

hausse de l'endettement: un défi pour l'après-crise

Sommaire

	Brève synthèse	4
1	Introduction	5
2	Budget 2010 et plan financier 2011–2013	6
2.1	Budget 2010: exploitation du volant budgétaire offert par le frein à l'endettement	6
2.2	Plan financier 2011–2013: des déficits structurels en milliards de francs	9
2.3	Risque de charges supplémentaires découlant du réexamen des tâches	13
2.4	Evolution du budget de la Confédération depuis 1950	14
2.5	Appréciation résumée	17
3	La dette publique: un réel problème?	18
3.1	Réflexions théoriques	18
3.2	Évolution et causes	19
3.3	Comparaison internationale	21
3.4	Evolution des dettes à long terme depuis 1950	24
3.5	Conséquences de l'endettement de l'État	26
3.5.1	Report des dépenses liées à l'avenir	26
3.5.2	Hausse des taux d'intérêt et ralentissement de la croissance	27
3.5.3	Effets de redistribution au sein d'une génération et entre générations	30
3.5.4	Spirale de l'endettement	31
3.6	Contre-mesures éventuelles	33
3.6.1	Augmentations d'impôts	33
3.6.2	Réductions de dépenses	33
3.6.3	Règles budgétaires et freins à l'endettement	35
3.6.4	Démocratie et fédéralisme	43
4	Conclusions	45
	Bibliographie	47

«Utilisé à bon escient et modérément, l'instrument de l'endettement est économiquement utile. Il est même indispensable au bon fonctionnement et à l'efficacité d'une économie. Exploité de manière irresponsable, il peut au contraire devenir une drogue dangereuse, jusqu'à provoquer dans le pire des cas une crise ou une catastrophe économique et sociale.»

Ernst Baltensperger, prof., dr. h.c., Université de Berne

«Maintenant qu'on entrevoit la fin de la récession, il est hors de question de laisser la forte progression de la dette publique constituer la principale menace économique.»

Kenneth Rogoff, professeur au Département d'économie financière de l'Université de Harvard

«Sans un vigoureux effort pour mettre en œuvre une politique financière durable, nous risquons de ne pas atteindre les objectifs d'une stabilisation du système financier et d'une croissance économique sûre.»

Ben Bernanke, patron de la Banque centrale des États-Unis

Avant-propos

En 2008–2009, les autorités des quatre coins de la planète auront engagé dans des programmes financiers de stabilisation conjoncturelle des sommes d'argent dont l'histoire n'a pas d'autre d'exemple. Si la composition des programmes de stimulation a suscité des controverses ici et là, l'on s'accorde généralement à reconnaître qu'en plus de la stimulation de politique monétaire des banques centrales, il fallait aussi consentir un effort de politique budgétaire pour préserver l'économie mondiale d'un énorme effondrement conjoncturel.

Jusqu'ici, toutefois, il semble que les risques associés à ces mesures n'ont pas encore suscité un large débat dans le public. Or, pour 2010, les en-

gagements contractés par les États portent l'endettement des finances publiques à 76% du PIB en moyenne de l'OCDE. L'accroissement spectaculaire de l'endettement des États a pris au dépourvu de nombreux pays, dont la politique financière n'était déjà pas considérée comme durable avant la crise.

Les experts, dès lors, sont unanimes à penser qu'après la maîtrise de la crise conjoncturelle, le plus grand défi qu'il s'agira de relever est celui du retour à la durabilité de la politique financière. Faute de quoi l'on s'acheminera vers une spirale de l'endettement. Cela vaut aussi pour la Suisse. Bien que le niveau de la dette publique demeure dans notre pays au-dessous de la moyenne générale, le risque n'en existe pas moins que les efforts de stabilisation budgétaire déployés précédemment ne soient réduits à néant. Avec son frein à l'en-

dettement introduit en 2004, ainsi que d'autres mécanismes institutionnels de modération, la Suisse a instauré un dispositif réglementaire qui a trouvé un écho international et sert de cadre de référence à une politique financière durable. Il serait irresponsable de mettre cet acquis en péril. Les normes imposées par le frein à l'endettement garantissent à long terme de saines bases de financement des dépenses publiques, partant la stabilité économique, politique et sociale de notre pays. Elles valent par beau temps comme par mauvais temps financier. A l'instar de la Suisse, d'autres États n'éviteront pas d'avoir à prendre très prochainement déjà des mesures fondamentales de consolidation.



Pascal Gentinetta
Président de la direction



Christoph A. Schaltegger
Membre de la direction

A handwritten signature in black ink, appearing to read 'P. Gentinetta'.

A handwritten signature in black ink, appearing to read 'Schaltegger'.

Brève synthèse

- ▶ La crise économique et financière a de lourdes incidences sur les budgets publics. Alors que le produit de l'impôt sur le revenu et le bénéfice se contracte, les dépenses progressent sensiblement dans la plupart des pays industrialisés, sous l'effet des programmes d'impulsion et des mesures de soutien accordées au secteur financier.
- ▶ Dans les années 2010 à 2013, le budget de la Confédération affichera un déficit estimé entre 2,4 et 4,2 milliards de francs. Au cours du plan financier 2011–2013, les normes du frein à l'endettement seront sérieusement mises à mal, indépendamment du scénario économique proposé. Le besoin d'ajustement est de 2,5 à 4 milliards de francs par année.
- ▶ En comparaison internationale, la Suisse fait pourtant bonne figure. Les 30 États membres de l'OCDE enregistreront en 2009 et 2010 un déficit équivalent en moyenne à respectivement 5,5% et 6,5% du PIB. Conséquence: une forte hausse de l'endettement, de 20% du PIB en moyenne. En matière d'endettement nouveau, la Suisse présente pour 2010 le moins mauvais chiffre de tous les États de l'OCDE, puisque l'année qui vient, son ratio d'endettement sera, à 48%, nettement inférieur à la moyenne de l'OCDE (76%).
- ▶ La position avantageuse qui est celle de la Suisse en comparaison internationale n'est pas due au hasard. Contrairement à de nombreux autres pays, le nôtre n'a pas connu de développements débridés sur les marchés du crédit et de l'immobilier. Dans le domaine de la politique financière, la retenue en matière de programmes conjoncturels et le respect de certaines règles budgétaires et du frein à l'endettement se sont révélés payants. Aménagées soigneusement et avec souplesse, ces règles sont des instruments efficaces contre tout emballement de l'endettement.
- ▶ A moyen et long termes, tous les États industriels sont confrontés à des défis majeurs de politique financière. L'évolution démographique, en particulier, impose de fortes dépenses aux titres de la santé et de la prévoyance sociale. Du côté des recettes, la globalisation et la concurrence que se livrent les économies nationales fixent des limites aux augmentations d'impôts.
- ▶ economiesuisse appelle de ses vœux l'institution d'une règle de financement durable en vue de transposer l'esprit du frein à l'endettement dans les assurances sociales. Une telle règle devrait entraîner, pour les assurances sociales concernées, la mise en œuvre immédiate de mesures définies préalablement dès qu'une valeur-seuil serait franchie. Ces mesures immédiates seraient basées sur les ressources disponibles.
- ▶ S'ils ne prennent pas en temps utile des mesures globales leur permettant d'infléchir la courbe de leurs dépenses, les pays industrialisés risquent d'être entraînés dans la spirale de l'endettement. La persistance de déficits élevés se traduit par une hausse des taux d'intérêt et une baisse des taux de croissance. Le refinancement de l'État devient alors toujours plus coûteux et s'opère de plus en plus au détriment d'autres tâches et dépenses importantes. De sorte que les générations à venir s'en trouveront encore plus défavorisées. Dans une telle situation, l'État voit sa marge d'action diminuer, jusqu'à se trouver, à la limite, dans l'incapacité de fournir les prestations promises.
- ▶ Un haut niveau d'endettement de l'État met en danger la prospérité, partant la stabilité politique, économique et sociale d'un pays. Une politique financière sûre et pérenne constitue dès lors un atout comparatif très important, qu'il est essentiel de savoir préserver en Suisse.

1 Introduction

La crise justifie une intervention sélective de politique financière.

Face à l'ampleur historique de la crise financière et économique, les banques centrales et les gouvernements ont dû prendre des mesures de grande portée pour stabiliser le système financier et les établissements concernés. Par ailleurs, presque tous les gouvernements des pays industrialisés ont mis en route de vastes programmes de relance conjoncturelle. En matière de politique financière, une intervention sélective de soutien se justifie dans la mesure où l'une des principales tâches de l'État consiste à assurer la stabilité économique. La durée et l'envergure exceptionnelles de la récession ainsi que ses répercussions sur le marché du travail légitiment également une action ciblée. Dans ce sens, on peut donc admettre en principe un déficit public imputable à la conjoncture. Toutefois, l'importance des paquets financiers mis en œuvre pose la question des effets de telles mesures sur le long terme et sur le caractère durable des finances publiques.

Défi à moyen terme: la stabilisation du budget.

A moyen terme, cependant, la stabilisation budgétaire doit prendre le pas sur la stabilisation conjoncturelle. La baisse des recettes conjuguée à une augmentation des dépenses a déjà plongé tous les pays industrialisés, à l'exception de la Norvège, dans les chiffres rouges. Sans contre-mesures, ces déficits entraîneront inéluctablement une aggravation sensible et durable de l'endettement des États.

«L'endettement public entrave l'évolution économique.»

Un endettement public élevé limite les possibilités d'action de l'État et entrave l'évolution économique. A l'extrême, cette situation peut conduire à la banqueroute de l'État. Dès lors se pose la question de savoir quelles exigences la politique financière doit remplir pour déployer des effets durables.

Sur la base du budget 2010 et du plan financier 2011–2013, la présente publication procède ci-dessous dans un premier temps à une analyse à court et moyen termes de la situation des finances fédérales. Après quoi elle placera la hausse prévisible de l'endettement dans un contexte international à long terme. Suivra une présentation des répercussions de l'endettement public et des contre-mesures envisageables, avant l'énoncé des conclusions des milieux économiques.

2 Budget 2010 et plan financier 2011–2013

La politique financière se trouve à un tournant. Après les efforts de stabilisation conjoncturelle viendront les mesures de stabilisation budgétaire. Celles-ci devront agir sur les dépenses, par le biais d'un programme de consolidation et un réexamen des tâches.

«La politique financière est à un tournant.»

Le budget et le plan financier font partie des instruments majeurs de la politique financière de la Confédération, dans la mesure où ils livrent au Parlement les informations nécessaires à l'organisation des recettes et des dépenses à court et à moyen terme. Le Conseil fédéral a soumis le rapport correspondant au Parlement le 19 août dernier. Si l'on considère le budget 2010 et le plan financier 2011–2013, il apparaît clairement que la crise financière et économique déploie progressivement ses effets sur les finances fédérales. Les mesures de renforcement de la place financière helvétique ainsi que les mesures de stabilisation en trois phases s'étaient déjà traduites par une forte croissance des dépenses l'an dernier. En raison de la procédure de taxation, c'est en revanche avec un peu de retard que les recettes fiscales s'inscriront à la baisse. Cette année, d'après les estimations actuelles du Département des finances, la Confédération devrait encore boucler ses comptes sur un résultat excédentaire de 400 millions de francs. Après trois exercices marqués par d'importants excédents, des déficits de plusieurs milliards de francs sont attendus pour les années 2010 à 2013. Cette année, la politique financière de la Confédération se trouve donc à un tournant.

