

FICHE THEMATIQUE : FINANCES PUBLIQUES

des finances publiques saines, pour gagner une marge de manœuvre

La Suisse a relativement bien surmonté la crise économique. Elle le doit à la politique de dépenses cohérente menée ces dernières années et à l'introduction en 2003 du mécanisme du frein à l'endettement. Notre pays n'en a pas moins à relever un défi de taille en matière de finances publiques. En effet, le gonflement des dépenses dues aux assurances sociales réduit de plus en plus la part consacrée à d'autres tâches importantes, comme par exemple les investissements dans la formation et les transports, et restreint la marge de manœuvre de l'Etat. Cette évolution doit être combattue.

- ▶ **Le frein à l'endettement doit s'appliquer de manière conséquente à tous les budgets publics. Et s'étendre également aux assurances sociales.**
- ▶ **L'accroissement des dépenses doit être durablement contenu dans des limites acceptables. C'est le seul moyen pour l'Etat d'assurer des tâches importantes sans léguer aux générations futures des montagnes de dettes.**
- ▶ **Les excédents budgétaires doivent être affectés à la réduction des déficits et de la dette. La situation actuelle n'autorise pas de relâchement de la discipline financière.**

EVITER LES GOUFFRES DE L'ENDETTEMENT

Grâce à une heureuse combinaison d'instruments, la Suisse est parvenue à limiter son endettement malgré la crise.

Des finances saines, garantes du succès économique de notre pays

La crise économique et financière a profondément affecté les budgets publics de la plupart des pays industrialisés. En comparaison internationale, la Suisse fait toutefois très bonne figure. Ses déficits publics sont comparativement modestes et son niveau d'endettement est inférieur à la moyenne. De tous les pays de l'OCDE, la Suisse est celui dont l'accroissement de la dette a été le plus faible à la fin de 2010. Ce résultat ne doit rien au hasard.

Efficacité du frein à l'endettement

La combinaison de règles budgétaires, du frein à l'endettement (voir encadré), de la démocratie directe et du fédéralisme apparaît comme un facteur très positif pour la politique financière de la Suisse. En particulier le frein à l'endettement qui a été mis en place ces dernières années par la Confédération et qu'appliquent également de nombreux cantons a valu à notre pays, contrairement à la plupart des Etats, de ne pas être entrée dans la crise en souffrant déjà d'un niveau d'endettement public excessif. La retenue en matière de programmes conjoncturels a, elle aussi, été payante.

EN BREF

LE FREIN A L'ENDETTEMENT

C'est un outil de gestion central de la politique budgétaire de Confédération. Il exige que le montant total des dépenses publiques n'excède pas celui des recettes disponibles sur l'ensemble d'un cycle conjoncturel. L'objectif de cette règle est d'assurer l'équilibre budgétaire de l'Etat et d'éviter tout accroissement de la dette publique.

Le risque des assurances sociales

Les prévisions de la Confédération montrent toutefois que les règles du frein à l'endettement seront tout juste respectées dans les années à venir. Il n'y a donc guère de marge de manœuvre pour maîtriser de nouvelles tâches urgentes ou pour mettre en œuvre des mesures efficaces d'amélioration des conditions-cadre économiques. Nos principales assurances sociales obligatoires sont menacées d'un lourd endettement, perspective à laquelle notre pays n'est pas ou pas suffisamment préparé aujourd'hui. Ajoutons que la hausse des dépenses sociales met de plus en plus sous pression les autres dépenses publiques.

Plusieurs prélèvements obligatoires suisses ne sont pas pris en compte dans la quote-part fiscale calculée par l'OCDE. La comparaison internationale s'en trouve faussée.

