

Assurer la protection sociale

*Plaidoyer pour un frein
à l'endettement*

*Lars P. Feld et Christoph A. Schaltegger
en collaboration avec Christian Pfeil et
Martin Weder*

*Résumé et adaptation en français
par Jérôme Cosandey*

Lars P. Feld (* 1966)

Prof. Dr. oec., étudie l'économie à l'Université de la Sarre et obtient son doctorat (1999) ainsi que son habilitation (2002) à l'Université de St-Gall. Par la suite, il enseigne à Marbourg et Heidelberg. Depuis 2010, il est professeur d'économie politique à l'Université de Fribourg en Brisgau, où il est également directeur de l'Institut Walter Eucken.

Christoph A. Schaltegger (* 1972)

Prof. Dr. rer. pol., étudie l'économie et la gestion à l'Université de Bâle où il obtient son doctorat en 2003. Il écrit son habilitation à l'Université de St-Gall en 2009. Depuis 2010, il est professeur d'économie politique à l'Université de Lucerne, et directeur de l'Institut de finance et de droit commercial à l'Université de St-Gall.

Préface

La Suisse jouit d'un taux d'endettement en dessous de 40% de son produit intérieur brut – un niveau particulièrement bas en comparaison internationale. Cette situation est notamment le résultat de l'application conséquente du frein à l'endettement de la Confédération introduit en 2003. Cependant, cette règle fiscale ne s'applique pas aux assurances sociales. Cet état de fait présente deux inconvénients majeurs. D'une part, le déséquilibre à venir des comptes des assurances sociales compromet leur pérennité financière et risque de créer des dettes importantes. D'autre part, la croissance des dépenses sociales, liées par les textes de loi, menace d'exclure ou du moins de comprimer d'autres positions du budget courant, comme l'éducation ou les transports.

Par conséquent, Avenir Suisse a mandaté quatre experts du droit fiscal, Prof. Lars Feld de l'Université de Fribourg en Brisgau, Prof. Christoph Schaltegger de l'Université de Lucerne ainsi que leurs collaborateurs Christian Pfeil et Martin Weder, d'analyser les diverses pratiques en place en Suisse et à l'étranger et de formuler des recommandations propres au contexte des assurances sociales suisses.

Ce livre est le résultat d'un dialogue intense entre les auteurs et Avenir Suisse. Il reflète une œuvre commune qui tient compte des différentes préférences et points de vue de tous les participants à son élaboration. Au vu de l'importance financière de nos assurances sociales, des promesses et des devoirs que ces dernières impliquent et surtout du rôle conséquent qu'elles jouent dans notre société d'aujourd'hui, il est primordial et urgent de définir des solutions garantissant un financement durable de notre protection sociale. Nous espérons que ce livre donnera l'impulsion nécessaire pour atteindre cet objectif.

Jérôme Cosandey
Chef de projet Avenir Suisse

Gerhard Schwarz
Directeur Avenir Suisse

Résumé et adaptation en français du livre «Soziale Sicherheit sichern»
de Lars P. Feld et Christoph A. Schaltegger, Zurich: Verlag Neue Zürcher
Zeitung, 2012;

ISBN 978-3-03823-742-6

Rédaction Jérôme Cosandey

Éditeur Avenir Suisse, www.avenir-suisse.ch

Graphisme Arnold. Inhalt und Form AG, www.arnold.inhaltundform.com

Mise en page: Jörg Naumann, Avenir Suisse

Production pdf-to-book.ch

© 2012 Avenir Suisse

Cette œuvre est protégée par le droit d'auteur. Avenir Suisse réserve les droits qui y émanent, surtout celui de la traduction, de la reproduction, de la présentation, de l'utilisation de graphes et de tableaux, de la diffusion radio-phonique, de la mise en microfilm ou de la reproduction par d'autres moyens et de la sauvegarde dans un ordinateur, aussi en cas d'utilisation partielle. Dans la mesure où Avenir Suisse a intérêt à la diffusion des idées, présentées ici, l'utilisation des résultats, données et graphes de cette œuvre par des tiers est expressément souhaitée si et seulement si la source est mentionnée de manière exacte et bien visible et conformément au droit d'auteur. Les infractions sont soumises aux dispositions légales du droit d'auteur.

Sommaire

Préface	3
01_ Introduction	_8
L'importance croissante des assurances sociales dans les finances fédérales	8
Les limites du frein à l'endettement de la Confédération	10
La nécessité d'agir – dès aujourd'hui	13
02_ Comparaison internationale	_14
Différents types de règles fiscales pour enrayer l'endettement	14
Les pratiques internationales sont multiples, leurs effets mitigés	16
03_ Définir une règle fiscale pour les assurances sociales	_18
Une règle fiscale se construit en trois éléments	18
Des mécanismes de sanctions sous forme d'«autopilote» ou d'«aide à la navigation»	21
04_ La portabilité des meilleures pratiques internationales en Suisse	_22
Les assurances sociales suisses contiennent au mieux des «aides à la navigation»	22
Le besoin d'action est le plus grand pour l'AVS	23
05_ Conclusions	_26
Bibliographie	_27
En bref:	_29