2.1 Budget 2010: exploitation du volant budgétaire offert par le frein à l'endettement

La crise marque de son empreinte le budget 2010.

En 2010, le solde du budget ordinaire de la Confédération se détériore clairement. Les recettes de l'impôt fédéral direct enregistrent, d'une part, l'effet à retardement de l'effondrement conjoncturel de 2009. Chez les personnes morales, le décalage est d'une année et chez les personnes physiques, il est même de deux ans. Les recettes diminuent d'autre part en raison de réformes fiscales décidées précédemment, notamment celle de l'imposition des couples qui ne déploiera ses effets que l'an prochain. Dans le même temps, les dépenses continuent de grimper. Globalement, des dépenses ordinaires de 60,5 milliards (+1,5 mrd) et des recettes de 58,1 milliards (-1,8 mrd) se traduisent par un déficit de 2,4 milliards de francs. Le budget se fonde sur les prévisions conjoncturelles selon, lesquelles indiquent que l'économie va connaître l'an prochain une croissance nominale de 0,7%. Mais avec un renchérissement prévu de 0,9%, elle accusera toutefois encore une légère contraction.

Diminution des recettes de 1,8 milliard de francs.

Au chapitre des recettes, un recul de 1,8 milliard est attendu. Les plus touchées sont l'impôt fédéral direct (-1,2 mrd) et la taxe sur la valeur ajoutée (-1,0 mrd), particulièrement sensibles aux variations conjoncturelles. Face à ce recul, des recettes supplémentaires seront enregistrées par le biais de la taxe sur le CO₂ (+421 mio), de l'impôt sur le tabac (+162 mio) et du droit de timbre (+50 mio). S'agissant de l'impôt anticipé, le budget continue de tableer sur des recettes élevées, car celles-ci sont difficilement évaluables. Aucun changement n'est par ailleurs attendu pour ce qui est de l'impôt sur les huiles minérales, grâce auquel quelque 5 milliards de francs affluent chaque année dans les caisses de l'État, soit pas tout à fait 9% des recettes fédérales.

Hausse continue des dépenses.

En 2010, les dépenses s'élèvent encore de 1,5 milliard de francs. Celles consacrées à l'activité de l'État à proprement parler augmentent même de 2,7 milliards, soit un taux de croissance de 5%, une petite partie seulement de ces dépenses étant imputables aux mesures de stabilisation de la troisième phase.¹ Les dépenses en faveur de la formation et de la recherche augmentent d'un peu moins de 400 millions et celles pour la défense nationale de 317 millions, grâce au report de soldes de crédits d'années précédentes. Dans le domaine de la migration, l'augmentation du nombre de demandes d'asile induit un surcroît de dépenses de 200 millions de francs. Le premier remboursement de la taxe CO₂ et le programme d'assainissement de bâtiments financé par l'affectation partielle de cette taxe sont quant à eux à l'origine d'une augmentation des dépenses de 300 millions de francs, par ailleurs réduite par le recul enregistré au niveau des comptes de passage et du service de la dette. Le principal allègement est dû à la diminution des dépenses au titre de la gestion de la fortune et de la dette (-819 millions), qui s'explique par des intérêts nettement plus bas ainsi que par un volume accru des agios provenant de l'activité d'émission. Les parts des cantons à diverses recettes fédérales (-258 millions) ainsi que les parts de la taxe sur la valeur ajoutée et l'impôt sur les maisons de jeu en faveur de l'AVS (-101 millions) contribuent également à atténuer la croissance des dépenses.

Evolution problématique de la structure des dépenses.

Les graphiques 1 et 2 illustrent la structure des recettes et des dépenses de la Confédération ainsi que son évolution dans le temps. Alors que les recettes n'ont pas connu de bouleversements majeurs depuis 1990, la tendance passée se poursuit côté dépenses, avec une croissance supérieure à la moyenne des charges de prévoyance sociale. L'an prochain, celles-ci connaîtront une hausse de plus d'un milliard de francs. Cette situation est problématique dans la mesure où d'autres groupes de tâches sont de plus en plus sous pression.

La TVA reste la principale source de recettes de la Confédération.

Au chapitre des recettes, la taxe sur la valeur ajoutée est la principale source financière de la Confédération. L'an prochain, elle génèrera vraisemblablement 35% de l'ensemble des recettes fédérales. Prédécesseur de la TVA, l'impôt sur le chiffre d'affaires représentait 32% des recettes de la Confédération. En tenant compte de l'augmentation provisoire de la taxe sur la valeur ajoutée en faveur de l'assurance-invalidité (AI), ce pourcentage passera à plus de 37% jusqu'en 2013. L'impôt fédéral direct arrive en deuxième position, avec une part de 28%. Par rapport à 1990, cela correspond à une augmentation de 6 points de pourcentage. Les autres impôts de consommation (impôts sur les huiles minérales, le tabac et la bière) représentent 13% des recettes. Etant donné que ces rentrées stagnent, leur part des recettes fédérales devraient s'inscrire en légère baisse jusqu'en 2013. Quant à l'impôt anticipé, il alimente les caisses fédérales à raison de 5%. Les recettes qu'il génère sont toutefois difficiles à prévoir. Les droits de timbre assurent 5% des revenus, mais, par le passé, leur évolution s'est révélée très volatile. C'est là une conséquence directe des fluctuations parfois importantes des marchés financiers. Les redevances sur la circulation contribuent aux finances fédérales à raison de 3%. Elles englobent la redevance sur le trafic des poids lourds liée aux prestations (RPLP), qui produit 1,3 milliard de francs de recettes, l'impôt sur les véhicules et la redevance pour l'utilisation des autoroutes (vignette), offrant l'un et l'autre 320 millions de francs de recettes.

«En termes de dépenses, le domaine social vient en tête et de loin. Pratiquement un franc sur trois du budget fédéral lui est consacré.»

En termes de dépenses, le domaine de la prévoyance sociale est de loin le plus lourd. Pratiquement un franc de la Confédération sur trois y est consacré, alors

¹ Le message du Conseil fédéral du 17 juin 2009 prévoyait initialement un investissement de 750 millions de francs, dont la majeure partie était consacrée à des mesures en faveur du marché du travail (400 millions de francs). Il proposait en outre de débloquer 200 millions de francs pour l'allègement des primes d'assurance maladie et tenait compte d'une baisse des recettes de 150 millions de francs due à l'entrée en vigueur de la réforme de la TVA. L'allègement des primes d'assurance-maladie et les mesures relatives au marché du travail ont toutefois été rejetées ou nettement réduites par le Parlement lors de la session d'automne.

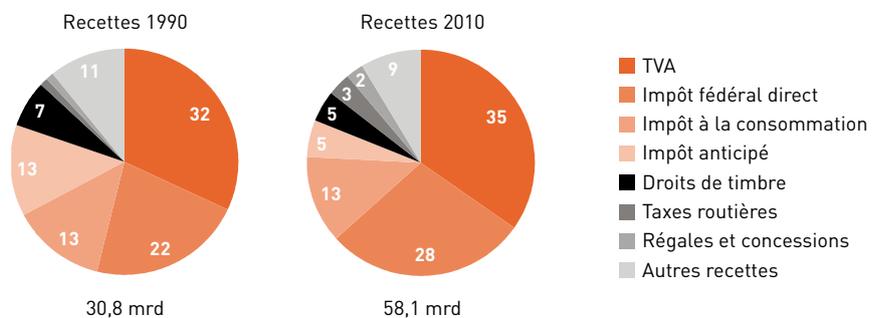
qu'il y a 20 ans, cette proportion était encore de 22%. De par les contributions de la Confédération aux assurances sociales (AVS, AI, AC, APG) fixées par la loi et les contributions au titre de la réduction des primes d'assurance-maladie, les dépenses de ce domaine échappent dans l'immédiat à une gestion active. Compte tenu de l'évolution démographique, ce mécanisme a en outre pour conséquence que dans un proche avenir, la Confédération devra faire face à des dépenses supplémentaires se chiffrant en milliards de francs. Ainsi, les seules dépenses pour l'AVS augmenteront d'un milliard de francs entre 2010 et 2013. Pour l'AI, la hausse est même de 1,7 milliard de francs. Essentiellement imputable au financement additionnel de l'AI, cette augmentation n'a toutefois pas d'incidence sur le budget de la Confédération.² Mais le financement des intérêts de la dette de l'AI génère une charge supplémentaire de 360 millions de francs par an. Le groupe de tâches Finances et impôts, pas davantage influençable à court terme, représente 16% du budget de la Confédération. Il comprend non seulement les parts de tiers et les versements au titre de la péréquation financière, mais aussi les coûts relatifs à l'administration de la fortune et de la dette. Avec 13%, le Trafic constitue le troisième secteur de dépenses. En considérant la totalité des dépenses, notamment les attributions au fonds pour les grands projets ferroviaires et au fonds d'infrastructure, ce domaine représenterait un secteur de dépenses aussi important que celui des finances et impôts. Pesant 10% de l'ensemble des dépenses fédérales, le domaine de la Formation et de la recherche est un autre grand groupe de tâches de la Confédération. Les domaines de la Défense nationale ainsi que de l'Agriculture et de l'alimentation génèrent respectivement 8 et 6% des dépenses de la Confédération. Leur part aux dépenses globales ont nettement diminué depuis 1990.

Graphique 1

La taxe sur la valeur ajoutée et l'impôt fédéral direct génèrent ensemble près de deux tiers des recettes de la Confédération.

Structure des recettes de la Confédération (2010)

Parts des sources de revenu aux recettes globales en pour cent



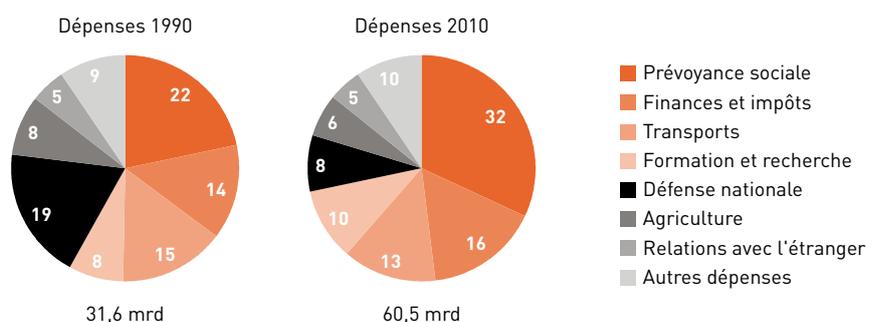
Sources: AFF (2009d, 2009e)

Graphique 2

La Confédération consacre près d'un franc sur trois à la prévoyance sociale. Or la forte croissance de ces dépenses risque d'être financée au détriment d'autres groupes de tâches.

Structure des dépenses de la Confédération par groupe de tâches (2010)

Parts des groupes de tâches aux dépenses globales en pour cent



Sources: AFF (2009d, 2009e)

² Les recettes supplémentaires correspondantes provenant de l'augmentation du taux de TVA doivent être allouées directement à l'AI. Il s'agit par conséquent pour les finances de la Confédération d'un «compte de passage».

2.2 Plan financier 2011–2013: des déficits structurels en milliards de francs

Des déficits en milliards de francs contreviennent au frein à l'endettement.