De nos jours, parvenir à garantir des finances équilibrées exige plus que jamais de fixer des priorités. Répondre en permanence au plus grand nombre possible d'exigences politiques sollicite excessivement l'Etat. Au lieu de souligner les avantages que présente pour l'économie et la population de notre pays une politique budgétaire durable, certains préfèrent polémiquer en parlant de «démantèlement de l'Etat». Cette thèse est toutefois complètement infondée. La quote-part fiscale (ensemble des redevances fiscales versées

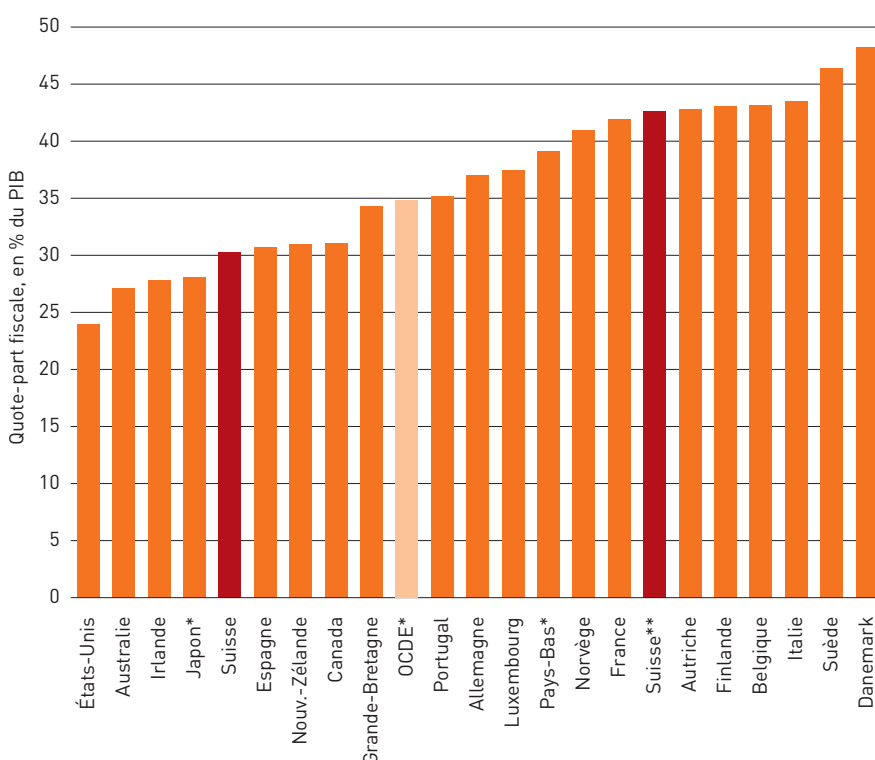
à l'Etat en proportion du produit intérieur brut) de la Suisse - quote-part qui inclut tous les prélèvements obligatoires - ne figure plus aujourd'hui parmi les plus basses de l'OCDE. Après sa très forte progression observée dans les années 1990, elle dépasse désormais la moyenne de l'OCDE lorsque l'on prend en considération la totalité des charges imposées par la législation dans notre pays.

COMPARAISON INTERNATIONALE

Les prélèvements obligatoires, par exemple au titre de la prévoyance professionnelle ou de l'assurance obligatoire accidents et maladie, ne sont pas pris en compte dans les calculs de l'OCDE. Si on les y ajoute, la quote-part fiscale de la Suisse (42,6 %) correspond à peu près à celle de la France ou de l'Autriche et dépasse ainsi la moyenne de l'OCDE.

Quote-part fiscale de la Suisse selon l'OCDE

Comparaison internationale des quotes-parts fiscales (2009)