01

Introduction

L'importance croissante des assurances sociales dans les finances fédérales

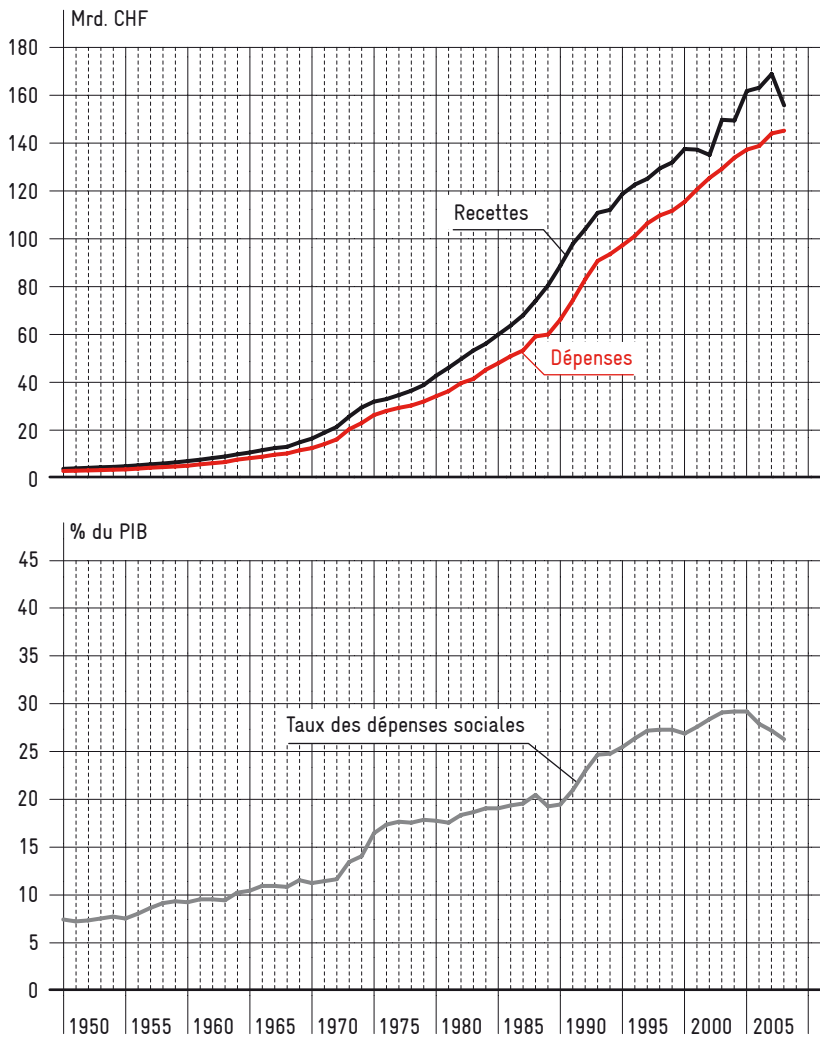
Le développement de l'État social a marqué les pays industrialisés depuis la Seconde Guerre mondiale, la Suisse incluse. Les dépenses totales de la protection sociale en Suisse passent de 1,6 milliard de francs en 1950 à 144 milliards de francs en 2008. Comparée au Produit Intérieur Brut (PIB), la part des dépenses sociales représente 7,6 pour cent en 1950 contre 26,5 pour cent en 2008 (figure 1), le niveau maximum de 29,3 pour cent étant atteint en 2005. La Suisse se trouve ainsi à un niveau comparable aux autres pays d'Europe.

La croissance des dépenses engendrées par l'extension de la protection sociale n'a pu être compensée que par l'essor de l'économie, le rehaussement successif des cotisations sociales obligatoires et l'introduction de nouveaux impôts, comme l'augmentation de la TVA. Cette extension atteint aujourd'hui ses limites. La croissance constante de l'espérance de vie, la réduction du taux de fertilité ainsi que la stagnation à moyen terme de la population active placent le financement de nos assurances sociales en général, et celui de la prévoyance en particulier, devant des obstacles de taille. Ce constat n'est pas nouveau, mais les ajustements nécessaires sont politiquement peu attractifs et nécessitent de longues négociations. En effet, les bénéficiaires des assurances sociales (présents et futurs) renoncent peu volontiers à leurs acquis. Une réduction des prestations légales est politiquement difficile. La situation n'est guère enviable du côté du financement. D'une part, l'augmentation des cotisations sociales obligatoires réduit l'attractivité de la Suisse dans une économie globali-

Figure 1

Comptes globaux de la protection sociale (1950–2008)

Recettes, dépenses, taux des dépenses sociales



Source: OFS (2010)

sée et n'est par conséquent que difficilement envisageable. D'autre part, la volonté des citoyens d'augmenter les dépenses dans le domaine social est de plus en plus restreinte.

Les limites du frein à l'endettement de la Confédération

Ce conflit d'intérêts entre besoins croissants et financements limités n'est pas propre aux assurances sociales, mais se retrouve dans tous les débats de budgets publics. La tentation est grande de garantir des prestations aujourd'hui et de les payer demain en créant de la dette. Pour combattre cette tendance, la Confédération a instauré un frein à l'endettement en 2003 qui force la politique à équilibrer son budget ordinaire et extraordinaire sur la durée d'un cycle conjoncturel. Bien des cantons ont introduit des règles fiscales semblables. Ces freins à l'endettement ont porté leurs fruits. La dette publique suisse a diminué depuis 2003, grâce aussi aux programmes d'allègement budgétaire de 2003 et de 2004, ainsi qu'à la politique fiscale prudente durant et après la crise de 2008. En 2010, elle atteint une somme totale de 110 milliards de francs, soit 38,3% du PIB (figure 2).