Durant les années 2011–2013 du plan financier, les déficits grimperont à plus de 4 milliards de francs par an (voir tableau 1). La cause de ces déficits résidera principalement dans la croissance des dépenses, qui atteindra quelque 3% par année durant cette période, tandis que les recettes augmenteront dans une mesure nettement inférieure (2,2%). Le plan financier se fonde pour cela sur l'hypothèse d'une croissance réelle de l'économie de 1,5% par an durant la période considérée. Or des déficits de cet ordre de grandeur contreviendront dès 2011 aux exigences légales du frein à l'endettement. Il s'agira par conséquent de procéder à des corrections allant de 2,5 (2011) à 4 milliards de francs (2013). Même si les objectifs de réduction budgétaire résultant du réexamen des tâches sont pleinement atteints, il restera des déficits structurels de l'ordre de 1,3 à 2,5 milliards de francs. Au vu de la grande incertitude actuelle concernant l'évolution économique future, les scénarios budgétaires alternatifs examinés dans le cadre du plan financier sont particulièrement intéressants.

Tableau 1

Des recettes en baisse (réformes fiscales, évolution conjoncturelle) et des dépenses en constante augmentation induisent des déficits croissants.

Aperçu du budget 2010 et du plan financier 2011–2013

Montants en milliards de francs

	Compte 2008	Budget 2009	Budget 2010	Plan financier 2011	Plan financier 2012	Plan financier 2013
Compte de financement						
Recettes ordinaires	63,9	60,0	58,1	58,9	60,7	62,0
Dépenses ordinaires	56,6	59,0	60,5	63,0	64,7	66,2
Solde de financement ordinaire	7,3	0,9	-2,4	-4,1	-4,0	-4,2
Recettes extraordinaires	0,3	0,2	0,8	0,5	-	-
Dépenses extraordinaires	11,1	-	-	1,1	-	-
Solde de financement	-3,6	1,2	-1,6	-4,8	-4,0	-4,2
Exigences du frein à l'endettement						
Déficit maximum autorisé	-	-	-2,4	-1,6	-1,0	-0,4
Correction nécessaire	-	-	-	-2,5	-3,2	-4,0
Objectif découlant du réexamen des tâches	-	-	-	-1,2	-1,2	-1,5
Solde après réexamen des tâches	-	-	-	-1,3	-2,0	-2,5
Indicateurs en pour cent du PIB						
Quote-part des dépenses	10,6	10,7	11,6	11,7	11,7	11,6
Quote-part d'impôt	11,0	10,1	10,3	10,1	10,1	10,0
Taux d'endettement	22,9	20,8	24,1	23,2	23,0	22,7
Valeurs de référence macroéconomiques						
PIB nominal (croissance en pour cent)	3,9	3,6	0,7	3,0	3,0	3,0
Renchérissement	2,4	1,3	0,9	1,5	1,5	1,5

Sources: AFF (2009a, 2009e, 2009f)

L'incertitude relative à l'évolution conjoncturelle impose l'examen de scénarios alternatifs.

Ces scénarios permettent d'étudier les réactions des finances fédérales à différentes hypothèses quant à l'évolution économique. Outre le scénario de base fondé sur les prévisions conjoncturelles du Secrétariat d'État à l'économie (Seco) de juin 2009, deux autres scénarios, l'un optimiste et l'autre pessimiste, ont également été examinés (voir tableau 2). Le scénario optimiste table sur une croissance de 0,8% pour l'an prochain, ce qui est davantage que la moyenne des prévisions conjoncturelles actuelles des différents instituts indépendants. Pour 2011, les valeurs sont même calculées avec une croissance réelle de 2,5% qui redescend ensuite jusqu'en 2013 au niveau de la croissance potentielle à long terme, soit 1,5%. Pour le scénario pessimiste, on s'est fondé sur l'hypo-

thèse selon laquelle l'économie serait encore en pleine récession en 2010 et ne retrouverait la voie de la croissance qu'au cours de 2011. La comparaison avec le scénario de base montre qu'à court terme, c'est-à-dire jusqu'à la fin de 2010, les fluctuations conjoncturelles n'ont quasiment aucun effet sur le solde du budget de la Confédération. Les exigences du frein à l'endettement sont respectées dans tous les cas.

Tableau 2

Le scénario de base ne table pas sur un retour de la croissance en 2010. Le scénario optimiste tient compte d'une croissance de 0,8%.

Scénarios alternatifs du plan financier 2011–2013

Croissance réelle du PIB par rapport à l'année précédente en pour cent

	2009	Budget 2010	Plan financier 2011	Plan financier 2012	Plan financier 2013	Δ en % 2009–2013
Scénario de base	-2,7	-0,4	1,5	1,5	1,5	1,0
Scénario optimiste	-2,7	0,8	2,5	1,9	1,5	1,7
Scénario pessimiste	-3,8	-2,2	0,4	1,3	1,5	0,2

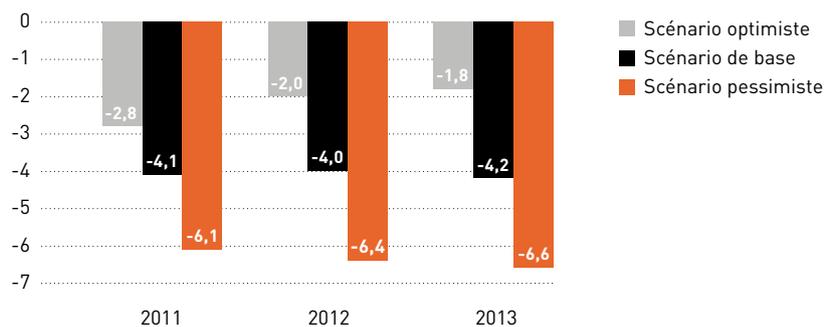
Source: AFF (2009f)

Graphique 3

Quel que soit le scénario envisagé, il faudra faire face à des déficits se chiffrant en milliards de francs.

Solde de financement du budget ordinaire (2011–2013)

Déficits prévus en milliards de francs



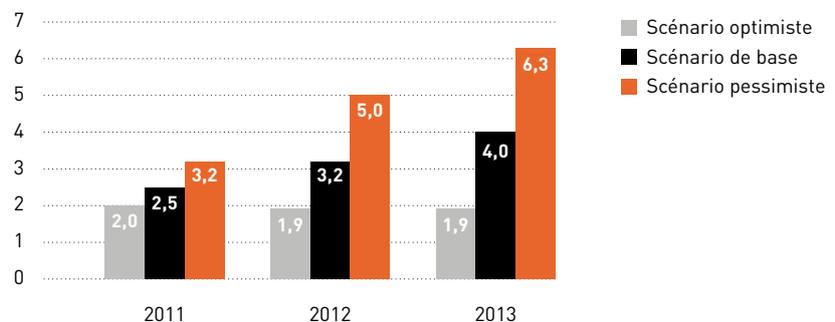
Sources: AFF (2009f), DFF (2009a)

Graphique 4

Même dans le cadre du scénario optimiste, les exigences du frein à l'endettement ne sont pas respectées. Les déficits sont donc de nature structurelle.

Corrections requises en vertu du frein à l'endettement (2011–2013)

Déficits par rapport aux exigences légales en milliards de francs



Sources: AFF (2009f), DFF (2009a)

L'évolution des finances fédérales dépend fortement de la reprise économique.

Durant la période couverte par le plan financier, l'évolution des finances fédérales dépendra en revanche fortement de la reprise de l'économie (voir graphiques 3 et 4). Si la récession se prolonge plus longtemps que ce qui est actuellement admis, les déficits annuels augmenteront de plus de 2 milliards de francs et dépasseront 6 milliards par an. Les ajustements requis par le frein à l'endettement seront aussi nettement plus importants. Si la croissance est en revanche plus robuste et arrive plus vite que prévu, les déficits et les ajustements diminueront en conséquence. Il apparaît toutefois clairement qu'indépendamment du scénario choisi, la Confédération enregistrera des déficits dépassant les limites du frein à l'endettement lors des quatre exercices du plan financier. A cet égard, les prévisions du Seco de septembre 2009 ne changeront pas grand-chose à la nécessité de prendre des mesures. Ces nouvelles prévisions tablent pour 2010 sur une croissance de 0,4% qui se situe entre le scénario de base et sa version optimiste. Force est donc de constater que les finances fédérales souffrent d'une surcharge structurelle et que les déficits ne peuvent plus être attribués à l'effondrement conjoncturel. Le Conseil fédéral et le Parlement doivent par conséquent prendre les mesures qui s'imposent sans trop attendre pour juguler une hausse continue de la dette.

Voici l'évolution des dépenses entre 2010 et 2013 attendue pour les principaux groupes de tâches (voir tableau 3):

Prévoyance sociale (+2,8 mrd jusqu'en 2013)

Près de la moitié des dépenses supplémentaires de 5,7 milliards de francs prévues d'ici à 2013 concernent la prévoyance sociale. Celle-ci constitue à la fois le plus grand groupe de tâches et l'un de ceux dont la dynamique des dépenses est la plus forte, avec une croissance annuelle de 4,9% jusqu'en 2013. Outre l'adaptation des rentes AVS et AI à l'évolution des salaires et des prix prévue pour 2011 et 2013, c'est surtout le financement additionnel de l'AI qui pèse dans la balance. Les recettes supplémentaires de la taxe sur la valeur ajoutée doivent être versées directement à l'AI, mais dès 2011, la Confédération participe au financement des intérêts de la dette de l'AI à raison de 360 millions de francs par an. Les dépenses annuelles pour l'AI augmentent ainsi de 1,7 milliard de francs jusqu'en 2013. L'évolution démographique contribue par ailleurs à alourdir les dépenses de l'AVS, alors que dans le domaine de la santé, la forte tendance haussière de la demande et des coûts ne faiblit pas.

Finances et impôts (+1,1 mrd jusqu'en 2013)

La Confédération n'a pas d'influence directe sur ce groupe de tâches. Il se compose notamment des parts des cantons aux recettes de la Confédération, des dépenses liées au service des intérêts de la dette et des contributions fédérales à la péréquation financière. L'augmentation prévue pour ce secteur s'explique d'une part par le besoin de financement accru de la Confédération, qui induit un alourdissement de la dette et donc une hausse des intérêts passifs, et d'autre part par l'augmentation des dépenses de la Confédération au titre de la péréquation financière de plus de 300 millions de francs par an jusqu'en 2013.

Formation et recherche (+0,8 mrd jusqu'en 2013)

La hausse marquée des dépenses de formation est principalement due au message FRI 2008-2011 prévoyant une croissance annuelle moyenne des investissements de 6,2%. Le supplément de financement accordé à la recherche fondamentale peut ainsi atteindre 270 millions de francs par an jusqu'en 2013, et respectivement 200 et 180 millions de francs pour la recherche appliquée et pour les hautes écoles. L'engagement de la Confédération en faveur de la formation professionnelle connaît également une forte progression (+111 mio).

Le secteur Finances et impôts ne peut pas être influencé directement.

«Fort taux de croissance des dépenses dans la formation.»

Tableau 3

Les dépenses augmentent de 5,7 milliards de francs par rapport à 2010. Quelque 2,8 milliards de francs sont imputables aux dépenses sociales.

