

RAPPORT

La preuve par le frein à l'endettement

VICTORIA CURZON PRICE * • Février 2012



En comparaison avec ses grands voisins, la Suisse fait à nouveau exception. Non seulement son endettement public reste bien en deçà des limites fixées naguère par l'Allemagne et la France comme constituant le sceau d'une bonne gestion macroéconomique, mais le niveau relatif de l'endettement n'a cessé de baisser, même pendant les années 2008-2011 marquées par la crise.

Le « frein à l'endettement »

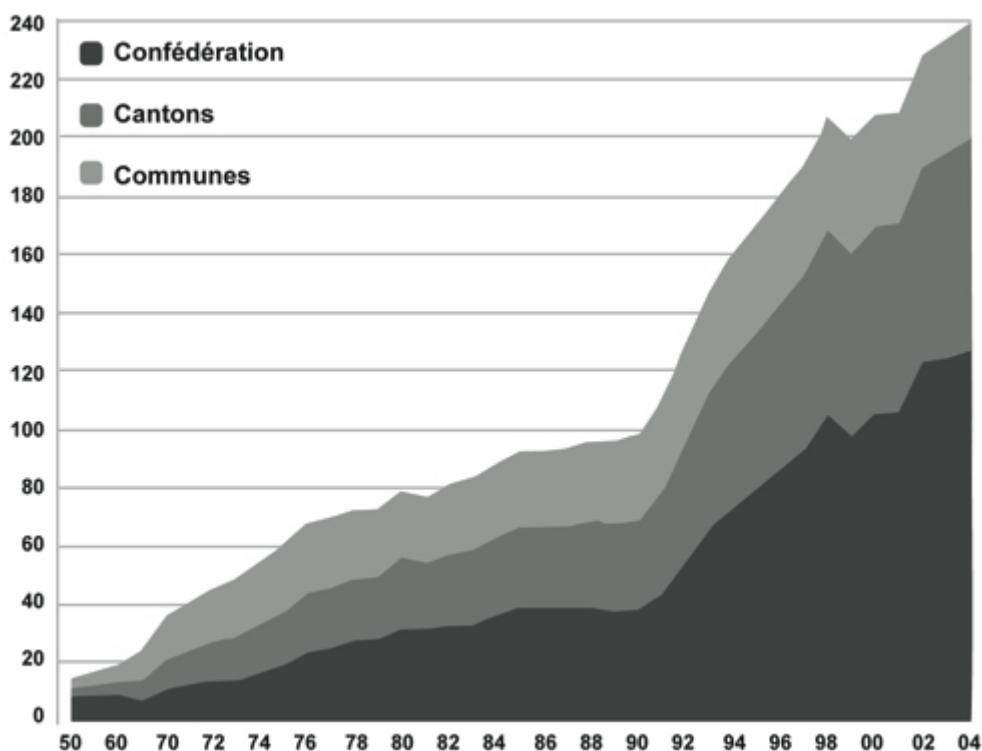
La Suisse n'a pas misé sur les politiques de relance keynésiennes pour contrer la crise des subprimes en provenance des Etats-Unis en 2008. Bien au contraire, le gouvernement fédéral a freiné la progression des dépenses, anticipant des rentrées fiscales plus modestes, et ce pour rester en conformité avec la contrainte imposée par le désormais fameux « frein à l'endettement ».

La raison pour cette politique pro cyclique n'était pas une solide position philosophique anti-keynésienne, mais plutôt une contrainte juridique, adoptée en 2001 et qui n'avait jusque-là jamais fait ses preuves.

C'est en juillet 2000, après quelques bonnes années de discussions sur une proposition libérale-radical, que le Parlement adopte l'article constitutionnel aujourd'hui connu sous le nom de « frein à l'endettement ». Plutôt contestée par les partis de gauche (« un déni de démocratie »), cette mesure était par contre largement soutenue par le public, fatigué de plusieurs années de gestion laxiste et de déficits chroniques depuis le début des années 1990. La dette publique avait en effet quadruplé en dix ans (voir Figure 1) et on pouvait prévoir qu'il ne lui faudrait pas plus que dix années à ce rythme pour atteindre les 100% du PIB – vers 2010 !