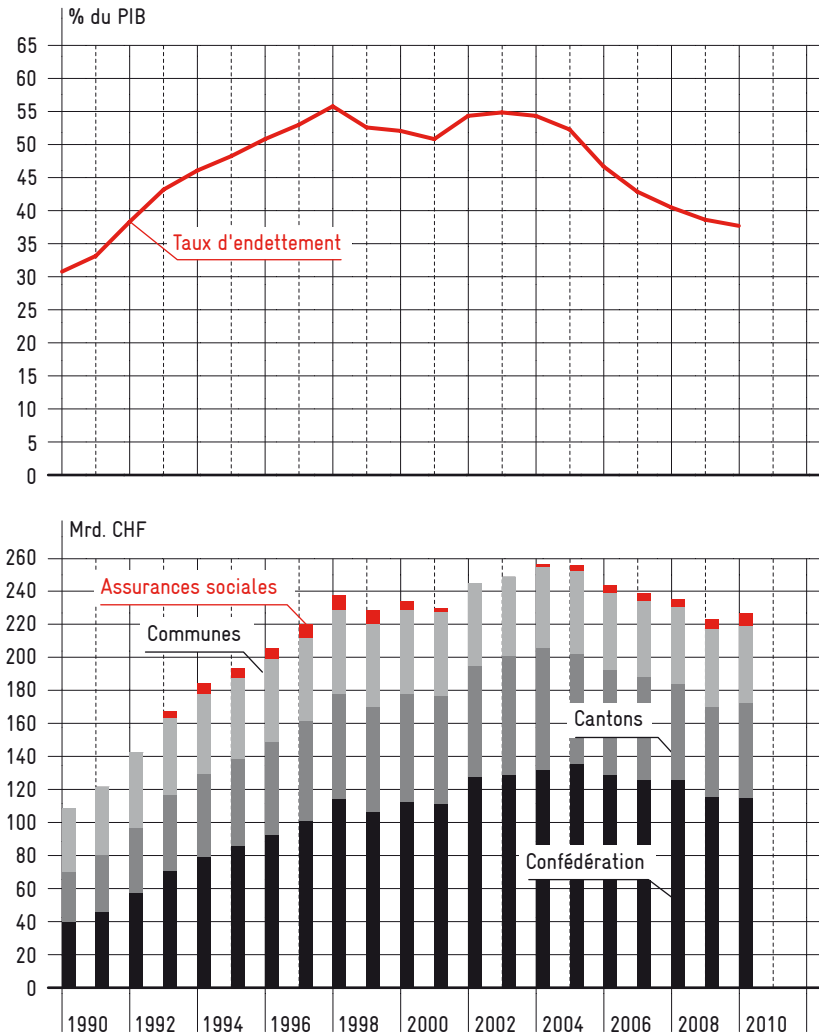
Cependant, alors que le frein à l'endettement de la Confédération couvre les budgets ordinaire et extraordinaire, il ne couvre pas les assurances sociales, le domaine le plus sujet à des augmentations de prestations dues aux pressions économiques et démographiques.

Cet état de fait présente deux inconvénients majeurs. D'une part, le déséquilibre à venir des comptes des assurances sociales compromet leur pérennité financière. D'autre part, la croissance des dépenses sociales, liées par les textes de loi, menace d'exclure ou du moins de comprimer d'autres positions du budget courant, comme l'éducation ou les transports. À titre d'exemple, les dépenses sociales en 1990 ne comptent que pour 43 pour cent du total des dépenses publiques. En 2007, elles totalisent déjà 53 pour cent des dépenses et dépasseront vraisemblablement 70 pour cent en 2030 (figure 3).

Figure 2

Développement de la dette en Suisse (1990–2010)

Dette du secteur public

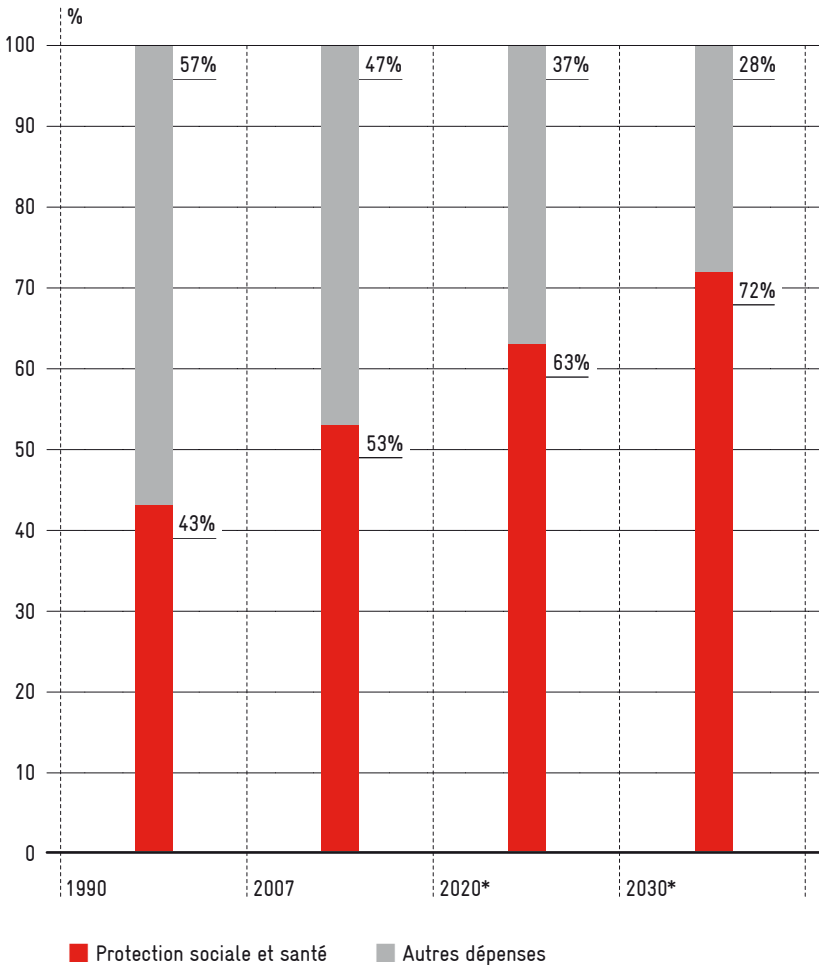


Source: AFF (2011)

Figure 3

Dépenses de l'état dédiées au bien-être social et à la santé (1990-2030)

Part des dépenses consolidées de la Confédération, des cantons, des communes et de la protection sociale



Sources : AFF, OFAS

* Selon trend 1990-2007

La nécessité d'agir – dès aujourd'hui

À moyen terme, la pérennité financière des assurances sociales en Suisse n'est plus garantie. Aujourd'hui déjà, l'Assurance-Invalidité (AI) avec 15 milliards de francs de dette et l'Assurance-Chômage (AC) avec 6 milliards de francs de dette sont déjà déficitaires. Si les autres assurances sociales bénéficient aujourd'hui encore de bases financières solides, l'augmentation de l'espérance de vie, la chute du taux de fertilité et des perspectives mitigées concernant la croissance économique menacent à moyen terme le financement de notre protection sociale. Sans contre-mesures, la dette publique augmentera et le paiement des dépenses sociales se fera au détriment d'autres secteurs publics.