* Chiffres pour 2008

** Quote-part fiscale de 2008, y compris versements obligatoires

Sources : OCDE Revenue Statistics 1965-2009

LA SPIRALE DE L'ENDETTEMENT DES ANNEES 90 CONTINUE DE PESER AUJOURD'HUI SUR L'ETAT

Retrouver une marge de manœuvre

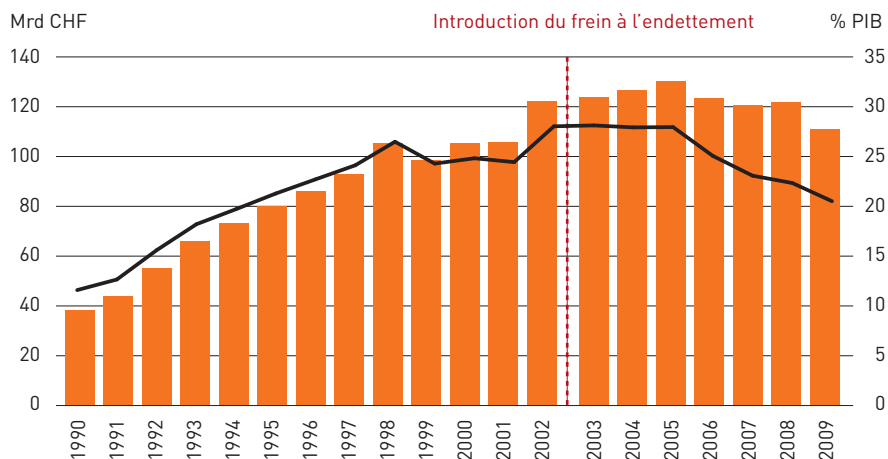
La progression fulgurante des dépenses a entraîné un quasi quadruplement des dettes publiques entre 1990 et 2005.

Le taux d'endettement (dettes publiques en proportion du PIB) cumulé de la Confédération, des cantons et des communes est passé de quelque 30 % dans les années 1990 à plus de 55 % (2003). Cette progression a été particulièrement marquée pour la Confédération. A l'exception d'une seule année (2000), la Confédération n'a enregistré que des déficits entre 1990 et 2005. Son endettement est passé de 38 milliards en 1990 à plus de 130 milliards en 2005, faisant perdre à la Suisse passablement de terrain en comparaison internationale. La situation économique favorable des années suivantes, le frein à l'endettement fédéral (depuis 2003) ainsi que deux programmes d'allègements ont réussi à redresser quelque peu la situation depuis lors. Il n'empêche que l'Etat helvétique reste confronté en permanence à de nouvelles dépenses : si l'on compte toutes les assurances sociales financées par des cotisations obligatoires (LAMal, SUVA, LPP, etc.), la part des dépenses publiques au PIB (quote-part de l'Etat) s'élève en Suisse à près de 50 %.

20 MILLIARDS DE MOINS

Depuis l'introduction du frein à l'endettement en 2003, la dette de la Confédération a été réduite de plus de 20 milliards.

Le frein à l'endettement fonctionne



Source : Administration fédérale des finances

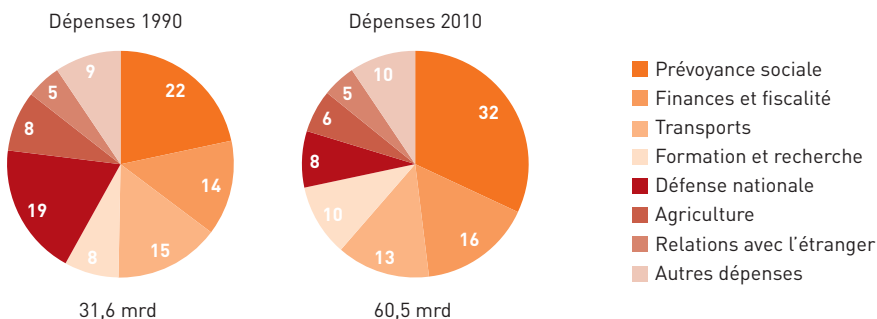
La structure des dépenses de l'Etat s'est modifiée depuis les années 1990. La part des deux secteurs de la prévoyance sociale et de la santé, en particulier, s'est sensiblement accrue au détriment de celle des autres tâches. Alors que la prévoyance sociale absorbait 22 % des dépenses fédérales totales en 1990, cette proportion est aujourd'hui voisine du tiers. Une conséquence de cette forte progression des dépenses sociales est l'effet d'éviction (« crowding out ») qu'elle exerce sur les autres secteurs de dépenses légalement moins contraignants. Si l'on n'y porte pas remède, cette situation va perdurer. Elle sera même appelée à s'aggraver en raison de la hausse des coûts de l'assurance-vieillesse et du financement des soins.

UN ETAT SOCIAL DE PLUS EN PLUS COUTEUR

Aujourd'hui, la Confédération consacre déjà un tiers de ses dépenses à la prévoyance sociale.