* L'auteur est professeur honoraire à l'Université de Genève et présidente du Comité de L'Institut Libéral. Une version préliminaire de ce rapport a été présentée le 9 décembre 2011 lors du colloque organisé à Rennes par l'IREF et Contribuables Associés sur le thème : « Quelle fiscalité pour sortir de la crise ? ».

Figure 1. Dette publique avant l'adoption du « frein à l'endettement »

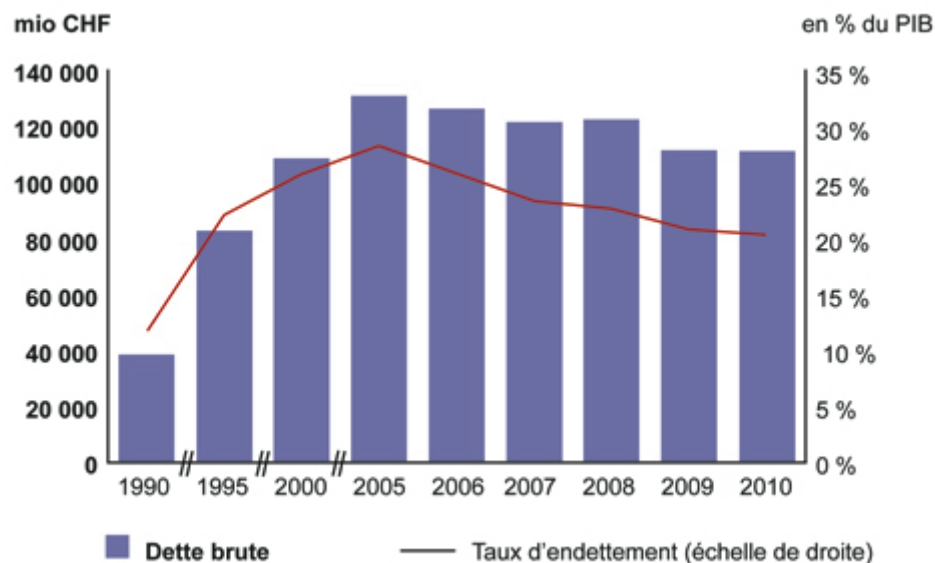


Source : Les finances de la Confédération en bref, Département fédéral des finances (2006)

Le « frein à l'endettement » imposa au Parlement et au Conseil fédéral de présenter un budget équilibré sur la totalité du cycle conjoncturel. Le but ne fut pas de réduire la dette publique, mais de la stabiliser (d'où le mot « frein »). Le frein à l'endettement fut plébiscité par le peuple (85% des votants et 100% des cantons l'ont approuvé lors du référendum obligatoire en 2001). Ainsi, les instances politiques fédérales furent obligées par l'opinion publique de prêter attention à leur devoir constitutionnel (ignoré pendant les années 1990) de pratiquer « une gestion financière correcte ». En outre, comme toute augmentation d'impôts aurait été très impopulaire et aurait fait l'objet d'un référendum à son encontre, les autorités fédérales n'avaient pas d'autre choix que de réduire les dépenses.

Pendant les années suivantes, les déficits fédéraux ont commencé à se stabiliser, puis à diminuer, conformément au nouvel article constitutionnel. Des excédents inattendus et grandissants sont apparus dès 2006, de telle sorte que la dette publique fédérale (à la surprise générale) fut ramenée à des proportions plus raisonnables (voir Figure 2).

Figure 2. **Evolution de la dette fédérale après l'adoption du « frein à l'endettement »**

