

Le dispositif institutionnel agit favorablement sur la dette publique

Les règles budgétaires et la démocratie directe permettent de contenir la dette publique. Le frein à l'endettement renforce ainsi la position du ministère des Finances, tandis que le référendum financier accroît le contrôle des citoyens. *Thomas Brändle, Pierre-Alain Bruchez*

Abrégé Les approches explicatives propres à l'économie politique aident à mieux comprendre une dette publique excessive. L'une d'entre elles est liée aux distorsions budgétaires qui naissent de conflits de répartition dans la course aux ressources publiques. Le frein à l'endettement et le référendum financier chers à la Suisse s'avèrent être des garde-fous institutionnels efficaces. L'adoption par d'autres pays de ces institutions budgétaires ou de dispositifs analogues devrait tenir compte du contexte propre à la Suisse avec sa démocratie directe et son fédéralisme budgétaire, qui en renforcent l'impact.

La crise qui a touché plusieurs pays du sud de l'Europe (voir *illustration*) a rappelé l'importance de maîtriser la dette publique. Plus celle-ci est élevée, plus elle pèse sur les générations futures, réduit la marge de manœuvre gouvernementale et peut pénaliser la croissance. Dans des cas extrêmes, l'État surendetté n'a plus la possibilité d'emprunter. Il peut même faire faillite.

L'endettement se justifie en cas de crise économique ou de pic d'investissement. De nombreux États se sont, toutefois, surendettés sans réelle justification. Il existe en effet des biais dans les processus politiques, qui poussent les élus à opter pour un endettement public plus élevé que ne le souhaite la population. La littérature en économie

politique propose à cet égard quelques approches explicatives. En transposant le modèle de conduite économique dans le domaine politique, on prête aux décideurs politiques la poursuite rationnelle d'intérêts personnels, tels que leur réélection.

L'économie politique de la dette publique

Une première explication, simple, à une dette publique excessive est inhérente à la notion d'illusion budgétaire. Les électeurs se félicitent des avantages d'une politique budgétaire expansive, sans être conscients que les déficits actuels devront être comblés par de futures hausses d'impôts ou par des coupes dans les dépenses. Concentrés sur leur prochaine réélection, les élus exploitent cet état d'esprit en tentant de peser sur la situation économique par des mesures politiques de manière à maximiser, durant l'année électorale, leurs chances de parvenir à leurs fins. Même en partant d'hypothèses plus réalistes quant aux attentes et au niveau d'information des électeurs, les politiciens conservent une

Expériences en matière de règles budgétaires

Règles budgétaires des cantons suisses

La majorité des études empiriques menées pour les cantons suisses démontrent que les règles budgétaires contribuent à discipliner davantage la politique financière cantonale. Elles ont analysé les paramètres de politique budgétaire les plus divers – recettes, dépenses, catégories de dépenses, déficit, endettement, solde budgétaire, projections de déficit et déficits réels – ainsi que la solvabilité des cantons sur les marchés financiers^a.

Frein à l'endettement au niveau fédéral

Un rapport exhaustif du Conseil fédéral a examiné les dix premières années d'expérience du frein à l'endette-

ment au niveau fédéral. Il conclut que cet instrument a fait ses preuves et que l'objectif de stabilisation de la dette a été atteint^b.

Règles budgétaires applicables hors de Suisse

Suite à la crise financière et à celle de l'endettement, les règles budgétaires sont devenues un instrument de plus en plus utilisé pour parvenir à des finances publiques saines. Une méta-régression, qui a étudié trente articles publiés entre 2004 et 2014, confirme l'effet disciplinant de ces règles sur la politique budgétaire^c.

L'analyse empirique de l'efficacité des règles budgétaires se heurte à un sérieux défi, à savoir les doutes

quant à l'endogénéité des paramètres. Un électorat conservateur peut favoriser l'instauration de règles budgétaires tout en exerçant un effet disciplinaire sur l'évolution des finances publiques.

- a Voir Kirchgässner (2013), Waldmeier et Mäder (2015), ainsi que Burret et Feld (2014) pour un aperçu général.
- b Voir le rapport du Conseil fédéral (2013).
- c Heinemann *et al.* (2016).



KEYSTONE

longueur d'avance sur les conséquences effectives de leurs décisions. D'où l'émergence de cycles politiques conjoncturels ou budgétaires qui peuvent se traduire par des dépenses publiques et un endettement excessifs.