Evolution des dépenses par groupe de tâches

Dépenses en milliards de francs

	Budget 2009	Budget 2010	Plan financier 2011	Plan financier 2012	Plan financier 2013	Ø Δ en % 2009–2013
Dépenses ordinaires	59,0	60,5	63,0	64,7	66,2	2,9
Prévoyance sociale	18,4	19,4	20,6	21,3	22,2	4,9
Finances et impôts	10,8	9,8	10,4	10,8	10,9	0,3
Trafic	7,9	8,1	8,3	8,4	8,5	1,8
Formation et recherche	5,8	6,1	6,5	6,7	6,9	4,6
Défense nationale	4,6	4,9	5,0	4,8	4,9	2,0
Agriculture et alimentation	3,7	3,7	3,7	3,7	3,8	0,2
Relations avec l'étranger	2,6	2,8	2,8	2,9	2,9	2,9
Ordre et sécurité publique	1,0	1,0	1,0	1,0	1,0	1,8
Protection de l'environnement et aménagement du territoire	0,7	1,0	1,0	1,2	1,2	13,5
Autres groupes de tâches	3,5	3,5	3,7	3,7	3,9	2,8

Source: AFF (2009f)

Augmentation des dépenses pour les routes et le transport ferroviaire.

Trafic (+0,4 mrd jusqu'en 2013)

Dans le domaine du trafic, les dépenses augmentent globalement de 387 millions de francs par an. L'augmentation des attributions au fonds d'infrastructure et l'achèvement des routes nationales induisent essentiellement une hausse des dépenses dans le domaine de la circulation routière (+236 mio). L'augmentation est moins marquée (+101 mio) dans les transports publics, ce qui s'explique par la progression des travaux dans le tunnel de base du Saint-Gothard et par la diminution des coûts qui en découle.

Le triplement de la taxe CO₂ est un facteur de dépenses dans le domaine de l'environnement.

Protection de l'environnement et aménagement du territoire (+0,2 mrd jusqu'en 2013)

Avec 13,5%, le groupe de tâches Environnement et aménagement du territoire affiche le plus important taux de croissance en raison, principalement, de la redistribution du produit de la taxe sur le CO₂, qui triple dès le début de 2010. Les dépenses réelles de protection de l'environnement ne progressent en revanche que de 1% par an.

Les autres groupes de tâches ne connaissent pas d'évolution significative entre 2011 et 2013, raison pour laquelle nous renonçons à en faire une présentation détaillée.

Les indications du plan financier relatives à l'évolution des recettes sont empreintes d'une grande incertitude, dans la mesure où les deux principales sources de revenu, l'impôt fédéral direct et la taxe sur la valeur ajoutée, dépendent directement de l'évolution conjoncturelle. Le plan table toutefois sur le fait que la totalité des recettes de la Confédération s'inscriront à nouveau à la hausse dès 2011. Outre les effets de la récession actuelle, d'importantes réformes fiscales (réforme de la TVA, imposition des familles, compensation des effets de la progression à froid) entraîneront néanmoins à court terme une diminution des recettes de 1,3 milliard de francs.

Le financement additionnel de l'AI accroît sensiblement les recettes de la TVA.

Taxe sur la valeur ajoutée (+3,0 mrd jusqu'en 2013)

Les recettes provenant de la taxe sur la valeur ajoutée dépendent de l'évolution conjoncturelle et sont également influencées par l'augmentation proportionnelle des taux de TVA pour une durée limitée en lien avec le financement additionnel de l'AI. Avec une croissance économique réelle supposée de 1,5% dès 2011 et l'entrée en vigueur de taux de TVA relevés la même année, les recettes connaîtront une hausse de 3 milliards de francs par rapport à 2010. Trois quarts

«Les réformes fiscales et la conjoncture induisent un recul provisoire des recettes fiscales pour la Confédération.»

des recettes supplémentaires de la Confédération jusqu'en 2013 sont donc imputables à la taxe sur la valeur ajoutée. En moyenne à long terme, les recettes de la TVA évoluent parallèlement à la croissance économique (AFF, 2009b).

Impôt fédéral direct (+0,2 mrd jusqu'en 2013)

Par rapport à l'année record qu'a été 2008, les recettes de l'impôt fédéral direct fléchiront de près de 2 milliards de francs jusqu'à l'année 2011 du plan financier. Cette contraction reflète le brutal effondrement économique survenu en 2009, lequel se répercute avec retard sur les recettes fédérales en raison de la procédure de taxation. Contrairement à la taxe sur la valeur ajoutée, l'impôt fédéral direct affichera un léger mieux à partir de 2012 seulement. Ce phénomène est notamment attribuable à deux réformes fiscales: l'imposition des familles et la progression à froid. On admet que l'effet de ces dernières se feront sentir pour la première fois durant l'année 2011 du plan financier. L'impôt fédéral direct ne réagit pas comme les autres impôts à l'évolution économique: en moyenne à long terme, une croissance économique de 1% induit une élévation de 2,7% des recettes de cet impôt (AFF, 2009b).

2.3 Risque de charges supplémentaires découlant du réexamen des tâches

Le plan financier 2011–2013 relève qu'outre l'incertitude liée à l'évolution économique, des dépenses supplémentaires pourraient grever les finances de la Confédération. Plusieurs projets en cours de discussion occasionneraient des dépenses annuelles supplémentaires représentant entre 1 et 2,1 milliards de francs (voir tableau 4). Si toutes les mesures envisagées étaient mises en œuvre, les ajustements imposés en vertu des exigences du frein à l'endettement doubleraient, passant à 8 milliards de francs en 2013.

Tableau 4

Des charges supplémentaires se comptant en milliards de francs.

Possibles charges supplémentaires découlant du réexamen des tâches

Dépenses estimées en millions de francs

	Plan financier 2011	Plan financier 2012	Plan financier 2013	Après 2013
Charge générale	≤ 973	≤ 1'155	≤ 2'057	≤ 2'337
Accord de libre-échange avec l'UE	≤ 450	≤ 450	≤ 1'500	≤ 1'500
Fonds destiné à encourager les installations solaires thermiques	333	333	–	–
Augmentation de l'aide au développement	110	175	245	≥ 320
11e révision de l'AVS: mesures sociales d'atténuation	–	90	195	400
Revitalisation des eaux	≤ 65	≤ 65	≤ 65	≤ 65
Autres réformes des tâches	≤ 15	≤ 42	≤ 52	≤ 52

Source: AFF (2009f)

Coûts élevés d'un accord de libre-échange avec l'UE pour la Confédération.

Un accord de libre-échange agricole avec l'UE occasionnerait des dépenses importantes. La Confédération pourrait en effet devoir faire face à des charges supplémentaires totales de 3 à 5 milliards de francs au titre des mesures d'accompagnement en faveur de l'agriculture. Une motion parlementaire déjà adoptée en juin par le Conseil des États demande en outre la création d'un fonds limité à fin 2012, destiné à encourager les installations solaires thermiques. La Confédération financerait deux tiers de l'enveloppe d'un milliard de francs. Si la part du revenu national brut consacrée à l'aide au développement passe comme prévu de 0,4 à 0,5%, il en résultera des dépenses supplémentaires de 110 à 245 millions de francs par an. Dans le cadre des réflexions relatives à la 11^e révision de l'AVS,

un modèle de flexibilisation de l'âge de la retraite est examiné, en vertu duquel les effets des réductions actuarielles des rentes de vieillesse devraient être atténués pour les bas revenus. Des charges supplémentaires pouvant aller jusqu'à 400 millions de francs devraient alors être supportées par la Confédération.

Comme le plan financier 2011–2013 déborde déjà du cadre fixé par le frein à l'endettement, le Conseil fédéral a approuvé, le 30 septembre 2009, les grandes lignes d'un programme de consolidation. L'ampleur des corrections requises dépasse de loin le potentiel d'allègement réalisable dans le cadre du processus ordinaire de budgétisation. De l'avis du Conseil fédéral, l'assainissement des finances fédérales et des déficits structurels dont elles souffrent doit essentiellement porter sur les dépenses. Il s'agit en effet d'alléger le budget de 1,5 milliard de francs par an, et ce dès 2011. A cet égard, la mise en œuvre des mesures découlant du réexamen des tâches (voir encadré 1) jouera un rôle déterminant. Le Conseil fédéral a par ailleurs décidé d'un moratoire immédiat sur les dépenses supplémentaires demandées par le Parlement. Vu les grandes incertitudes actuelles, la consolidation des finances fédérales doit faire l'objet d'une planification échelonnée analogue à celle adoptée pour les mesures de stabilisation. Les mesures de consolidation, qui doivent encore être définies avec plus de précision, auront donc un caractère provisoire.

Encadré 1: Réexamen des tâches

Le réexamen des tâches est un projet de réforme visant à un allègement durable et à une optimisation structurelle des finances fédérales. Deux objectifs principaux lui ont été assignés: limiter l'évolution des dépenses et stabiliser la quote-part de l'État, d'une part, et orienter davantage les tâches et les dépenses de la Confédération sur la croissance et la prospérité, d'autre part. L'horizon de ce projet de réforme a été fixé à 2015.

Le Conseil fédéral a pris la décision d'engager un réexamen systématique des tâches de la Confédération en août 2005. En avril 2006, il a défini un objectif de croissance du budget de la Confédération de 3% pour la période 2008–2015 et en juillet de la même année, cet objectif global a été réparti entre les 18 groupes de tâches. Le projet prévoyait initialement un allègement de 8 milliards de francs. Les départements ont ensuite été priés d'élaborer des propositions de suppression de tâches, de réduction des dépenses et de réformes. En avril 2008, l'objectif d'allègement a été réduit à 5,3 milliards de francs, 2,3 milliards devant être atteints jusqu'en 2015 et les 3 milliards restants jusqu'en 2020. La réduction de l'objectif a été justifiée par les particularités du domaine de la prévoyance sociale (mise en œuvre de la 5^e révision de l'AI, financement additionnel de l'AI, 6^e révision de l'AI, défaut de financement de l'AVS après 2015 seulement).

En février 2009, le Conseil fédéral a décidé de renoncer à adopter un plan d'action global et de miser plutôt sur un processus de réformes à plusieurs vitesses, estimant que cette stratégie garantissait la souplesse requise pour assurer une interaction optimale entre les mesures de stabilisation de la conjoncture et les mesures liées au réexamen des tâches, axées sur le long terme. L'objectif d'allègement pour 2011 et 2012 a toutefois été maintenu à 1,2 milliard de francs, tandis qu'il a été relevé à 1,5 milliard pour l'année 2013 du plan financier.

2.4 Evolution du budget de la Confédération depuis 1950

La Suisse risque de retrouver les déficits des années 70 et 90.