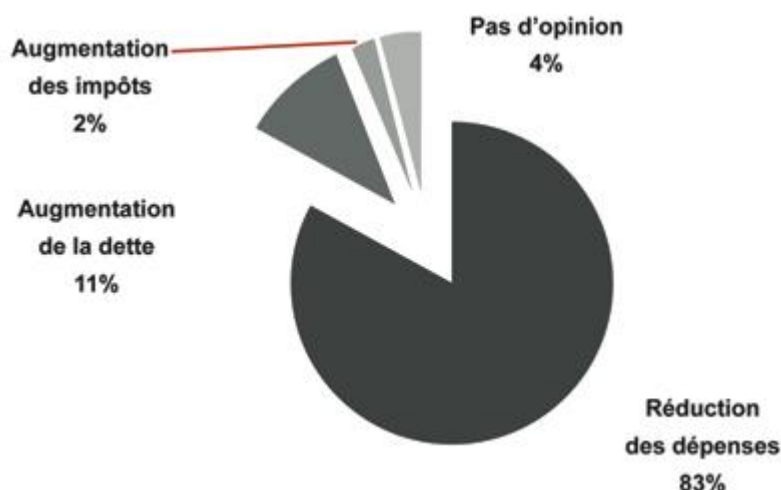


Le succès du frein à l'endettement au niveau fédéral est indéniable. En conséquence, de nombreux cantons, lorsqu'ils n'en étaient pas déjà dotés, l'ont adopté ou sont en train de le faire¹. La raison profonde de cette évolution est que la réduction des dépenses publiques est largement soutenue par l'opinion publique, ainsi qu'en atteste un sondage publié par Economiesuisse en 2011 (voir Figure 3). Selon cette enquête, à la question « comment éponger la dette publique ? » 83% des personnes interrogées répondent « réduction des dépenses » et seulement 2% choisissent « augmentation des impôts ».

Il n'y a pas de raison de penser que l'opinion publique dans les autres pays européens soit différente de celle de la Suisse, à la différence près que les Suisses peuvent s'exprimer librement à travers le droit de référendum et d'initiative². Ainsi le frein à l'endettement en Suisse a-t-il pris le chemin de la réduction des dépenses plutôt qu'une augmentation des recettes. En tout état de cause le « frein à l'endettement » était en place dès 2003 et il a été mis à l'épreuve pendant les années de crise 2008-2010. La surprise est venue du succès de la politique macroéconomique atypique appliquée par la Suisse, car la stabilisation des dépenses publiques est allée de pair avec une croissance économique totalement inattendue et une réduction rapide du taux de la dette (% PIB).

¹ Le canton de St-Gall pratique un frein à l'endettement depuis 70 ans. Fribourg, Soleure, Appenzell Rhodes-Extérieures, les Grisons et Lucerne l'ont adopté dès les années 1960. Vaud, le Valais et Berne l'ont adopté depuis 2000. A Genève et dans le canton du Jura le débat fait rage actuellement. Voir Nicolas Schmitt, « L'introduction d'un frein à l'endettement dans le Canton de Berne », Institut du fédéralisme, Université de Fribourg, newsletter, février 2008, pour plus de détails.

² Selon l'étude d'A. Alesina, D. Carloni et G. Lecce, « The Electoral Consequences of Large Fiscal Adjustments » (Harvard University, Department of Economics, octobre 2010), les gouvernements qui adoptent une politique d'austérité prenant la forme d'une réduction des dépenses sont plus souvent réélus que ceux qui choisissent une augmentation des impôts.

Figure 3. **Sondage d'opinion : comment éponger la dette publique ?**

Source : Economiesuisse, Moniteur financier (2011)

Ces bons résultats n'ont cependant pas échappés à la règle politique qui dit que si les caisses se remplissent, il faut vite s'occuper de les vider. En 2008-2009, arguant la mauvaise conjoncture économique, le Parlement fédéral a approuvé deux trains de « mesures de stabilisation conjoncturelle » pour un montant de quelque deux milliards de francs ; et en 2011 il a suspendu le programme de consolidation budgétaire... à cause de son succès.

Conséquences macroéconomiques

Il n'empêche que la Suisse a traversé la première partie de la crise actuelle en adoptant une politique macroéconomique à contre-courant de la grande majorité des pays de la « vieille Europe ». Ces derniers ont pratiqué soit une « relance » volontariste en creusant délibérément les déficits publics, parfois de façon spectaculaire, soit une « relance » par défaut, en laissant se creuser tous seuls les déficits, invoquant doctement les fameux « stabilisateurs automatiques ». Il n'est donc pas inintéressant de comparer l'évolution des PIB respectifs. La Suisse et la Suède, adoptant une politique d'austérité en période de récession, auraient dû enregistrer une baisse du PIB plus importante que leurs voisins qui ont tout fait pour relancer la croissance.