Une deuxième approche politico-économique importante se concentre sur les distorsions budgétaires qui naissent de conflits de répartition dans la course aux ressources publiques. Les groupes d'intérêts cherchent généralement à obtenir des prestations ciblées de l'État, financées par tous de façon peu perceptible. Ni eux, ni les politiciens qui les défendent ne prennent pleinement en compte le coût de financement. Cette asymétrie entre bénéficiaires et prestataires peut s'accroître avec le marchandage d'appuis et le regroupement de décisions en matière de dépenses dans le processus politique. Il s'ensuit une surexploitation systématique des ressources de l'État ou, plus particulièrement, un penchant pour les déficits et l'endettement. C'est le problème soulevé par la théorie dite de la «tragédie des biens communs» appliquée à la question budgétaire. Il peut être aggravé par une forte représentation d'intérêts régionaux, par des coalitions gouvernementales fragmentées ou, tout simplement, par la taille du parlement ou du gouvernement : donc par la multiplicité des intérêts défendus.

Le frein à l'endettement renforce les arguments d'Ueli Maurer, responsable des finances de la Confédération.

La dette publique peut s'expliquer aussi par des conflits de répartition intergénérationnels. C'est le cas lorsqu'au sein d'une génération, il se dégage une majorité peu sensible au bien-être de ses successeurs. Augmente alors la tentation de profiter de dépenses publiques financées par la dette et d'abandonner le fardeau budgétaire aux générations suivantes. Ces dernières ne prenant aucune part au processus politique en cours, leurs intérêts sont systématiquement sous-représentés.

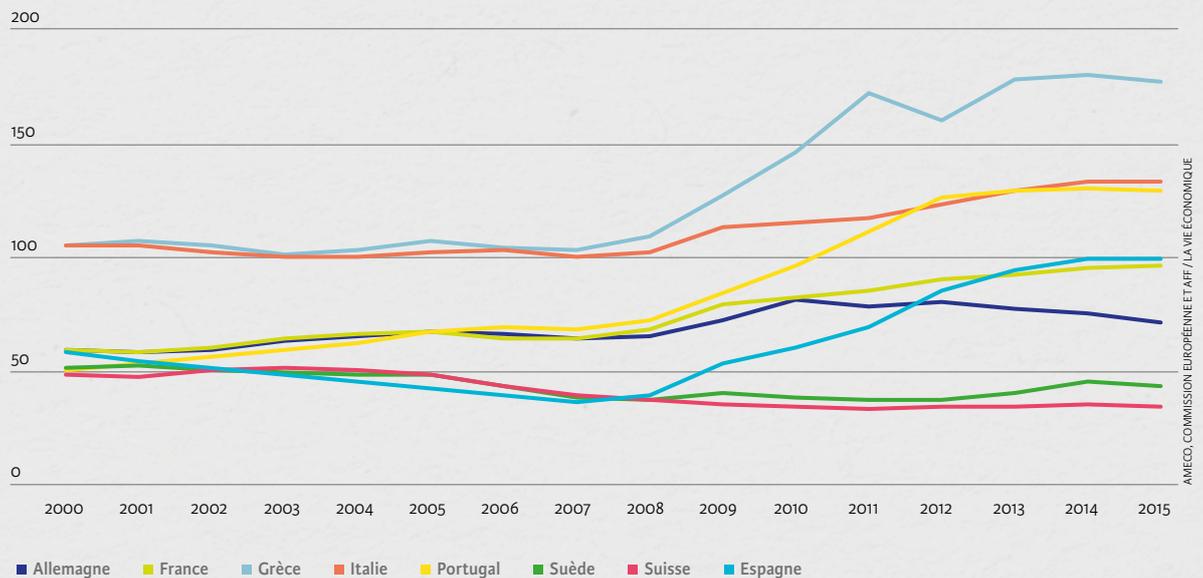
Une autre approche insiste sur le rôle des ajustements budgétaires retardés pour des motifs politiques. Suite à un choc budgétaire inattendu, les partis au pouvoir, aux orientations idéologiques disparates, risquent de s'enfoncer dans une guerre d'usure, même s'ils sont unanimes à penser que l'endettement public est excessif. Si la fragmentation politique est importante, ces attermoissements permanents amènent la dette publique à croître¹.

Les règles budgétaires agissent sur les décisions politiques

Les restrictions institutionnelles, à l'image des règles budgétaires, ont le pouvoir de discipliner les décideurs politiques. Elles limitent générale-

¹ Alesina et Passalacqua (2016) offrent une vue d'ensemble des modèles d'économie politique en matière de dette publique.