Dans le système politique suisse, l'ajustement de prestations légales ainsi que de leurs financements ne peut être atteint que dans le moyen – voire long terme. La réforme de l'AI est un bel exemple qui, malgré l'urgence de son déficit, a pris plusieurs années pour être mise en place. Un financement durable des assurances sociales est un prérequis important pour la stabilité politique, la confiance de la population dans ses institutions et le développement économique du pays. Il est par conséquent primordial d'anticiper les problèmes de financement et de les adresser en amont.

02

Comparaison internationale

Différents types de règles fiscales pour enrayer l'endettement

Des règles institutionnalisées adéquates peuvent renforcer la volonté de réforme. Le frein à l'endettement ou autres formes de règles fiscales existent également à l'étranger (Feld et al., 2011). Ces règles fiscales définissent des mécanismes permettant d'enrayer de façon durable l'endettement d'un pays ou d'une assurance sociale. Elles peuvent être formulées comme un contrôle de l'équilibre des comptes, des freins au déficit, à l'endettement, aux dépenses ou aux recettes (Kopits et Symansky, 1998; IMF, 2009).

- *Un contrôle de l'équilibre des comptes* exige que les dépenses n'excèdent pas les revenus. *Un frein au déficit* limite les dépenses de l'État à un pourcentage de son PIB. Ces règles fiscales peuvent s'appliquer sur l'ensemble des dépenses et des revenus (y compris les investissements et les positions extraordinaires du budget), ou se limiter au budget courant. Si ces règles s'appliquent à l'ensemble du budget, elles correspondent de facto à une interdiction d'augmenter la dette. Si elles se limitent aux dépenses et revenus courants, elles forment ce qu'on appelle une règle d'or, une règle permettant l'endettement uniquement pour financer des investissements.
- *Un frein à l'endettement* prescrit un niveau d'endettement maximal, typiquement exprimé en pourcentage du PIB, plus rarement en valeur nominale. Bien qu'une telle règle limite l'endettement de façon explicite, sa praticabilité en termes de politique fiscale est limitée, la politique ne pouvant qu'indirectement influencer le niveau du PIB à court terme (IMF, 2009). À long terme cependant, une telle règle offre un benchmark important auquel la politique doit s'orienter.

- *Un frein aux dépenses* peut s'appliquer à l'ensemble des dépenses publiques, aux dépenses primaires (l'ensemble des dépenses sans le service de la dette) ou aux dépenses courantes. Cette règle fiscale peut s'exprimer par une valeur nominale limite, par un pourcentage du PIB ou par un taux de croissance maximal. Un frein aux dépenses ne peut suffire à lui seul à assurer la pérennité des finances publiques, les revenus n'étant pas considérés. Par conséquent, une telle règle est souvent combinée avec d'autres règles fiscales, par exemple un contrôle de l'équilibre des comptes.
- Enfin, un *frein aux recettes* peut définir une valeur minimale ou maximale des revenus. Comme le frein aux dépenses, une telle règle ne peut à elle seule garantir l'équilibre du budget, car elle laisse de côté l'évolution des dépenses. Son objectif primaire est par conséquent d'assurer un apport minimal de recettes ou de limiter la charge fiscale maximale d'un pays (IMF, 2009).

De plus, les règles fiscales doivent offrir la possibilité de réagir à des chocs externes, comme des fluctuations conjoncturelles, et permettre ainsi le déploiement d'éléments stabilisateurs de l'économie (par exemple un soutien de la consommation par le biais de l'assurance-chômage). Un endettement lors d'une récession est ainsi possible. Les déficits générés lors d'une phase de ralentissement économique doivent (en théorie) être compensés par des excédents en phase de reprise. La règle doit assurer un équilibre financier sur la durée d'un cycle conjoncturel. D'autres chocs, comme une catastrophe naturelle, sont en dehors de la sphère d'influence de la politique et peuvent par conséquent faire l'objet de règles d'exception. Ces exceptions peuvent être définies de façon exhaustive ou de manière plus vague. L'autorisation de dévier des valeurs fixées par les règles fiscales peut également être limitée dans le temps et/ou accompagnée d'un plan d'amortissement (IMF, 2009).

Les pratiques internationales sont multiples, leurs effets mitigés

Le tableau 1 donne un aperçu des différentes formes de règles fiscales appliquées en Suisse et à l'étranger. Alors que la Suisse, l'Allemagne, la Suède, les États fédéraux des USA ainsi que le Danemark (à un échelon local) misent sur des contrôles strictes de l'équilibre des comptes, les Pays-Bas pratiquent une combinaison de frein aux dépenses et aux recettes, et le Brésil applique conjointement un frein aux dépenses et un frein à l'endettement.

L'efficacité des règles fiscales peut être entravée si ces dernières ne couvrent pas certains domaines des finances publiques (couverture incomplète du budget), comme par exemple les assurances sociales ou les entreprises d'État¹.

Sur un plan international, les règles fiscales couvrent de manière très différente les assurances sociales, comme le montre le tableau 2. Ainsi, les contrôles d'équilibre des comptes aux USA excluent la protection sociale au niveau des États confédérés comme au niveau fédéral. Seule la limite supérieure de la dette brute couvre ces derniers. Toutefois, cette limite supérieure a été relevée à plusieurs reprises, la dernière fois lors des négociations dramatiques entre démocrates et républicains en août 2011. De façon semblable, le frein à l'endettement de la Confédération ne couvre que les dépenses courantes et extraordinaires, mais pas les assurances sociales. En Allemagne, ces dernières sont certes allouées en principe à l'État fédéral, mais échappent au frein à l'endettement. Par contre, en Suède, aux Pays-Bas et au Brésil, les règles fiscales englobent spécifiquement les assurances sociales au sein du budget courant.