Structure des dépenses de la Confédération en fonction des catégories de tâches

Part de chaque catégorie aux dépenses totales, en pourcent.



Source: Administration fédérale des finances

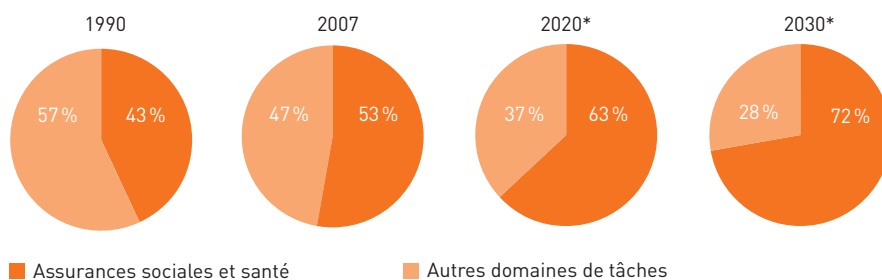
Le Conseil fédéral a reconnu la nécessité de fixer des priorités et introduit un examen des tâches. La quote-part de l'Etat s'étant dans l'intervalle stabilisée, la mise en place d'aménagements structurels forts, assortis d'un ordre de priorités et de certains renoncements, se fait encore attendre, alors que les principaux facteurs de dépenses, dans le domaine social surtout, sont connus depuis longtemps.

EFFET D'EVICITION

Depuis des années, les dépenses consolidées pour la prévoyance sociale et la santé de la Confédération, des cantons, des communes et des assurances sociales augmentent proportionnellement plus fortement que les autres.

Dépenses publiques pour la prévoyance sociale et la santé

Evolution entre 1990 et 2030



*Propres estimations sur la base de la tendance entre 1990 et 2007

Source: Administration fédérale des finances

L'ENDETTEMENT MET NOTRE PROSPERITE EN PERIL

Réduire la dette est dans l'intérêt de tous

Un fort endettement public menace la prospérité et la stabilité politique, économique et sociale du pays.

- Les Etats lourdement endettés sont davantage que d'autres guettés par l'insécurité et l'instabilité. Les conflits de redistribution et l'agitation sociale y perturbent la société et l'économie. Leurs programmes politiques sont rendus imprévisibles par la multiplication des mesures d'urgence.
- Des déficits et des dettes importants entraînent des hausses de taux d'intérêt en raison directe de la baisse de confiance des citoyens et des investisseurs dans la solvabilité et la capacité d'action de l'Etat. Et des taux d'intérêts élevés font obstacle aux investissements, mettant ainsi la croissance économique à mal et la prospérité générale en péril.
- A l'étranger, la charge fiscale s'est fortement alourdie ici et là suite à la crise économique et à l'absence préalable d'une gestion axée sur la durabilité. Les hausses d'impôts réduisent le pouvoir d'achat des ménages et, en cas de crise, compromettent les chances d'une reprise.

En Suisse aussi, il est apparu nécessaire de procéder récemment à certaines majorations fiscales. Ainsi pour l'assurance-invalidité (financement additionnel 2011-2017), et pour l'assurance-chômage et les allocations pour perte de gain (relèvement des prélèvements salariaux depuis 2011). En outre, les primes des caisses maladie augmentent fortement chaque année. Tous ces domaines souffrent de problèmes structurels dont la résolution est constamment remise à plus tard, d'où la nécessité de recourir aujourd'hui à des financements additionnels. Si rien n'y est fait, une évolution semblable menace l'AVS.

EN BREF

LES DETTES BLOQUENT LES INVESTISSEMENTS

Les dettes entraînent des charges d'intérêt et d'amortissement. Certains Etats en sont aujourd'hui à devoir consacrer plus de 20 % de leurs recettes à la réduction de leur dette. Leur marge de manœuvre budgétaire en est diminuée d'autant et ils ne peuvent pratiquement plus réaliser d'investissements pour le futur (formation, infrastructures) ou constituer de réserves pour faire face à des imprévus (catastrophes naturelles, crises économiques, etc.).