Endettement public, en % du PIB



ment la marge de manœuvre de ces derniers et réduisent la probabilité de cycles budgétaires politiques, atténuant du même coup la tragédie des biens communs.

C'est ainsi que le pilotage de la politique budgétaire fédérale renforce, par le biais du frein à l'endettement, le pouvoir de négociation du ministre des Finances vis-à-vis de ses collègues lors des décisions budgétaires. En même temps, le frein à l'endettement discipline les autres chefs de département dans leurs propositions de budget. Durant la phase des débats au sein des Chambres, les parlementaires sont davantage incités à exercer leur fonction de surveillance envers les choix budgétaires du gouvernement. Ils doivent également faire preuve de plus de circonspection lorsqu'ils demandent de nouvelles lignes de crédits. En outre, les différentes propositions de dépenses des élus sont davantage en concurrence les unes avec les autres.

Le frein à l'endettement à l'échelon fédéral réduit par ailleurs l'asymétrie institutionnelle entre les décisions portant sur les recettes et celles concernant les dépenses. Les augmentations d'impôts à cet échelon requièrent une modification de la Constitution. Elles ne peuvent être entérinées que par le peuple et les cantons, tandis qu'il suffit d'une simple majorité parlementaire pour augmenter les dépenses. De plus, suivant la situation conjoncturelle, le frein à l'en-

dettement contrecarre les incitations asymétriques des responsables politiques lors des décisions budgétaires. Certes, les déficits sont tolérés en période de récession, mais il est difficile, sans frein à l'endettement, de les compenser par des excédents en phase de haute conjoncture.

Concrètement, l'instauration du frein à l'endettement a également modifié le processus budgétaire préparlementaire. Les ressources sont sollicitées de façon décentralisée, mais la règle des dépenses, qui porte sur le budget global, constitue une approche descendante («top-down») contraignante. Le frein à l'endettement resserre donc la discipline budgétaire à moyen terme. Ses contraintes sont présentes dans la planification financière, ce qui donne davantage de poids à la fixation des priorités.

Soulignons, pour conclure, que le frein à l'endettement se distingue par son ancrage constitutionnel et sa légitimité au regard de la démocratie directe. Il jouit d'une large adhésion au sein de la population et revêt un caractère contraignant dans le processus politique (voir *encadré* pour les études empiriques).

La démocratie directe renforce le contrôle citoyen

En Suisse, les instruments de la démocratie directe sont fortement ancrés à tous les échelons

de l'État. Les décideurs politiques sont par conséquent davantage tentés de soumettre des projets et des solutions proches des idées et des préoccupations des citoyens. La démocratie directe influe aussi sur la dynamique politique : au niveau de l'offre, les responsables politiques défendent leurs propositions sur des bases plus solides ; du côté de la demande, les électeurs témoignent d'un intérêt accru pour les questions d'ordre politique².

Au vu de leurs incidences sur la politique budgétaire, les droits populaires sont autant de moyens de contrôle dont disposent les citoyens. Ces derniers peuvent faire appel à la démocratie directe pour maîtriser la dette. Par exemple, les référendums financiers (sur les dépenses dépassant un certain montant) ou législatifs (sur une proposition de modification de loi) permettent au peuple de refuser directement des dépenses.

Les droits populaires, notamment les référendums financiers, ont tendance à amoindrir l'influence discrétionnaire des intérêts particuliers et les possibilités de marchandage de voix au détriment de l'intérêt général. Une étude

analyse les données historiques collectées tout au long du XX^e siècle. Elle révèle que les référendums financiers obligatoires, tout comme des signatures en moins grand nombre pour exercer un droit d'initiative, abaissent le niveau des dépenses publiques³.

Les institutions budgétaires suisses peuvent-elles être reproduites à l'étranger ?

Certains des mécanismes sous-jacents à la dette publique, comme la «tragédie des biens communs» et la problématique du «principal-agent» entre citoyens et décideurs politiques, peuvent être limités au moyen d'institutions budgétaires telles que celles existant en Suisse. Les règles budgétaires et les référendums financiers influent sur les incitations des décideurs et offrent des possibilités supplémentaires de contrôle. Les analyses empiriques indiquent que ces institutions budgétaires contribuent à ralentir l'accroissement des dépenses et des dettes.

² Benz et Stutzer (2004).

³ Funk et Gathmann (2011). Voir aussi Feld et Matsusaka (2003), ainsi que Feld, Kirchgässner et Schaltegger (2010).



En année électorale, les politiciens pensent d'abord à leur réélection, même si le budget de l'État doit en souffrir. Équipe de la télévision dans la salle des pas perdus du Palais fédéral.