¹ Toutefois, une telle exception peut faire du sens si elle permet d'éviter des positions très volatiles qui affecteraient négativement la stabilité des finances publiques. (IMF, 2009)

Tableau 1

Règles fiscales dans un contexte international

	<i>Equilibre des comptes</i>	<i>Frein aux recettes</i>	<i>Frein aux dépenses</i>	<i>Frein à l'endettement</i>
Suisse	Confédération, cantons +			
USA	Etats fédéraux +			République fédérale +
Allemagne	Etat fédéral et Länder +		central +	
Suède	central et local +		central +	
Pays-Bas		+	+	
Danemark	local +			
Brésil			République fédérative, Etats, Communes +	République fédérative, Etats, Communes +

Source propre: représentation sur la base de Feld et al. 2011

+ = Règles fiscales en vigueur

Tableau 2

Champ d'application des règles fiscales

	<i>Assurances sociales couvertes par règles fiscales?</i>	<i>Règles dédiées?</i>
Suisse		+ Partiellement
USA		
Allemagne		+
Suède	+	+
Pays-Bas	+	
Danemark		
Brésil	+	

Source propre: représentations des auteurs

+ = Règles fiscales en vigueur

La figure 4 illustre le développement des taux d'endettement depuis 1980 pour les sept pays considérés dans le tableau 1. La Suisse, comme la Suède, est parvenue à casser sa tendance croissante du niveau de sa dette. Dans les autres pays, les règles fiscales semblent exercer un léger effet sur la dette publique, même si cette dernière a crû considérablement durant la crise financière et économique de ces dernières années. Au Brésil, l'impact de la récession est encore modéré, bien que l'endettement public marque la plus forte augmentation depuis 2001. Visiblement enfin, le frein à l'endettement en vigueur à un niveau fédéral aux USA ne permet pas de maîtriser la dette américaine.

03

Définir une règle fiscale pour les assurances sociales

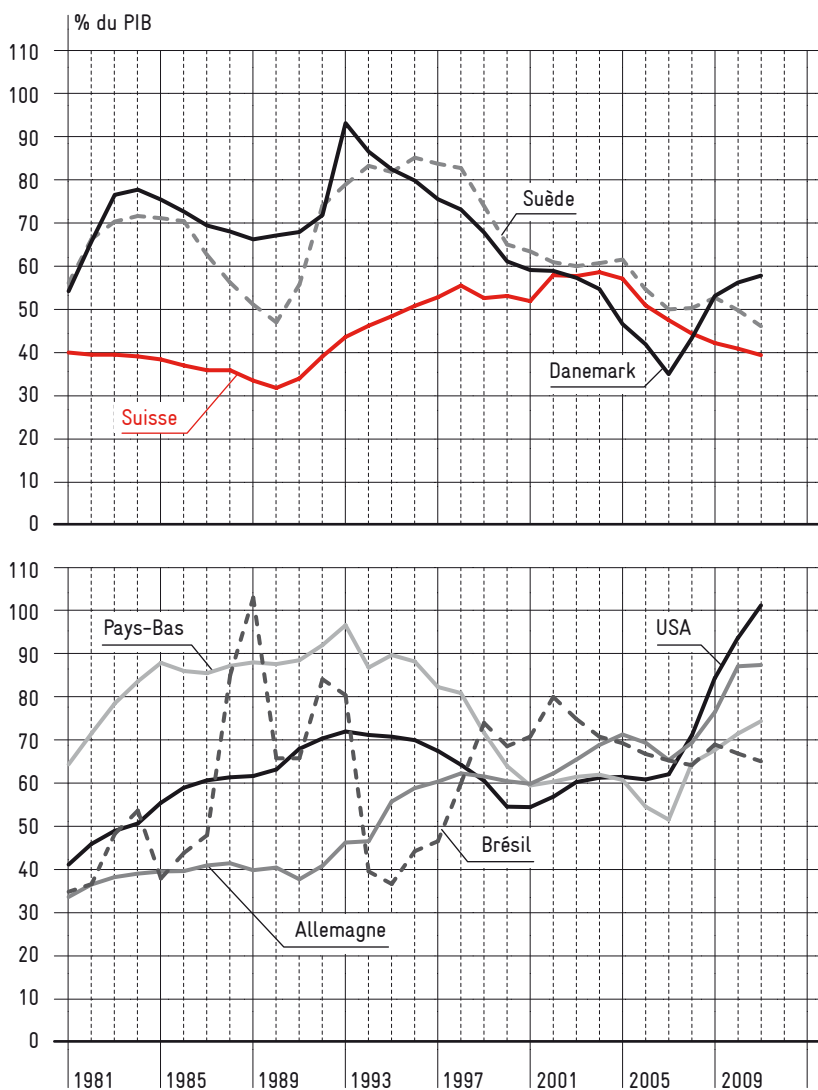
Une règle fiscale se construit en trois éléments

Toute règle fiscale a pour objectif d'assurer la pérennité des finances publiques: les choix politiques doivent être durables et respecter les générations futures. Ceci s'applique aussi bien aux règles fiscales sur l'ensemble du budget en général que sur les règles propres aux assurances sociales en particulier. Une règle fiscale assurant la pérennité des finances publiques est une combinaison de trois éléments:

- **Une règle de base:** quel objectif doit être poursuivi par la règle fiscale? Il s'agit de définir les besoins de financement de l'assurance sociale pour en garantir les prestations à long terme. La pertinence des prestations pour atteindre les objectifs de l'assurance sociale n'est pas ici remise en question. Si l'AVS est un instrument adéquat pour éliminer la pau-

Figure 4

Dettes brutes en pourcent du PIB (1980-2011)



Source: OECD (2011); Abbas et al. (2010)

vreté des personnes âgées ou si l'AI devrait être plus restrictive sont certes des questions primordiales pour la mise en œuvre de l'assurance sociale en soi, mais ne jouent aucun rôle dans la définition des objectifs financiers de la règle de base.