L'évolution à long terme du budget de la Confédération est présentée dans le graphique 5. Jusque dans les années 70, la Suisse jouissait traditionnellement de finances équilibrées. Avec les deux crises pétrolières des années 70 et la forte récession de 1975/1976, le budget de la Confédération a glissé dans les

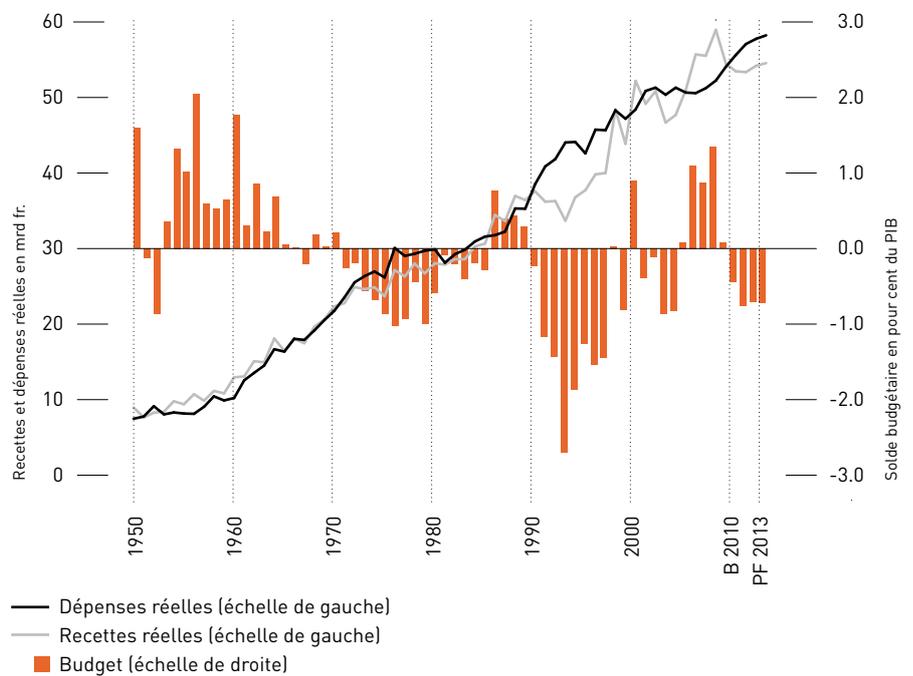
chiffres rouges. Les années 90, de leur côté, ont été caractérisées par d'importants déficits jusqu'à 2,7% du PIB: tandis que les recettes allaient jusqu'à diminuer en valeurs réelles en raison de la faiblesse de la croissance économique, les dépenses prenaient l'ascenseur. Durant cette décennie, l'endettement de la Confédération s'est par conséquent fortement alourdi. Avec l'introduction du frein à l'endettement en 2003 et les programmes d'allègement budgétaire 2003 et 2004, les finances fédérales ont retrouvé une base durable. La bonne conjoncture a même permis d'enregistrer des excédents de plusieurs milliards de francs entre 2005 et 2008. Les prévisions du plan financier 2011-2013 indiquent toutefois que les finances de la Confédération risquent de renouer avec les forts déficits des années 70 et 90.

Graphique 5

Après trois ans d'excédents, la politique financière se trouve cette année à un tournant. Des déficits entre 2,4 et 4,2 milliards de francs sont en effet prévus pour les années 2010 à 2013, et sans mesures énergiques, le Parlement ne pourra pas respecter les exigences du frein à l'endettement en 2011.

Evolution du budget de la Confédération (1950-2013)

Recettes et dépenses réelles en mrd de francs, déficits en pour cent du PIB



Sources: AFF (2009d, 2009e, 2009f), OFS (2009), calculs propres

Changements structurels fondamentaux enregistrés par les dépenses depuis 1960.

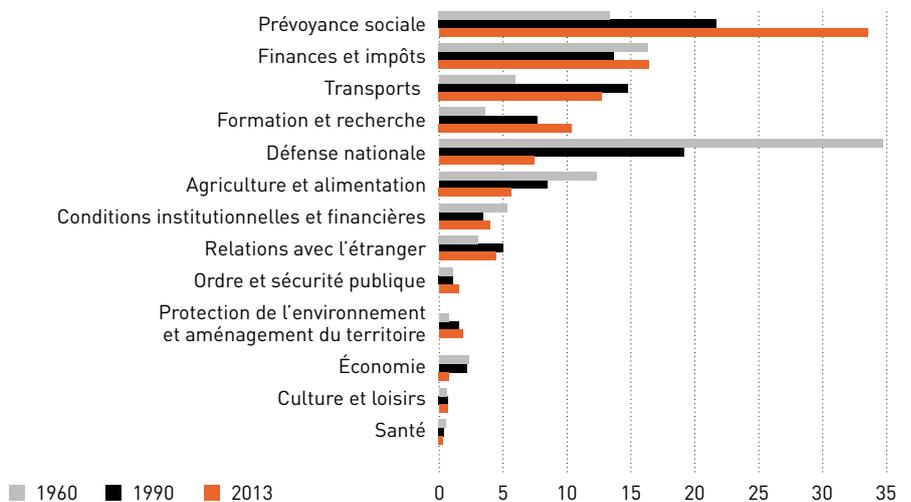
La structure du budget de la Confédération a beaucoup évolué depuis 1960 (voir graphique 6). Les changements ont été particulièrement marqués dans les groupes de tâches Prévoyance sociale et Défense nationale. En 1960, la part des dépenses consacrées à la prévoyance sociale était encore de 13%, alors qu'elle va vraisemblablement passer à 34% d'ici à 2013. A l'inverse, les dépenses consacrées à la défense nationale auront passé de 35% à 7% durant la même période. Le secteur Agriculture et alimentation s'inscrit également en recul, avec une part des dépenses réduite de moitié à 6% depuis 1960. Les domaines Formation et recherche (passé de 4 à 10%) et Trafic (passé de 6 à 13%) ont en revanche nettement gagné en importance. Les dépenses consacrées au groupe de tâches Finances et impôts dépendent fortement de l'ampleur de la dette et du niveau des intérêts. En 2013, elles auront retrouvé leur niveau de 1960 (16%).

Graphique 6

L'évolution des parts des dépenses inscrites au budget fédéral depuis 1960 reflète l'évolution du rôle de l'État au fil du temps. L'État-gardien s'est peu à peu mué en État-providence. Le fort recul des dépenses militaires a été en effet principalement compensé par une hausse marquée des dépenses sociales.

Evolution des parts des dépenses du budget fédéral depuis 1960

Parts des groupes de tâches aux dépenses globales en pour cent



Sources: AFF (2008a, 2009f)

Depuis 1950, la croissance des recettes et des dépenses est supérieure à celle de l'économie.

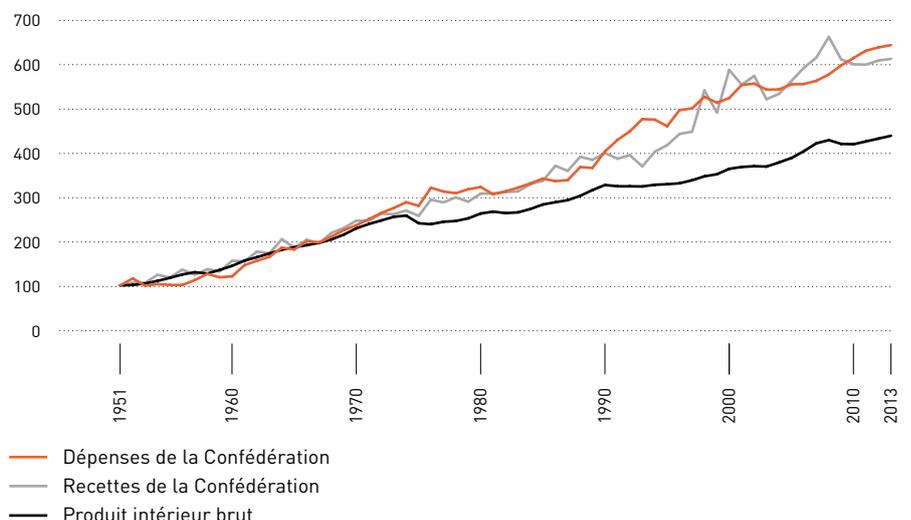
Depuis 1950, les recettes et les dépenses de la Confédération ont connu une croissance nettement supérieure à celle de l'économie. Au chapitre des dépenses, cette évolution est perceptible depuis le début des années 70, mais elle s'est accélérée au cours des années 90. De leur côté, les recettes ont à peu près progressé à la même vitesse que l'économie jusqu'au milieu des années 90, avant de connaître une très forte croissance pendant quelques années. Les prévisions jusqu'à et y compris 2013 montrent qu'en dépit des réformes fiscales et de la diminution des rentrées liée à la conjoncture, l'écart entre la croissance de l'économie et celle des recettes ne diminue pas. Les déficits importants sont essentiellement imputables à une croissance excessive des dépenses et non à des recettes insuffisantes.

Graphique 7

Malgré d'importantes réformes fiscales (loi sur la TVA, compensation des effets de la progression à froid, imposition des familles), les finances fédérales ne connaissent pas de problème de recettes. En dépit des réformes en question et de la crise économique, les recettes croissent en effet à un rythme comparable à celui de l'économie jusqu'en 2013. Les ajustements doivent donc porter sur les dépenses.

Dépenses et recettes comparées au PIB depuis 1950

Valeurs indexées et corrigées de l'inflation (1950 = 100)



Sources: OFS (2009), AFF (2009d, 2009f), Seco (2009)

2.5 Appréciation résumée

Les déficits étaient prévisibles.

Compte tenu du spectaculaire effondrement de l'économie depuis l'automne 2008, la Confédération affichera bientôt, ce n'est pas une surprise, d'importants déficits. Les recettes, en particulier celles de l'impôt fédéral direct, sont extrêmement sensibles à l'évolution conjoncturelle et s'inscrivent en net recul, même si c'est avec un certain retard. Or loin d'être corrigées, les dépenses ont été encore alourdies par les mesures de stabilisation en trois phases. Un allègement modéré s'est certes produit, mais uniquement en raison du recul des dettes et du service des intérêts d'une part et des parts de tiers d'autre part. Une telle politique financière est acceptable en temps de crise à condition que les exigences du frein à l'endettement soient respectées. Avec un déficit de 2,4 milliards de francs, c'est encore le cas en 2010.

Surcharge structurelle des finances fédérales.

Durant les années 2011 à 2013 du plan financier, nous devons en revanche faire face à des déficits supérieurs à ce qu'autorise le frein à l'endettement, et ce indépendamment du scénario économique. Cette situation résulte en partie directement des importantes réformes fiscales et de l'ampleur de la crise, mais la première explication reste néanmoins la croissance des dépenses, qui a recommencé à s'accroître après les deux programmes d'allègement. Le plan financier pour les années 2010 à 2012 présenté en septembre 2008 ne prévoyait déjà plus que de bien maigres excédents allant de 0,2 à 0,7 milliard de francs. Ces prévisions publiées juste avant la banqueroute de nombreux établissements financiers tablaient sur une croissance économique réelle de 1,5%. Il était alors déjà prévisible que la moindre détérioration de la situation économique occasionnerait de nouveaux déficits et des difficultés à respecter les limites fixées par le frein à l'endettement. Or la mise en œuvre du projet de réexamen des tâches, qui aurait dû apporter à temps des allègements structurels bienvenus, a été abandonnée, bien que les principaux facteurs de dépenses, essentiellement situés dans le domaine de la prévoyance sociale, soient connus depuis longtemps. Si l'on entend obtenir la stabilisation durable des finances fédérales, les mesures nécessaires au respect des limites fixées par le frein à l'endettement dès 2011 doivent donc porter sur les dépenses. Les exigences du frein à l'endettement ne constituent pas un objectif en elles-mêmes, mais elles doivent impérativement être satisfaites ou nous risquons fort de glisser à nouveau vers une situation d'endettement incontrôlé de l'État.

«La Confédération affichera bientôt de lourds déficits.»

3 La dette publique: un réel problème?

Un endettement élevé menace la prospérité et le développement économique. L'État voit sa marge de manœuvre se réduire, des charges supplémentaires menacent les générations futures.