En Suisse, l'efficacité de ces institutions doit beaucoup au fait que chaque niveau étatique dispose d'une autonomie suffisante en matière de politique budgétaire. Les composants importants d'un tel fédéralisme budgétaire sont en outre un principe crédible de non-renflouement et une péréquation financière bien équilibrée. Par ailleurs, les règles budgétaires (aussi bien fédérales que cantonales) adoptées par les citoyens dans le cadre de la démocratie directe bénéficient d'une légitimité qui s'impose de façon éminemment contraignante tant sur le plan institutionnel que dans le processus politique. Les règles budgétaires, les éléments de la démocratie directe et le fédéralisme budgétaire se renforcent ainsi mutuellement⁴.

Tel qu'il est recherché, le recours accru à des règles budgétaires au niveau national – à l'exemple des États membres de l'UE – est judicieux et souhaitable. Son succès dépend toutefois, comme en Suisse, d'autres conditions qui lui sont directement liées. Il faut se demander par exemple si une règle budgétaire adoptée par un parlement, voire imposée par une institution supranationale, sont aussi contraignante que si elle avait été instaurée par une votation populaire et conçue pour être difficile à contourner. Par ailleurs, il manque aux États de la zone euro une politique monétaire servant à stabi-

liser la conjoncture. Il importe donc de savoir si une telle règle est compatible avec une politique budgétaire appelée à jouer un plus grand rôle dans la stabilisation de la conjoncture, sans qu'il faille invoquer sans cesse des clauses d'exception ou que cette règle devienne trop complexe. Dans les deux cas, la crédibilité de la règle budgétaire en pâtirait.

Si d'autres pays veulent s'inspirer de la Suisse pour concevoir leurs règles budgétaires, il leur faudra absolument tenir compte de son contexte institutionnel, lequel conditionne largement la réussite du système. Nos institutions budgétaires ne sont donc pas directement transposables ailleurs.

4 Voir Baur et al. (2013).



Thomas Brändle

Économiste, Administration fédérale des finances (AFF), Berne; chercheur associé à la faculté de sciences économiques de l'université de Bâle

Pierre-Alain Bruchez

Économiste, Analyse et conseil économiques, Administration fédérale des finances (AFF), Berne

Bibliographie

- Alesina A. et Passalacqua A., «The Political Economy of Government Debt», dans Taylor J. et Uhlig H. (éds), *Handbook of Macroeconomics*, publication en 2016.
- Baur M., Bruchez P. A. et Schlaffer B., «Institutions for Crisis Prevention: the Case of Switzerland», *Global Policy*, 4(1), 2013, pp. 10–21.
- Benz M. et Stutzer A., «Are Voters Better Informed When They Have a Larger Say in Politics? Evidence for the European Union and Switzerland», *Public Choice*, 119(1–2), 2004, pp. 31–59.
- Conseil fédéral, *Le frein à l'endettement de la Confédération: expériences et perspectives. Rapport du Conseil fédéral en réponse aux postulats Graber Jean-Pierre (10.4022), Landolt (11.3547) et Fischer (12.3552)*, Berne, 2013, Confédération suisse.
- Burret H. T. et Feld L. P., «A Note on Budget Rules and Fiscal Federalism», CESifo Dice Report, *Journal of Institutional Comparisons*, 12(1), 2014, pp. 3–11.
- Feld L. P., Kirchgässner G. et Schaltegger C. A., «Decentralized Taxation and the Size of Government: Evidence from Swiss State and Local Governments», *Southern Economic Journal*, 2010, pp. 27–48.
- Feld L. P. et Matsusaka J. G., «Budget Referendums and Government Spending: Evidence from Swiss Cantons», *Journal of Public Economics*, 87, 2003, pp. 2703–2724.
- Funk P. et Gathmann C., «Does Direct Democracy Reduce the Size of Government? New Evidence from Historical Data 1890–2000», *Economic Journal*, 121, 2011, pp. 1252–1280.
- Heinemann F., Moessinger M. D. et Yeter M., *Do Fiscal Rules Constrain Fiscal Policy? A Meta-Regression-Analysis*, ZEW Discussion Paper No. 16–027, Mannheim, 2016.
- Kirchgässner G., «Fiscal Institutions at the Cantonal Level in Switzerland», *Swiss Journal of Economics*, 149(2), 2013, pp. 139–166.
- Waldmeier D. et Mäder B., *Handbuch der Schuldenbremsen in der Schweiz*, Schriftenreihe IFF, Band 111, Berne, 2015, Haupt Verlag.