**Tableau 1. Endettement public 2000-2010 et évolution du PIB depuis 2007
(année précédant la crise)**

	2000	2005	2008	2009	2010	PIB 2007=100	
						2011	2012
Japon	135.4	175.3	174.1	194.1	199.7	96.1	98.0
Grèce	115.3	121.2	116.1	131.6	147.3	87.9	85.3
Italie	121.6	120.0	115.2	127.8	126.8	94.6	89.9
Portugal	60.2	72.8	80.6	93.1	103.1	97.3	94.2
France	65.6	75.7	77.8	89.2	94.1	100.1	101.1
Etats-Unis	54.5	61.4	71.0	84.3	93.6	100.8	102.8
Allemagne	60.4	71.2	69.3	76.4	87.0	102.0	102.3
Royaume-Uni	45.1	46.4	57.0	72.4	82.4	97.1	97.4
Pays-Bas	63.9	60.7	64.5	67.6	71.4	100.3	100.6
Espagne	66.5	50.4	47.4	62.3	66.1	96.2	96.5
Suisse	52.4	56.4	43.7	41.5	40.2	104.7	105.6
Suède	64.3	60.8	49.6	52.0	49.1	103.3	104.6

Source : OCDE Perspectives économiques, Vol. 2011, n°. 89 et 90

Note : comme il existe un décalage entre la « relance » des années 2008-2010 et la croissance attendue, nous présentons les données quasi-certaines pour 2011 et les prévisions beaucoup plus aléatoires pour 2012 pour effectuer la comparaison entre la Suisse et la Suède d'une part, et leurs pairs d'autre part.

Le tableau 1 montre, au contraire, que la Suisse et la Suède ont plutôt réussi à tirer leur épingle du jeu. Elles ont connu une croissance, certes modeste, mais bien meilleure que les adeptes de la relance à tout crin. On ne parle même pas ici de la Grèce, dont l'évolution est particulièrement catastrophique et dont les statistiques mêmes sont suspectes. Mais ni le Japon, ni les Etats-Unis³, ni le Royaume-Uni, ni même l'Allemagne ou la France n'ont réussi à insuffler de la croissance à leurs économies, malgré des politiques de relance exceptionnelles (entre dix et vingt points de pourcentage du PIB d'endettement en plus, un véritable remède de cheval).

Entre-temps, la Suisse a diminué son taux d'endettement public de 43,7% en 2008 à 40,2% en 2010 et la Suède l'a tenu constant. Un tel résultat va à l'encontre de la théorie macroéconomique keynésienne reçue : la Suisse et la Suède auraient dû souffrir d'une récession aggravée alors que les autres pays auraient dû bénéficier d'une belle relance de la croissance économique. Or c'est exactement le contraire qui s'est produit. Comment expliquer un tel paradoxe ?

Une hypothèse possible serait la confirmation de la théorie dite autrichienne, dans la tradition de Ludwig von Mises et de Friedrich Hayek : celle-ci soutient que les

³ Les Etats-Unis ont dû attendre le dernier trimestre 2011 pour voir le début d'une reprise économique.

politiques de relance par endettement ou par fabrication monétaire non seulement ne créent aucune richesse supplémentaire, mais conduisent à une prolongation et à une intensification inutile d'une crise.

Tout le monde comprend la dynamique négative de la dette publique. En période de récession, il suffit qu'un déficit fasse gonfler la dette pour que le taux d'endettement par rapport au PIB s'envole : dans la fraction dette/PIB, le numérateur augmente et le dénominateur diminue. C'est pourquoi les taux d'endettement des principaux pays développés ont bondi en l'espace de deux ou trois ans de 60% du PIB avant la crise à près de 100% aujourd'hui.

Selon l'approche keynésienne, la reprise viendra à la suite même de ces dépenses supplémentaires et tout rentrera rapidement dans l'ordre (le dénominateur se mettra à croître à nouveau). Donc, pas de souci ! La dette paye la dette. Selon l'approche autrichienne, en revanche, la contrepartie de la dette supplémentaire aggrave la situation initiale et pèse sur la solvabilité des entreprises.