3.1 Réflexions théoriques

Le plan financier 2011–2013 prévoit d'importants déficits du budget fédéral qui, à défaut de mesures correctrices, provoqueront une hausse de la dette publique excédant les limites du frein à l'endettement. La question de la dette publique se pose donc avec une acuité particulière. Ce chapitre décrit tout d'abord la situation de la Suisse dans son contexte historique et international, puis aborde les effets de l'endettement de l'État. Nous serons ainsi en mesure de savoir si le poids de la dette publique constitue un handicap sur le plan économique, politique et social. La fin du chapitre met en évidence quelques facteurs clés d'une politique budgétaire durable.

La dette publique, thème controversé du débat politique.

La question de la dette publique est, de manière récurrente, l'un des principaux points d'achoppement du débat politique. D'aucuns soulignent les effets néfastes d'une politique d'endettement irresponsable à l'origine d'une hausse de la fiscalité préjudiciable au bien-être social. À l'autre bout de l'échiquier politique, on défend les vertus de l'endettement, qui stimule la croissance et favorise le financement de grands projets d'infrastructures pour le bien des générations futures. Il convient tout d'abord de définir ce que l'on entend par dette publique.

L'endettement brut, indicateur fiable de la durabilité d'une politique budgétaire.

La notion de dette publique recouvre en principe la totalité des créances existantes détenues sur l'État. Elle fait généralement référence à la dette brute, qui comprend l'ensemble des engagements de l'État sans déduction de ses créances. Pour pouvoir faire l'objet de comparaisons internationales, les dettes brutes sont exprimées en pour cent du produit intérieur brut (PIB). Le calcul de la dette nette prend en compte le total du passif (dette brute) moins le montant des avoirs financiers de l'État. De nombreux arguments s'opposent toutefois à l'utilisation de ratios d'endettement net. Premièrement, dans la plupart des pays (dont la Suisse), la dette brute et la dette nette ont connu ces dernières années une évolution pratiquement identique. Deuxièmement, la prise en compte de la fortune pose de nombreux problèmes d'évaluation (valeur de marché ou valeur nominale). Troisièmement, il n'est pas toujours possible d'établir une distinction claire entre le patrimoine financier et administratif de l'État. Quatrièmement, une expertise de l'Institut d'économie financière et de droit financier de l'Université de Saint-Gall (IFF) montre que la compensation de différents types d'actifs peut se révéler problématique. La question se pose notamment de savoir si le capital humain peut être porté à l'actif en tant qu'élément du patrimoine et si l'État en est réellement le propriétaire. Un tel bilan devrait également comprendre les engagements ignorés de la statistique des dettes comme les rentes AVS futures ou les engagements liés à l'assainissement de sites contaminés (déchets radioactifs). Cinquièmement, la situation patrimoniale est peu significative en soi dans la mesure où les dettes comportent toujours des engagements sous la forme d'intérêts ou de remboursements qui diminuent la fortune. Pour toutes les raisons évoquées ci-dessus, le taux d'endettement brut reste un meilleur indicateur d'équilibre de la politique budgétaire. Sur le plan international, le critère de l'endettement brut est généralement utilisé pour les comparaisons por-

tant sur les budgets gouvernementaux. Nous tiendrons donc compte de la dette brute dans les considérations ci-après.

Les dettes publiques ne sont ni bonnes ni mauvaises: tout est question de mesure et d'affectation des fonds.

La littérature économique véhicule la vision consensuelle d'un endettement qui n'est en soi ni bon, ni mauvais (Baltensperger, 2005). Reste qu'une économie moderne ne se conçoit plus sans un système de crédit efficient. Comme dans les secteurs des personnes privées et des entreprises, les dettes publiques offrent la possibilité de répartir de manière optimale les dépenses de consommation et d'investissement dans le temps, notamment lorsque les recettes sont irrégulières. Sans la possibilité de contracter des dettes publiques, les taux d'imposition devraient être adaptés chaque année – indépendamment de la situation conjoncturelle – pour permettre l'élaboration d'un budget équilibré. L'émission d'emprunts d'État permet de mener une politique budgétaire cohérente et de créer des conditions cadres favorables pour l'économie et la société (économie-suisse, 2008). Les emprunts d'État représentent un placement sûr et constituent une référence importante pour les différents acteurs des marchés financiers, y compris les caisses de pension et les compagnies d'assurances. Ces obligations ont en outre la réputation de mettre de l'huile dans les rouages du marché, en raison non seulement de leur liquidité abondante, mais aussi des informations et des signaux importants qu'elles fournissent aux autres placements et produits financiers.

«Une politique budgétaire est durable si l'accroissement de l'endettement n'excède pas celui de la capacité économique.»

Tout le monde s'accorde également sur le fait qu'une croissance régulière de la dette ne constitue pas un problème en soi. Comme l'a toutefois démontré Domar (1944), le grossissement de la dette d'un État ne doit pas, à long terme, être supérieur au rythme d'expansion de l'économie. Une augmentation du taux d'endettement sur la durée signifie que la politique budgétaire contrevient au principe de durabilité, puisque l'augmentation de la charge d'intérêt ne couvre plus celle du PIB. Une stabilisation du taux d'endettement à long terme est donc nécessaire (DFF, 2006). Les dettes deviennent problématiques, voire nuisibles lorsqu'on en fait un usage immodéré (Baltensperger, 2005).

3.2 Évolution et causes

Net accroissement de l'endettement de la Confédération dès 2010.

À défaut de mesures correctrices, les déficits du budget fédéral prévus entre 2010 et 2013 entraîneront une nette augmentation de la dette. Cela correspondrait à une inversion de tendance, puisque la dette fédérale a été régulièrement réduite depuis le pic de l'année 2005 (130,3 milliards de francs). Le produit de la vente de l'emprunt à conversion obligatoire de 7,2 milliards de francs correspondant au désengagement de la Confédération vis-à-vis d'UBS permettra cette année de ramener la dette fédérale à 117 milliards de francs (DFF, 2009b). Selon le plan financier, la dette de la Confédération remontera à 129,9 milliards de francs d'ici à fin 2013. L'augmentation devrait atteindre 7,4 milliards de francs rien que pour l'année 2010. Outre le solde de financement négatif de 2,4 milliards de francs, cette évolution est due au financement de prêts en faveur de l'assurance-chômage (AC), qui nécessite des moyens supplémentaires en raison de la détérioration du marché de l'emploi. Les cantons devraient connaître un léger recul de leur dette dès 2010, alors qu'une légère augmentation est attendue au niveau des communes. La Confédération est donc la principale responsable de l'augmentation de la dette des collectivités publiques. Le précédent record datait de 2004 avec une dette totale supérieure à 246 milliards de francs (voir graphique 8). Le contexte économique favorable a permis de réduire la dette globale des collectivités publiques de 30 milliards de francs entre 2004 et 2008. Celle-ci devrait remonter à 232 milliards de francs d'ici à 2012. Cela correspondrait à un accroissement supérieur à 14 milliards de francs par rapport à 2008. Ces

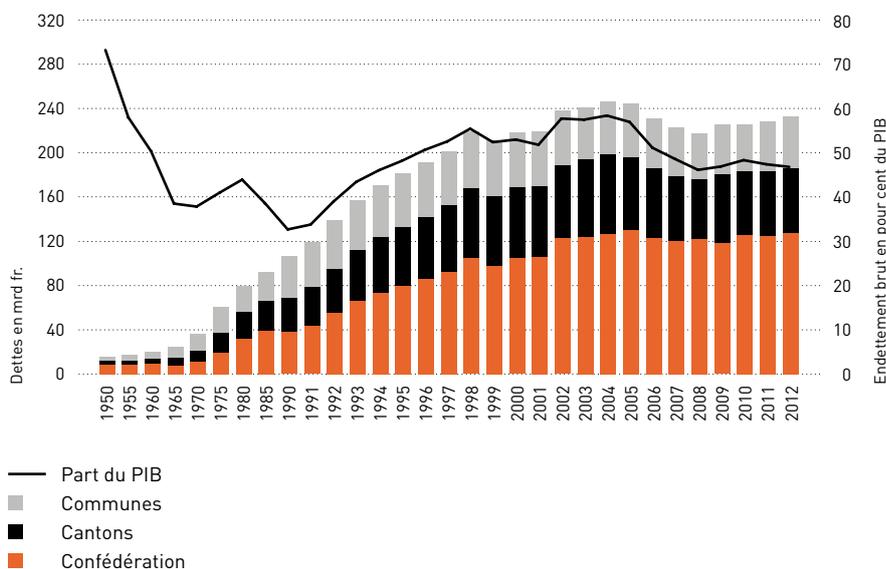
considérations ne tiennent pas compte des dettes de l'assurance invalidité (AI), désormais supérieures à 14 milliards de francs et imputées au fonds AVS, ainsi que des découverts des caisses de pension publiques.

Graphique 8

La dette des collectivités publiques (Confédération, cantons et communes) augmente de manière pratiquement ininterrompue depuis 1950. Elle a notamment plus que doublé entre 1990 et 2000, passant de 106 à 218 milliards de francs. Exprimée en pour cent du PIB, la dette des collectivités publiques a progressé de 10 points de pourcentage entre 2004 et 2008.

Évolution de la dette de la Confédération, des cantons et des communes

Dette brute en milliards de francs, taux d'endettement en pour cent du PIB



Sources: DFF (2009c, 2009f), OCDE (2009b)

Rupture de la tendance à la baisse de l'endettement en 2010.

L'expression de la dette en pourcentage du PIB débouche sur des résultats moins uniformes. Après la Deuxième Guerre mondiale, l'économie a enregistré une croissance supérieure à l'endettement jusqu'à la fin des années 80, la dette brute passant de plus de 70% à 30% du PIB entre 1950 et 1990. Cette tendance a été temporairement interrompue durant les années 70 en raison de la crise pétrolière. Le taux d'endettement a ensuite pratiquement doublé au cours des années 90 avant de reculer légèrement de 58% à 46% entre 2004 et 2008. L'OCDE s'attend à une remontée du taux d'endettement qui pourrait atteindre 48% en 2010 (OCDE, 2009b).

«Le déficit chronique, facteur principal de l'augmentation de la dette publique.»

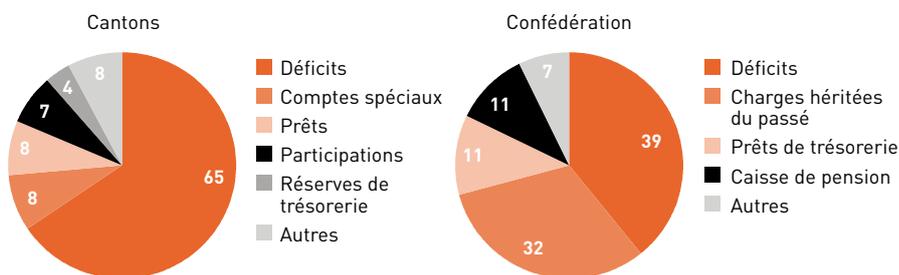
Le graphique 9 montre que les déficits budgétaires représentent historiquement la principale cause d'endettement de la Confédération et des cantons. Au niveau des cantons, 65% de l'augmentation de la dette et due à des découverts du compte de fonctionnement. Cette proportion est de 39% pour la Confédération. Les déficits résultent du fait que l'État a dû assumer de nouvelles tâches (environnement, sport, égalité, etc.) et compléter des tâches existantes (prestations dans le domaine des assurances sociales et de la santé, etc.) au cours de ces dernières années. Les dépenses ont donc considérablement augmenté durant les années 90, alors que les recettes ont enregistré une progression nettement inférieure en raison de la faible croissance économique. L'assainissement d'anciennes charges (restructuration des CFF, refinancement des caisses de pension de la Confédération, des CFF et de la Poste) a également contribué à alourdir la dette. Les cantons ont pour leur part été confrontés à la restructuration et à l'assainissement d'entreprises publiques, de caisses de pension et de banques cantonales. Divers prêts encore en cours (destinés notamment au financement d'importants projets d'infrastructures) pèsent également sur les finances cantonales.

