Brake – Has It Been a Success? In: *The Swiss Journals of Economics and Statistics* 149(2), pp. 115–135.
- Cosandey, Jérôme (2016): Monitoring des cantons 7 – De nouvelles mesures pour les soins aux personnes âgées. Organisation et financement d’une mission toujours plus importante. Zurich: Avenir Suisse.
- Département fédéral des finances DFF (2016): Perspectives à long terme des finances publiques en Suisse. Berne: DFF.
- Feld, Lars et Schaltegger, Christoph (2012): Assurer la protection sociale. Plaidoyer pour un frein à l’endettement. Zurich: Avenir Suisse et éditions de la Neue Zürcher Zeitung.
- Moog, Stefan, Weisser, Veronica, Laub, Natalie, Metzger, Christoph et Raffelhüschen, Bernd (2014): Pérennité du système des retraites et équité entre générations de la prévoyance vieillesse 2020 – Premiers pas sur un long chemin. Zurich: UBS SA.
- Müller-Jentsch, Daniel et Schellenbauer, Patrik (2012): La classe moyenne malmenée – Entre ambition et désillusion. Zurich: Avenir Suisse et éditions de la Neue Zürcher Zeitung.
- OCDE (2013): *Government at a Glance 2013*. Paris: OECD Publishing.
- OCDE (2015): *Government at a Glance 2015*. Paris: OECD Publishing.
- Office fédéral des assurances sociales (OFAS) (2016): Perspectives financières de l’AVS 2016–2035. Berne: OFAS.
- Office fédéral de la statistique (OFS) (2016): Comptes économiques et satellites du secteur primaire, comptes économiques de l’agriculture (CEA). www.bfs.admin.ch/bfs/portal/fr/index/themen/07/02/blank/data/01/02.html. Page consultée le 22.09.2016.
- Salvi, Marco et Zobrist, Luc (2013): *Zwischen Last und Leistung – Ein Steuerkompass für die Schweiz*. Zurich: Avenir Suisse et éditions de la Neue Zürcher Zeitung.
- UBS (2014): *Bilan intergénérationnel de la Suisse – report du fardeau sur les générations futures*. Zurich: UBS.
- Waldmeier, David et Mäder, Beatrice (2015): *Handbuch der Schuldenbremsen der Schweiz*. In: Angelini, Terenzio, Schaltegger, Christoph et Vallender, Klaus (éd.): *Schriftenreihe Finanzwissenschaft und Finanzrecht*. Berne: Haupt.
- Wyplosz, Charles (2013): “Fiscal Rules, Theoretical Issues and Historical Experiences”, in A. Alesina and F. Giavazzi (eds.), *Fiscal Policy after the Financial Crisis*, NBER, The University of Chicago Press, Chicago.

avenir suisse

Zürich

Rotbuchstrasse 46

8037 Zürich

Tel +41 44 445 90 00

Fax +41 44 445 90 01

Genève

Route des Acacias 47

1227 Les Acacias/Genève

Tel +41 22 749 11 00

www.avenir-suisse.ch

info@avenir-suisse.ch