- **Une règle de contrôle:** quels critères doivent être remplis, quelles valeurs limites doivent être atteintes pour indiquer une déviation de la pérennité financière des finances publiques ? Faut-il choisir des valeurs cumulées comme le déficit d'une assurance sociale ou des valeurs du bilan comme la hauteur du fonds AVS ou le niveau d'endettement de la Confédération? Les deux types d'indicateurs peuvent être judicieux pour autant qu'ils soient transparents, inéquivoques et compréhensibles.
- **Mécanismes de sanctions:** quelles mesures d'urgence doivent être mises en place lorsque les valeurs limites de la règle de contrôle sont atteintes? Quels mécanismes d'assainissement doivent intervenir automatiquement pour assurer le financement à court terme d'une assurance sociale sans porter préjudice à la mise en place de mesures à long terme? Faut-il augmenter les impôts ou diminuer les prestations? Dans la littérature, l'«équilibre des efforts» joue un rôle important. Il ne s'agit pas d'assurer une équation mathématique des contributions financières supplémentaires et des réductions chiffrées des prestations, mais bien plus de poursuivre une répartition équitable des efforts entre tous les partis concernés. Les consolidations budgétaires sont plus durables lorsque les partis soutiennent des mesures typiquement à l'encontre de leur clientèle traditionnelle, ainsi par exemple si la droite accepte des augmentations d'impôts et la gauche des réductions de prestations. Cette approche différenciée renforce la crédibilité des efforts mutuels et améliore les chances de succès de la réforme (Tavares, 2004).

Des mécanismes de sanctions sous forme d'«autopilote» ou d'«aide à la navigation»

Autorégulation à l'aide de l'«autopilote»

Dans la définition de détails des mécanismes de sanctions, le rôle de la politique dans la résolution de la situation de crise doit être clairement déterminé. Une règle fiscale de type «*autopilote*» déclenche automatiquement des mesures d'assainissement lorsqu'un développement déficitaire d'une assurance sociale apparaît, sans nécessiter l'intervention de l'appareil politique. Concrètement, des changements de paramètres, tels que l'augmentation de l'espérance de vie, entraînent automatiquement des ajustements des modes de financements et des prestations pour garantir l'équilibre des comptes. Un tel ajustement pourrait s'opérer par exemple par un rehaussement automatique de l'âge de la retraite.

L'«aide à la navigation»: un mandat pour définir des mesures d'assainissement

L'objectif d'une mesure fiscale de type «*aide à la navigation*» est d'établir la transparence sur la situation financière d'une assurance sociale et d'indiquer de façon inéquivoque le besoin d'action pour en assurer la pérennité financière. D'une part, une telle règle force le gouvernement et le Parlement à définir des mesures d'assainissement dans un délai prédéfini. D'autre part, elle met en œuvre des mesures d'urgence qui empêchent, dans le court terme, une aggravation de la situation financière de l'assurance sociale tout en garantissant la continuité de ses prestations.

L'efficacité des règles fiscales dépend de la volonté politique

L'utilité de règles fiscales adéquates a été maintes fois démontrée empiriquement. Toutefois, il est important de garder à l'esprit les limites de

telles règles. Un système d'«aide à la navigation» ne garantit pas la mise en œuvre de mesures d'assainissement. In fine, le Parlement conserve son droit «régalien» sur le budget, la définition des mesures d'assainissement reste soumise au processus démocratique (Bonoli et al., 2008). Ainsi, sans volonté politique, toute aide «à la navigation» reste futile. De même dans le cas de l'«autopilote»: Si en théorie, le politique est engagé uniquement lors de la définition de la règle fiscale, en pratique, il est difficile d'imaginer la mise en place de mesures d'assainissement contraignantes sans son accord tacite. En effet, la politique a le pouvoir de redéfinir les règles fiscales en tout temps.

Par conséquent, une définition précise des situations d'exception qui permettent de suspendre la règle fiscale est un élément clef pour renforcer sa crédibilité et assurer un large soutien politique. Sans cette définition, la règle fiscale peut rapidement devenir la victime de l'opportunisme du politique.

04

La portabilité des meilleures pratiques internationales en Suisse

Les assurances sociales suisses contiennent au mieux des «aides à la navigation»

En Suisse, les finances publiques sont soumises au frein à l'endettement. De nombreux cantons ont également adopté des règles fiscales similaires qui, elles aussi, ont démontré des résultats probants. Ces règles fiscales sont adaptées au contexte suisse, jouissent d'une légitimité démocratique et résistent ainsi aux fluctuations du contexte politique.

Les assurances sociales ne sont pas couvertes par le frein à l'endettement de la Confédération. Par contre, des règles fiscales spécifiques à certaines

d'entre elles ont été définies ou sont actuellement en discussion. Les pratiques sont très diverses. Ainsi, l'assurance-chômage (AC) et l'allocation pour perte de gain (APG) sont soumises à des règles fiscales en vigueur. Des règles pour l'assurance AI ont été définies, mais n'ont pas encore été mises en place. Dans le cadre de l'AVS, un mécanisme de frein à l'endettement faisait partie intégrante de la proposition de la 11^{ème} révision qui a été refusée par le Parlement. Toutes ces règles fiscales fonctionnent selon le principe de l'«aide à la navigation», mais les mécanismes de sanctions sont très variés. Les règles de l'AC et de l'APG ne respectent pas le principe de l'équilibre de l'effort et n'agissent que sur les parties payantes. À l'inverse, les solutions proposées dans l'AI et dans la version refusée de la 11^{ème} révision de l'AVS demandent des efforts équilibrés entre financements et prestations.

Le besoin d'action est le plus grand pour l'AVS

Un système d'«autopilote» pour l'AVS ?

Au vu du développement démographique ainsi que de son importance pour les deniers publics, la situation de l'AVS est la plus alarmante. Le refus de la 11^{ème} révision n'a fait que retarder l'assainissement des finances de cette assurance sociale et démontre les difficultés du politique à trouver un consensus à ce sujet.

Ainsi, une règle fiscale du style «autopilote» telle qu'elle est appliquée au Danemark pourrait éviter des «négociations d'usures» dans le futur. Au Danemark, l'âge légal de la retraite sera rehaussé tous les six mois entre 2024 et 2027 de 65 à 67 ans. Par la suite, l'âge de la retraite sera couplé à l'évolution de l'espérance de vie de telle façon que les années de retraites durent en moyenne 14,5 ans. Cette indexation à la durée absolue de la retraite conduira vraisemblablement à un rehaussement de l'âge de la retraite à 71 ans en 2045 et à 72,5 ans en 2060. Ces ajustements prendront place avec un préavis de 15 ans (NOSOSCO, 2008).