Graphique 9

Les déficits du compte financier sont la cause majeure de l'accroissement de la dette. L'assainissement d'anciennes charges (restructuration des CFF, caisses de pension de la Confédération, de la Poste et des CFF) y a également contribué, tout comme les prêts accordés dans le cadre de projets d'infrastructures.

Causes de l'augmentation de la dette entre 1990 et 2004

Part des sources d'endettement à l'accroissement de la dette, en pour cent



Source: DFF (2006)

La Suisse a perdu sa bonne position dans les années 90.

3.3 Comparaison internationale

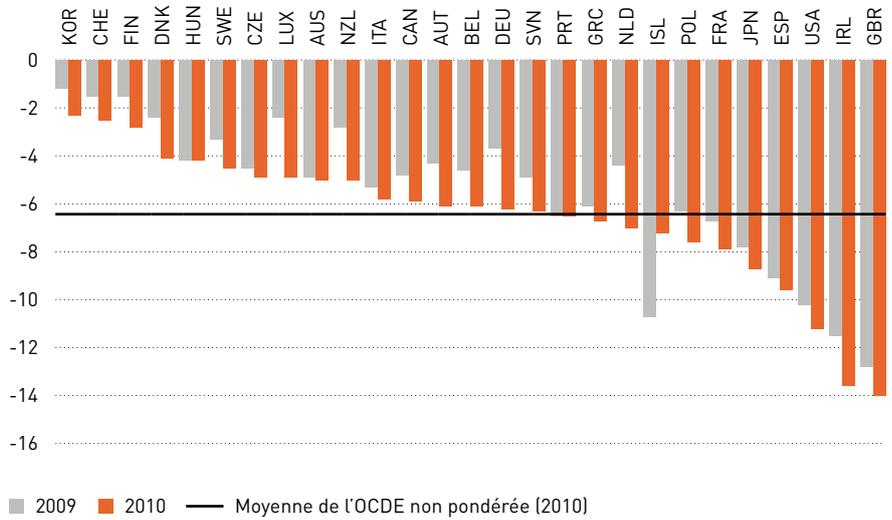
Le fort endettement de l'État dans les années 90 a fait nettement reculer la Suisse en comparaison internationale jusqu'en 2004. Par la suite, la situation s'est améliorée grâce à la bonne conjoncture et aux deux programmes d'allègement de la Confédération (PA 03 et PA 04), fondés sur l'introduction du frein à l'endettement. Les excédents enregistrés par les collectivités publiques avant l'éclatement de la crise financière expliquent que la Suisse soit actuellement, et sera dans un proche avenir, dans une moins mauvaise position que la plupart des autres pays industrialisés. De nombreux pays présentaient déjà des budgets structurellement surchargés avant la récession. D'une part, la combinaison de faibles recettes et, d'autre part, les dépenses nettement plus élevées consenties pour les crédits et les garanties accordés aux banques ainsi que pour des programmes conjoncturels substantiels auront pour conséquence, cette année et la suivante, des déficits budgétaires très importants (cf. graphique 10). A l'exception de la Norvège, tous les pays industrialisés sont dans les chiffres rouges. Le déficit budgétaire moyen de l'OCDE est de 5,5% environ du PIB en 2009, et il atteindra même 6,5% l'année prochaine. La Grande-Bretagne, l'Irlande et les États-Unis affichent les plus grands déficits, avec plus de 10% du PIB. Pour la Suisse, le déficit de la Confédération, des cantons et des communes est estimé à un peu plus de 2% pour 2010. Seule la Corée du Sud s'en sort mieux.

Graphique 10

Dans l'OCDE, les déficits budgétaires atteignent dans certains cas de nouveaux records. Il y a différentes raisons à cette évolution: chute des recettes liée à la crise, dépenses plus élevées en raison de programmes conjoncturels plus étoffés et des mesures prises en faveur des banques ainsi que pour assainir des budgets qui étaient déjà structurellement surchargés avant la crise.

Prévisions des déficits budgétaires dans l'OCDE (2009-2010)

Déficits budgétaires en pour cent du PIB nominal



Source: OCDE (2009b)

L'endettement s'accroît fortement dans presque tous les pays industrialisés.

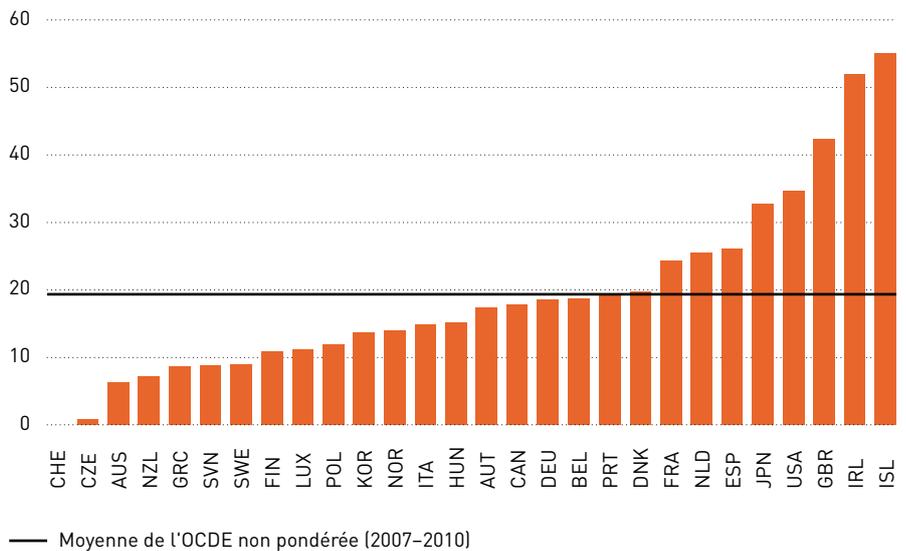
Ces grands déficits ont pour conséquence une forte progression de l'endettement (cf. graphique 11). La moyenne non pondérée de tous les pays de l'OCDE va atteindre près de 76% du PIB jusqu'en 2010. Cela correspond à un accroissement de près de 20 points de pourcentage par rapport à 2007. En Irlande et en Islande, l'endettement brut s'accroît même pendant cette période de plus de 50 points de pourcentage du PIB. En Grande-Bretagne, ce chiffre s'élève à 42 points et aux États-Unis à 35 points. Sur ce plan, c'est la Suisse qui s'en sort le mieux de tous les pays industrialisés. Du fait que le taux d'endettement a baissé en 2008, il restera pratiquement stable sur la période 2007-2010.

Graphique 11

Le taux d'endettement moyen de l'OCDE progresse dans la période 2007 à 2010 de près de 20% du PIB. En Islande, l'accroissement atteint même 55%, en Irlande 52%. Seules la Suisse et la Tchéquie connaissent un taux d'endettement quasi inchangé.

Progression de l'endettement depuis 2007

Variation de la quote-part d'endettement en pour cent du PIB (2007-2010)



Source: OCDE (2009b)

Grandes différences de taux d'endettement au sein de l'OCDE.

Il existe toutefois au sein de l'OCDE des différences de niveaux d'endettement considérables d'un pays à l'autre. Elles s'échelonnent pour 2010 entre 21% du PIB au Luxembourg et 200% au Japon. Avec 48%, la Suisse se situe nettement au-dessous de la moyenne de l'OCDE. Cette moyenne, pondérée selon la taille des différentes économies, se situe entre 76% et 100%. Six pays sur les trente membres que compte l'OCDE, à savoir le Luxembourg, l'Australie, la Nouvelle-Zélande, la Tchéquie, la Corée et la Slovaquie présentent un taux d'endettement plus faible que la Suisse. La situation de notre pays s'est donc sensiblement améliorée par rapport à 2004, année au cours de laquelle 13 pays étaient moins endettés que la Suisse. En matière d'endettement, de nombreux pays de l'UE dépassent sensiblement la limite du Pacte de stabilité et de croissance, qui prévoit une limite à 60% du PIB. Dans certains cas (Italie, Grèce et Belgique), le taux d'endettement dépasse même les 100% du PIB.

La solvabilité des pays industrialisés demeure élevée.

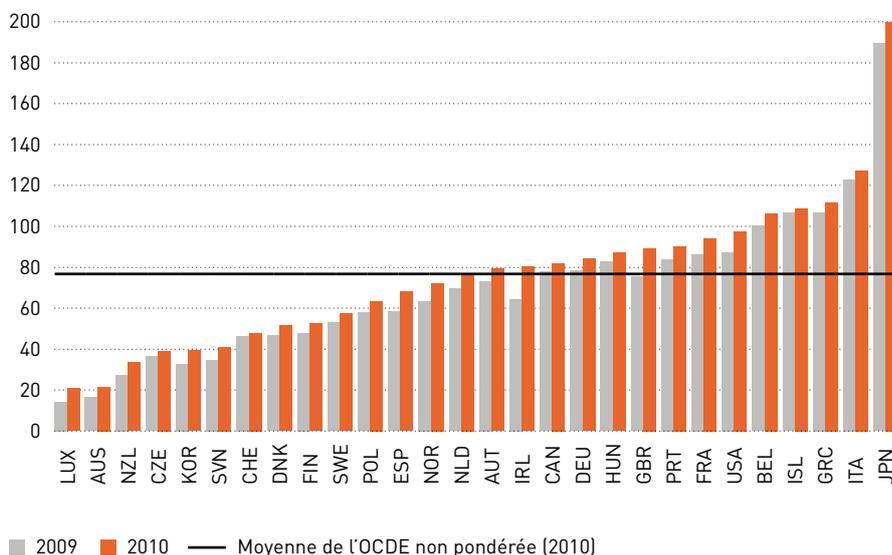
Malgré cette progression marquée de l'endettement, les agences internationales de rating estiment que la solvabilité des pays industrialisés est toujours très élevée (cf. graphique 13). Bien que certains pays tels que l'Irlande, l'Islande ou la Hongrie aient été récemment rétrogradés et aient ainsi perdu de leur solidité, 16 pays sur les 30 de l'OCDE se voient toujours attribuer la meilleure notation: AAA. Même des pays industrialisés très fortement endettés tels que la Grèce ou le Japon sont sensiblement mieux notés que la plupart des pays émergents et des pays en développement. Le risque qu'un pays industrialisé puisse devenir insolvable est donc considéré comme relativement minime.

Graphique 12

En matière d'endettement brut, il existe de grandes différences entre les 30 pays de l'OCDE. L'écart se situe pour 2010 dans une fourchette qui s'étend entre 21% au Luxembourg et 200% au Japon. Six pays sont moins fortement endettés que la Suisse.