Tous les modèles de prévisions macroéconomiques officiels se basent sur l'approche keynésienne, la Suisse ne faisant pas exception. Il est donc intéressant de constater qu'après l'application du frein à l'endettement en Suisse en 2003, et dès 2004, les prévisionnistes ont systématiquement sous-estimé la croissance économique suisse, et donc les rentrées fiscales. La raison ? Les modèles suisses de prévisions économiques ont intégré dans leurs calculs la politique pro-cyclique du gouvernement, c'est-à-dire l'effet négatif de la politique d'austérité (voir les Tableaux 2, 3 et 4) induit par le frein à l'endettement.

Tableau 2. Prévisions budgétaires, 2001-2011

Comptes de la Confédération (CHF mio)			
	Recettes	Dépenses	Solde
2001	48,924	48,906	18
2002	50,956	51,249	-294
2003	50,856	51,102	-246
2004	47,944	51,410	-3,466
2005	50,749	52,547	-1,798
2006	52,157	52,743	-586
2007	56,011	55,107	904
2008	57,976	56,854	1,122
2009	59,968	59,020	949
2010	58,208	60,237	-2,029
2011	61,943	62,536	-593

Source: Les finances de la Confédération en bref

Symétriquement, les modèles macroéconomiques ont également surestimé les dépenses (puisque la conjoncture était meilleure que prévue, il y avait moins à dépenser sur le plan de l'assurance chômage et des aides sociales diverses).

C'est pourquoi le Conseil fédéral était lui-même surpris du succès du « frein à l'endettement ». Voici quelques citations tirées de la publication *Les finances de la Confédération en bref* de 2010 : « Cette amélioration résulte principalement de la progression des recettes, dont le taux de croissance (3,1%) dépasse nettement celui du produit intérieur brut (PIB, 2%). [...] Ce renversement de situation (le déficit prévu au budget s'est transformé en excédent) est dû en majeure partie à la vigueur inattendue de la reprise économique en Suisse. [...] Le résultat du compte 2010 confirme l'image d'une économie suisse ayant surmonté la récession avec une rapidité inattendue. »

Tableau 3. Résultats budgétaires, 2001-2010

Comptes de la Confédération (CHF mio)			
	Recettes	Dépenses	Solde
2001	48,908	50,215	-1,307
2002	47,405	50,722	-3,317
2003	47,161	49,962	-2,801
2004	48,629	50,285	-1,656
2005	51,282	51,403	-121
2006	54,911	52,377	2,534
2007	58,092	53,965	4,127
2008	63,894	56,598	7,297
2009	60,949	58,228	2,721
2010	62,833	59,266	3,568

Source : Les finances de la Confédération en bref

Le Département fédéral des finances termine sur une note d'autocongratulation non dissimulée : « Le taux d'endettement a à nouveau fléchi, passant de 28,3% (niveau maximal) en 2003 à 20,2% en 2010. [...] La discipline budgétaire menée depuis l'introduction du frein à l'endettement a donc fait ses preuves. »

Le caractère inattendu du succès du frein à l'endettement mérite qu'on s'y attarde un moment. Tout d'abord, il tend à nouveau à conforter la théorie autrichienne, ce qui est intéressant d'un point de vue doctrinal. Il est presque comique de voir à quel point les autorités fédérales elles-mêmes ne comprennent pas le pourquoi de leur succès. Deuxièmement, l'expérience suisse suggère que les politiques de relance keynésiennes adoptées par la majorité des démocraties occidentales ne vont pas fonctionner comme prévu, et que de nombreux pays se seront endettés pour rien. Elle suggère également qu'il faudrait de toute urgence que les politiques de relance keynésiennes actuellement en cours soient abandonnées à

la faveur d'une réduction des dépenses publiques (au lieu de chercher le bonheur par l'augmentation de la charge fiscale).