En Allemagne, où l'âge de la retraite sera rehaussé par étape de 65 à 67 ans jusqu'en 2029, un modèle semblable a été proposé pour après 2029 (Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung, 2011). Selon ce modèle, l'âge de la retraite devra être ajusté de telle manière que la durée moyenne relative des années de retraite reste constante. Cette durée relative est définie comme le rapport entre le nombre d'années à la retraite et le nombre d'années de cotisation depuis l'âge de 20 ans.

Les avantages de ces deux modèles sont multiples. Grâce à leurs mécanismes de régulation automatiques, ils assurent des systèmes de rentes stables et durables, à l'abri des constellations politiques changeantes. La durée moyenne des années de retraite restant constante, l'ajustement quasi automatique de l'âge de la retraite permet de garder le montant des rentes constant, c'est-à-dire d'éviter une augmentation de la pauvreté des personnes retraitées, sans devoir augmenter les cotisations sociales obligatoires, un aspect important pour conserver l'attractivité d'un pays face à une concurrence internationale. Enfin, au vu de l'augmentation de l'espérance de vie, et surtout de l'amélioration de la qualité de vie pendant la retraite grâce au progrès médical, un rehaussement modéré de l'âge de la retraite semble une mesure supportable et justifiée. Des solutions d'exceptions pour des corps de métier particulièrement éprouvant peuvent également être envisagées.

En Suisse, une telle approche aurait beaucoup de sens. Elle permettrait de ne pas devoir réduire les rentes AVS actuelles sans devoir pour autant augmenter les cotisations sociales ou le taux de TVA. Toutefois, un tel mécanisme d'«autopilote» serait plutôt rigide et réduirait clairement la marge de manœuvre du Parlement. Cette règle fiscale serait aussi plus contraignante que les «aides à la navigation» existantes dans les autres assurances sociales. Dans ce contexte, la volonté politique d'instaurer une telle solution peut être mise en question.

Une «aide à la navigation» avec des mécanismes de sanctions concrets comme alternative

Une règle fiscale sous forme d'«aide à la navigation» s'inscrirait dans la continuité du frein à l'endettement de la Confédération ou des règles fiscales de l'AC ou de l'APG et peut ainsi être considérée comme un développement pragmatique. Dans ce modèle, et contrairement à l'«auto-pilote», l'ajustement du financement et des prestations en cas d'un développement défavorable des finances de l'AVS reste *in fine* dans les mains du Parlement.

Concrètement, le dépassement de valeurs limites forcerait le Gouvernement et le Parlement à définir des mesures d'assainissements pour rétablir l'équilibre des comptes de l'AVS. Parallèlement, des mesures d'urgence entreraient automatiquement en vigueur pour mitiger les pertes et garantir des prestations minimales. Ces mesures d'urgence doivent être formulées de façon si contraignante que la politique cherche à éviter à tout prix leur mise en œuvre et développe ainsi à temps, c'est-à-dire avant que les valeurs limites ne soient atteintes, un compromis politique pour rétablir l'équilibre des dépenses et des revenus.

Un tel mécanisme de sanctions doit tenir compte de l'équilibre des efforts et contenir, non seulement d'éventuelles augmentations des cotisations sociales, mais aussi des réductions de prestations. Une mesure raisonnable serait d'ajuster l'âge de la retraite différenciée pour chaque année de naissance (Gentinetta et Zenker, 2009). D'autres mesures pourraient viser à retarder l'ajustement des rentes à l'inflation ou à l'index mixte aussi longtemps que certaines valeurs clefs, comme le niveau du fonds AVS, ne sont pas garanties.

05

Conclusions

Les expériences du frein à l'endettement de la Confédération sont principalement positives. Cependant, cette règle fiscale ne couvre pas les assurances sociales. Si les dépenses de ces dernières augmentent plus vite que leurs recettes, cela peut conduire à un étranglement d'autres positions du budget fédéral.

Une comparaison internationale des pratiques montre que certains pays englobent la protection sociale dans leurs règles fiscales. Toutefois, cette mesure n'est ni nécessaire ni suffisante pour assurer une stabilisation ou une réduction durable de la dette. Des règles spécifiques à chaque assurance sociale peuvent également livrer des résultats satisfaisants. Le facteur clef de succès pour ces différentes règles est la définition de mécanismes de sanctions lorsqu'un déséquilibre financier est identifié.

Ces mécanismes peuvent être construits sous la forme d'«autopilote» ou d'«aide à la navigation». En Suisse, certaines assurances sociales connaissent déjà des mécanismes d'«aide à la navigation». Mais l'AVS, l'assurance sociale faisant face aux plus grands défis financiers, ne contient aucun mécanisme de ce genre.

La meilleure solution pour l'AVS serait d'instaurer un «autopilote» selon le modèle danois, qui prévoit une augmentation (ou une réduction) automatique de l'âge de la retraite en fonction de l'espérance de vie et de façon à maintenir le nombre d'années moyen à la retraite constant. Si un tel «autopilote» ne peut être mis en place, alors une solution sous la forme d'«aide à la navigation» avec des mécanismes concrets de sanctions est une alternative souhaitable. Un tel mécanisme de sanctions doit contenir non seulement d'éventuelles augmentations des cotisations

sociales, mais aussi des réductions des prestations, comme par exemple un rehaussement de l'âge de la retraite.