Bien qu'elle ait diminué, la dette coûte annuellement à la Confédération quelque trois milliards de francs par an en intérêts passifs. Si l'Etat central n'avait pas de dette, ses dépenses consacrées à la formation ou aux transports pourraient augmenter respectivement de 50 % et 40 % et la TVA diminuer de 1 point. Ou encore, il lui serait possible de supprimer totalement l'impôt anticipé ou les droits de timbre.

LA SOLIDITE FINANCIERE EST UN REMPART CONTRE LES HAUSSES D'IMPOTS

Un Etat fort grâce à des finances saines

Le caractère durable de la politique financière n'est pas un but en soi. Il s'agit d'éviter les conséquences du laisser-aller: alourdissement de la charge fiscale, éviction des dépenses porteuses d'avenir, faible taux de croissance et dangereuse spirale de l'endettement.

La santé budgétaire de l'Etat a servi d'amortisseur pendant la crise.

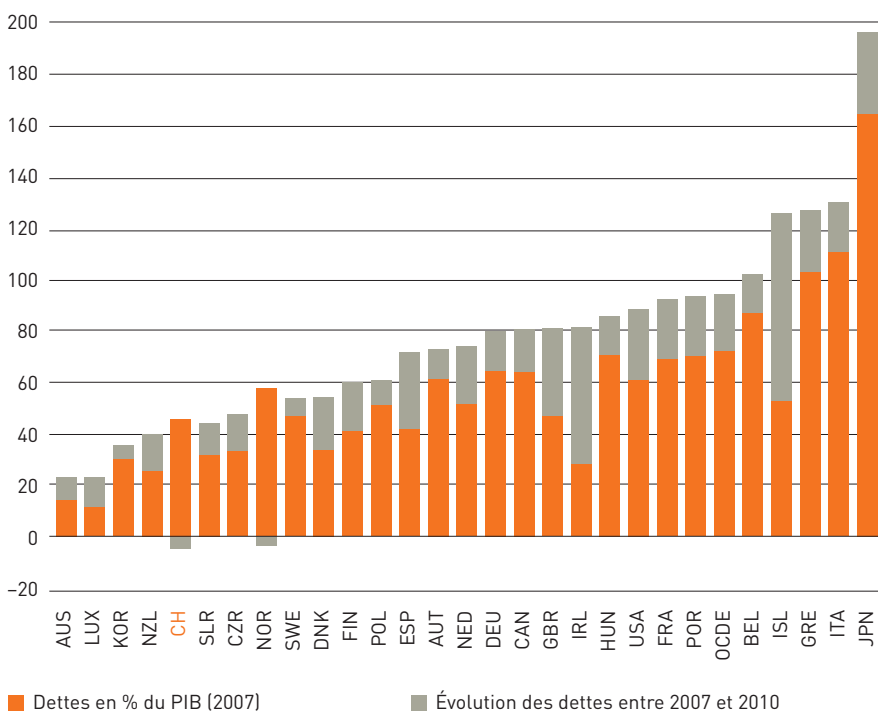
Le fait que la Suisse se sorte plus avantageusement que les autres Etats de la crise économique actuelle est en rapport avec le fort niveau d'endettement que bon nombre de ceux-ci connaissaient avant la crise. Les importants déficits supplémentaires qu'ils ont dû accepter pour y faire face ont littéralement fait exploser leur dette. De son côté, la Suisse a s'est contentée de lancer trois programmes de stabilisation conjoncturelle dans les limites du frein à l'endettement. Elle figure aujourd'hui parmi les pays les plus performants de l'OCDE en termes de dette et de déficits publics

FAIBLE ENDETTEMENT PUBLIC SUISSE

Ce tableau de l'OCDE montre que seules la Suisse et la Norvège ont réussi à réduire leurs dettes pendant la crise.

Endettement brut des pays de l'OCDE

Niveau et variation du niveau d'endettement brut en pourcentage du PIB (2007-2010)



Source: Perspectives économiques de l'OCDE

Le frein à l'endettement oblige l'Etat à bien évaluer de nouvelles dépenses.