Tableau 4. Comparaison des prévisions et des résultats, 2001-2010

Comptes de la Confédération (CHF mio)		
	Solde prévu	Solde effectif
2001	18	-1,307
2002	-294	-3,317
2003	-246	-2,801
2004	-3,466	-1,656
2005	-1,798	-121
2006	-586	2,534
2007	904	4,127
2008	1,122	7,297
2009	949	2,721
2010	-2,029	3,568
2011	-593	

Source : Les finances de la Confédération en bref

Finalement, l'expérience suisse montre qu'il n'est pas nécessaire de viser de grandes coupes dans les budgets. En réalité, le Conseil fédéral s'y est attaqué assez mollement, puisque son mandat était de stabiliser la dette publique et non pas de la réduire. Mais l'économie « réelle » a apprécié le changement de cap et s'est mise à croître de façon inattendue. On pourrait lui soupçonner de fonctionner « à la marge ». Voire même à une marge infime... Si c'est le cas, la proposition allemande d'ancrer dans les constitutions des États membres de l'UE (actuellement sans la Grande-Bretagne et la République Tchèque) un frein à l'endettement pourrait s'avérer payante, à deux conditions : premièrement, que le frein à l'endettement passe par une réduction des dépenses publiques plutôt que par une augmentation des impôts ; et deuxièmement, que les autorités politiques respectent effectivement leur Constitution.

Conclusion

Le fonctionnement du frein à l'endettement en pleine période de crise n'a pas produit d'effets négatifs en Suisse, bien au contraire. En plus, soumettre les dépenses publiques à un régime d'austérité est très largement soutenu par le public. Pour une fois, ce qui « marche » économiquement est populaire – une rareté qui mérite d'être signalée.

En réalité, la Suisse a trouvé ce chemin à cause de ses institutions politiques uniques et notamment le droit de référendum et d'initiative. Le frein à l'endettement a été adopté en 2001, bien avant la crise. Il a commencé à être mis en route à partir

de 2003, pendant une période faste et juste avant la crise des subprimes américains. Il fut appliqué pendant la crise de 2008-2010 avec un succès étonnant et inattendu. La raison en est d'une part l'impossibilité politique d'augmenter les impôts en Suisse et d'autre part, un profond respect pour l'Etat de droit et la Constitution, ce qui a pesé davantage dans les décisions en haut lieu que la doctrine keynésienne ambiante. Avec comme résultat un véritable effort de stabilisation des dépenses publiques. C'est ici que réside l'originalité du cas de la Suisse. Sans le droit de référendum, le frein à l'endettement aurait probablement pris la route d'une augmentation des impôts.

Faut-il aujourd'hui abandonner le « frein à l'endettement », comme le suggèrent quelques voix de la gauche de l'échiquier politique ? Il est vrai que le « modeste » taux d'endettement public en Suisse laisserait une certaine marge de manœuvre pour une « relance » keynésienne. Il est vrai que l'avenir économique semble sombre et que la Suisse ne pourra plus longtemps échapper à la crise qui engouffre le continent européen. Mais la question doctrinale demeure : qui a raison ? Les Keynésiens ou les Autrichiens ? Si ce sont les premiers, peut-être faudrait-il « soutenir » l'économie dans les mois qui viennent. Si ce sont les seconds, il ne faut surtout pas le faire... Il faut laisser les marchés « respirer ».

Entre-temps, la doctrine keynésienne demeure largement dominante non seulement dans toute l'Europe mais en Suisse aussi. Dans les autres pays européens toutes les politiques anti-crise actuelles s'en sont inspirées. Le monde réel n'offre que rarement des conditions de laboratoire pour tester des théories économiques, mais pour une fois et pour autant que la Suisse n'abandonne pas son « frein à l'endettement » nous avons un cas bien précis à observer...



INSTITUT LIBÉRAL

Impressum

Institut Libéral
Place de la Fusterie 7
1204 Genève, Suisse
Tél.: +41 (0)22 510 27 90
Fax: +41 (0)22 510 27 91
libinst@libinst.ch

Les publications de l'Institut Libéral se trouvent sur
www.libinst.ch.

Disclaimer

L'Institut Libéral ne prend aucune position institutionnelle.
Toutes les publications et communications de l'Institut
contribuent à l'information et au débat. Elles reflètent les
opinions de leurs auteurs et ne correspondent pas
nécessairement à l'avis du Comité, du Conseil de fondation
ou du Conseil académique de l'Institut.

Cette publication peut être citée avec indication de la source.
Copyright 2012, Institut Libéral.