Bibliographie

- Abbas, S. Ali; Belhocine, Nazim; El-Ganainy, Asmaa; Horton Mark (2010): A Historical Public Debt Database. IMF Working Paper No. 245.
- Administration Fédérale des Finances (AFF) (2011): Finanzen der öffentlichen Haushalte und Sozialversicherungen.
- Bonoli, Giuliano; Bertozzi Fabio; Wichmann Sabine (2008): Anpassung der Rentensysteme in der OECD: Reformmodelle für die Schweiz?. Forschungsbericht Nr. 5/08. Bern: Bundesamt für Sozialversicherungen (BSV).
- Feld, Lars P.; Heinemann, Friedrich; Kalb, Alexander; Moessinger, Marc-Daniel; Osterloh, Steffen (2011): Nationale Fiskalregeln – Ein Instrument zur Vorbeugung von Vertrauenskrisen? Forschungsauftrag Nr. 4/10 des Bundesministeriums der Finanzen. Berlin.
- Gentinetta, Katja; Zenker, Christina (2009): Die AHV – Eine Vorsorge mit Altersblindheit. Zürich: Verlag Neue Zürcher Zeitung.
- International Monetary Fund (IMF) (2009): Fiscal Rules – Anchoring Expectations for Sustainable Public Finances. Washington, D.C.: Fiscal Affairs Department.
- Kopits, George; Symansky, Steven (1998): Fiscal Policy Rules. IMF Occasional Paper 162. Washington, D.C.: International Monetary Fund.
- Nordic Social-Statistical Committee [NOSOSCO] (2008): Old-age Pension Systems in the Nordic Countries. Copenhagen.
- OECD (2011): OECD Economic Outlook No 89. Paris: OECD Publishing
- Office Fédéral de la Statistique [OFS] (2010): Gesamtrechnung der Sozialen Sicherheit (GRSS): Gesamtausgaben, Leistungen und Einnahmen.
- Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung (2011): Herausforderungen des demografischen Wandels. Expertise im Auftrag des Bundesministeriums für Wirtschaft und Technologie. Wiesbaden: Statistisches Bundesamt.
- Tavares, José (2004): Does right or left matter? Cabinets, credibility and fiscal adjustments. In: Journal of Public Economics 88, 2447–2468.



Ce livre est issu du constat que le frein à l'endettement de la Confédération ne s'applique pas aux assurances sociales, ce qui entraîne deux implications majeures. D'une part, le déséquilibre à venir des comptes des assurances sociales compromet leur pérennité financière et risque de créer des dettes importantes. D'autre part, la croissance des dépenses sociales, liées par les textes de loi, menace d'exclure ou du moins de comprimer d'autres positions du budget courant. Ce livre analyse de façon critique les freins à l'endettement en vigueur en Suisse et à l'étranger et formule des recommandations pour leurs applications dans le cadre des assurances sociales suisses.

2012 Verlag Neue Zürcher Zeitung, Zurich
ISBN 978-3-03823-742-6
www.nzz-libro.ch

Assurer la protection sociale

Plaidoyer pour un frein à l'endettement

En bref:

- 01** – La Confédération est dotée d'un frein à l'endettement qui couvre les dépenses courantes et extraordinaires, mais pas les assurances sociales.
- 02** – Dans d'autres pays par contre, les assurances sociales sont couvertes par des règles fiscales. Alors que des pays comme la Suède, les Pays-Bas et le Brésil englobent la protection sociale dans leur frein à l'endettement, d'autres pays, comme l'Allemagne et le Danemark, prévoient des règles fiscales spécifiques pour leurs assurances sociales..
- 03** – Les deux formes de couverture – l'intégration de la protection sociale dans le budget courant ou la définition de règles fiscales spécifiques pour chaque assurance sociale – permettent d'enrayer le taux d'endettement si elles déclenchent des mesures d'assainissement en cas de déséquilibres financiers.
- 04** – Si des mesures d'assainissement sont déclenchées automatiquement en cas de déficit, sans que la politique doive ou puisse intervenir, on parle d'un système d'«autopilote».
- 05** – Par contre, si la politique est sommée de développer des mesures d'assainissement lorsque certaines valeurs limites sont atteintes – et que des mesures d'urgence entrent en vigueur automatiquement et le restent aussi longtemps que la politique ne légifère pas – on parle d'un système d'«aide à la navigation».
- 06** – Autant l'«autopilote» que l'«aide à la navigation» doivent respecter un équilibre entre l'augmentation des cotisations et la réduction des prestations.

- 07** – La plupart des assurances sociales suisses contiennent des «aides à la navigation». Cependant, leurs mécanismes de sanctions sont insuffisants.
- 08** – Vu son importance pour les finances publiques et les développements démographiques à venir, la situation de l'AVS est la plus urgente.
- 09** – La meilleure solution pour l'AVS serait d'instaurer un «autopilote» selon le modèle danois, qui prévoit une augmentation (ou une réduction) automatique de l'âge de la retraite en fonction de l'espérance de vie et de façon à maintenir le nombre d'années moyen à la retraite constant.
- 10** – Si un tel «autopilote» ne peut être mis en place, alors une solution sous la forme d'«aide à la navigation» avec des mécanismes de sanctions concrets est une alternative souhaitable.
- 11** – Un tel mécanisme de sanctions doit contenir non seulement d'éventuelles augmentations des cotisations sociales, mais aussi des réductions des prestations, comme par exemple un rehaussement de l'âge de la retraite.
- 12** – Les situations d'exception permettant de suspendre les règles fiscales doivent être définies en amont pour renforcer la crédibilité de ces dernières et ne pas les soumettre aux velléités politiques du moment.

l'avenir | suisse |

Le think tank Avenir Suisse a été créé en 1999 par 14 entreprises internationales et est aujourd'hui soutenu par plus de 100 entreprises et personnalités provenant de toutes les régions de Suisse. Il se préoccupe de l'avenir de la place économique suisse et décide de façon indépendante et autonome les sujets à traiter et les projets à mener. La mission d'Avenir Suisse est d'anticiper le besoin de réformes politiques, de stimuler le débat et d'avancer des propositions et des solutions faisables. Pour son travail, le think tank élabore, notamment avec la collaboration d'experts suisses et internationaux, des analyses et organise des conférences et autres forums. L'accessibilité immédiate des résultats de nos études et la divulgation de ces derniers auprès d'un large public est au cœur de notre mission. Avenir Suisse n'est pas neutre, nos valeurs sont libérales et orientées vers l'économie de marché. Cela implique une prise de position claire, parfois insolite.