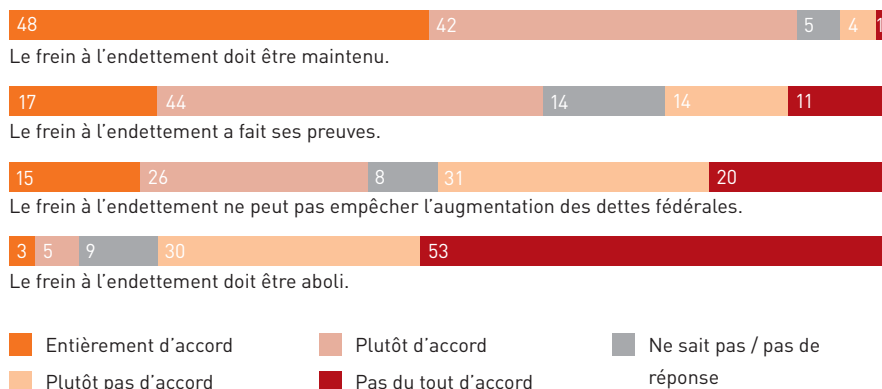
Une politique financière «durable» n'est pas spectaculaire. Elle obéit à des constantes vertueuses et évite les extrêmes. L'optique à long terme dont elle s'inspire est un gage de stabilité et de sécurité. Un budget équilibré est aussi le meilleur garant contre des hausses d'impôts impopulaires et préjudiciables à l'économie.

Le frein à l'endettement, approuvé en 2001 par le peuple à une écrasante majorité de 85 %, assure depuis lors un minimum de stabilité à notre politique financière. Comme le montre l'enquête représentative du moniteur financier 2011, le frein à l'endettement suscite toujours une large adhésion de la population. Près de 90 % des personnes interrogées souhaitent qu'il soit maintenu et 86 % des citoyens s'opposent à ce que l'on couple de nouvelles tâches à une augmentation des impôts. Les citoyens ne sont majoritairement favorables à une augmentation des dépenses dans aucun domaine d'activité de l'Etat. Ce dernier est invité à accomplir ses tâches de manière optimale en se contentant des ressources à disposition. Une majorité de 59 % des sondés souhaite que d'éventuels excédents budgétaires servent d'abord à réduire les dettes ; 29 % préféreraient réduire les impôts. Seule une petite frange de 6 % privilégie une augmentation des dépenses. Quant aux déficits publics, ils doivent être épongés en réduisant les dépenses.

Les majorations supplémentaires d'impôts et de cotisations ne sont pas une solution acceptable pour l'économie. Elles masquent le problème posé par la croissance excessive des dépenses et ne font que rendre plus urgentes et plus massives les mesures qui s'imposeront un jour. Des finances saines sont indissociables d'un Etat fort et capable d'agir.

HUIT ANS

après son introduction, le frein à l'endettement suscite toujours une forte adhésion au sein de la population



L'opinion publique ne soutient pas le relâchement de la discipline budgétaire ni les nombreux nouveaux impôts envisagés. Les politiques sont donc invités à revenir à une politique budgétaire restrictive. Des défis de taille devront être surmontés à moyen et à long termes, dans le cadre du budget de la Confédération. Le réexamen des tâches doit lui offrir de nouvelles marges de manœuvre, raison pour laquelle il convient de lui consacrer encore plus d'attention et d'efforts. Par ailleurs, il n'est guère envisageable d'appliquer une politique financière durable sans l'étendre aux assurances sociales obligatoires. Le mécanisme du frein à l'endettement serait aussi un excellent remède contre le surendettement des assurances sociales.

INFOS ET RENSEIGNEMENTS

Dossiers et liens

- ≥ www.economiesuisse.ch
- ≥ www.efd.admin.ch
- ≥ [Finances fédérales : des défis cruciaux](#)
- ≥ [Dossierpolitique Moniteur financier 2011 : refus de nouvelles dépenses et de hausses d'impôt](#)
- ≥ [Rapport final sur le moniteur financier 2011 : Staatshandeln in Fragen der Finanz- und Steuerpolitik wird wieder besser beurteilt](#)



Votre personne de contact chez economiesuisse

Vincent Simon
Responsable de projets Finances et fiscalité
vincent.simon@economiesuisse.ch