Endettement brut prévu dans les pays de l'OCDE (2009-2010)

Endettement brut en pour cent du PIB nominal



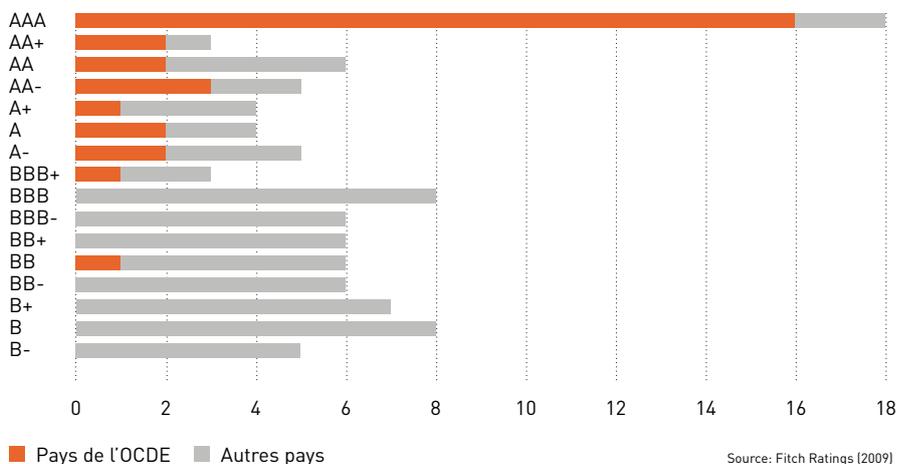
Source: OCDE (2009b)

Graphique 13

Malgré des déficits et des taux d'endettement élevés, 16 des 30 pays de l'OCDE sont toujours crédités de la meilleure notation AAA. Seule la Turquie, avec sa notation BB, se situe en dessous de la limite BBB encore considérée comme présentant relativement peu de risques en matière de placements. Les 70 autres pays notés par l'Agence Fitch Ratings sont sensiblement plus mal classés, malgré des taux d'endettement plus faibles.

Pays industrialisés solvables en dépit de dettes élevées

Classement de solvabilité des États (situation à fin septembre 2009)



3.4 Evolution des dettes à long terme depuis 1950

Progression de l'endettement en pour cent du PIB depuis les années 70.

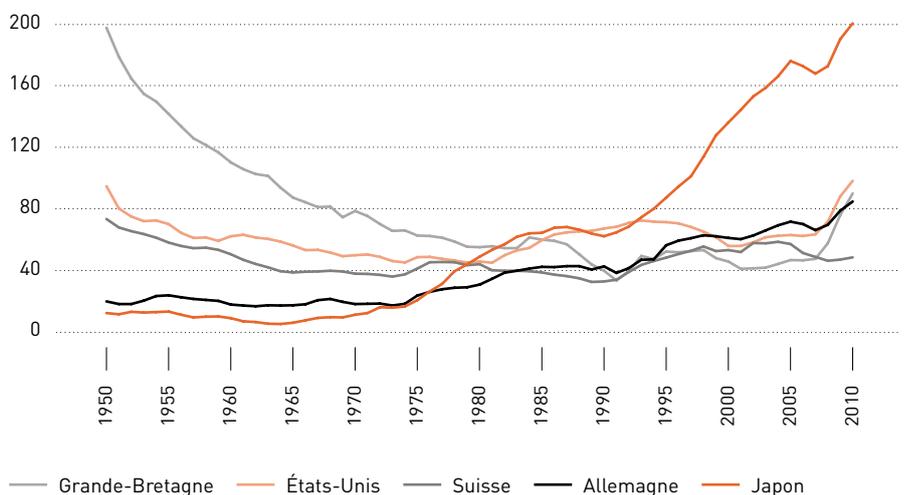
Si l'on considère l'évolution à long terme depuis 1950, on s'aperçoit que le niveau d'endettement de certains pays était déjà élevé avant le début de la crise. Dans le cas de l'Allemagne, des États-Unis et du Japon, les dettes attendues pour 2010 seront supérieures à celles de la période d'après-guerre, en 1950 (cf. graphique 14). D'autres pays industrialisés présentent entre-temps les taux d'endettement les plus élevés enregistrés en temps de paix. Si le fort accroissement de l'endettement au Japon, qui est passé de 12% en 1950 à 200% en 2010, représente un cas particulier (cf. boîte 2), on peut néanmoins dire que la tendance est à l'augmentation de l'endettement dans la quasi-totalité des pays industrialisés depuis les années septante. Les pays qui, tels le Canada, la Nouvelle-Zélande ou les Pays-Bas, ont sensiblement réduit leur dette au cours des deux dernières décennies sont l'exception. La question se pose de savoir si cette évolution est problématique ou non, des points de vue économique, politique et social. Il faut à cette fin analyser dans un premier temps les conséquences d'un endettement élevé et croissant.

Graphique 14

Dans de nombreux États, l'endettement atteint actuellement le niveau le plus élevé jamais enregistré en temps de paix. En Allemagne, au Japon et aux États-Unis, le taux d'endettement sera vraisemblablement plus élevé en 2010 qu'en 1950. C'est le cas de la plupart des autres pays de l'OCDE. Les pays qui ont sensiblement réduit leur dette ces dernières années, tels le Canada, la Nouvelle-Zélande ou les Pays-Bas, sont l'exception.

Evolution à long terme des dettes d'un groupe de pays (1950-2010)

Dettes brutes en pour cent du PIB nominal



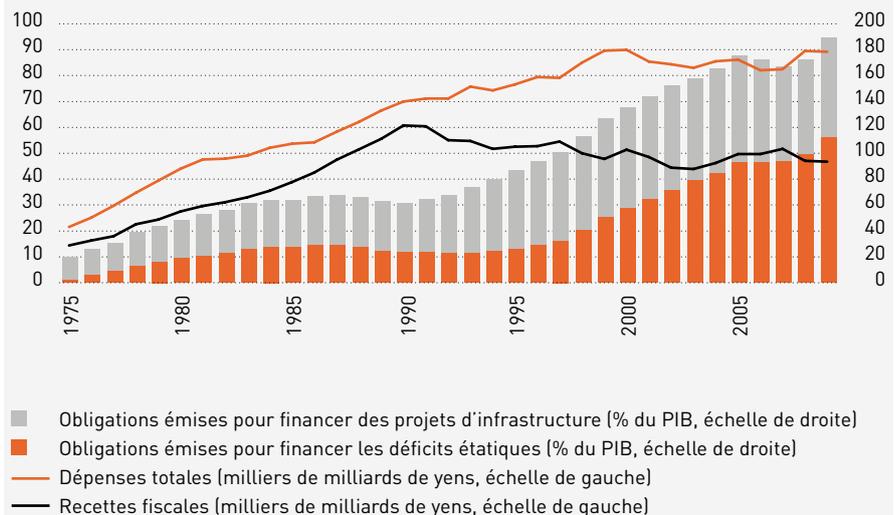
Sources: OCDE (2009b), Ministère fédéral des finances (2009), U.S. GPO (2009), HM Treasury (2009), DFF (2006), Office japonais de statistique (2009), calculs propres

Encadré 2: La voie japonaise – spirale de l'endettement

Après la Deuxième Guerre mondiale, le Japon, dont l'économie était prospère, s'est rapidement hissé au sommet de l'économie mondiale, derrière les États-Unis. Mais avec le premier choc pétrolier de 1973, ce pays est tombé en récession en 1974. Des dépenses supplémentaires ont été engagées afin de relancer l'économie. Alors qu'au cours des années précédentes, les dettes n'étaient admises que pour financer des investissements publics («construction bonds»), en 1975, des obligations servant à couvrir exclusivement les dépenses courantes ont été émises pour la première fois («special deficit-financing bonds» – Takayama, Kitamura und Yoshida, 1998). Cette politique conjoncturelle active s'est traduite par une augmentation constante de l'endettement (cf. graphique 15).

Des réformes menées côté dépenses, notamment en matière d'assurances sociales et de subventions étatiques, ont amélioré le compte courant dans les années 80 (Takayama, Kitamura et Yoshida, 1998). En raison surtout d'une politique monétaire très accommodante, le Japon a connu, vers la fin des années 80, un boom sans précédent qui s'est traduit entre autres par des prix en forte hausse sur les marchés financiers et immobiliers. Cette expansion a rapporté à l'État de recettes sensiblement supérieures, de sorte qu'il a à nouveau enregistré temporairement des excédents. Mais il est apparu de plus en plus clairement que cette évolution n'était pas durable.

Graphique 15: Evolution des finances publiques au Japon (1975–2009)



Sources: Japan Ministry of Finance (2009), Statistics Bureau of Japan (2009)

En décembre 1989, la bulle a éclaté sur les marchés des actions. L'indice japonais des actions, le Nikkei 225, a perdu en une année 40% de sa valeur. Après avoir atteint un sommet de 38957 points, il a rechuté à 7604 points en avril 2003 (-80%). Le recul a été tout aussi dramatique en ce qui concerne les prix des maisons et du terrain. Le Japon s'est installé dans une profonde récession. Tandis que les recettes fiscales chutaient, les dépenses ont nettement augmenté en raison des programmes d'investissements publics financés par l'emprunt entre 1992 et 1995. Alors qu'après l'éclatement de la bulle, les banques se débattaient encore avec une part considérable de crédits pourris, il a encore fallu consentir des dépenses supplémentaires pour le secteur bancaire. Dans la période comprise entre 1992 et 2000, les programmes de relance ont représenté un total de 27% du PIB. Pendant cette période, la croissance économique réelle moyenne n'était que de 1% (Commission européenne, 2009). Les années 90 ont constitué une «décennie perdue» dans l'histoire japonaise. Vu l'importance des déficits accumulés, l'endettement est passé de plus de 60% en 1990 au record de tous les pays industrialisés, soit 135%, en 2000. On s'attend à une nouvelle escalade jusqu'à 200% d'ici 2010 (OCDE, 2009b).

Bien que le Japon connaisse les taux d'intérêt à long terme les plus bas de tous les pays de l'OCDE, le pays est pris au piège de l'endettement. Même dans les bonnes années comprises entre 2004 et 2007, l'écart entre les recettes et les dépenses était si grand que 30% des recettes environ étaient financées par l'émission de nouveaux emprunts. Les dettes en cours ont ainsi triplé depuis 1990, de sorte que le service de la dette absorbe aujourd'hui 23% de la totalité des dépenses. Les intérêts de la dette représentent 11% des dépenses (Ministère japonais des finances, 2008). Le gouvernement japonais est conscient du problème. Il constate dans les commentaires de son budget que la progression de l'endettement réduit constamment sa marge de manœuvre, que les intérêts de la dette entravent l'évolution économique et débouchent sur des inégalités entre les générations. Il tend donc à la restauration d'un budget équilibré pour 2011 et souhaite réduire le taux d'endettement au cours de la prochaine décennie. Les prévisions actuelles de l'OCDE annonçant pour l'an prochain un déficit de 9% du PIB et les programmes japonais de stimulation de la conjoncture dans la crise actuelle comptant parmi les plus importants de tous les pays industrialisés, cet objectif ne semble pas réaliste. Les moyens de consolider le budget n'apparaissent pas encore clairement. Tant le gouvernement, qui vient d'être révoqué, que le nouveau ne veulent pas d'augmentations d'impôts. Mais en même temps, de nouveaux souhaits en matière de dépenses s'expriment. Comment le Japon pourra-t-il se sortir de cette spirale de l'endettement? La réponse n'est pas évidente.

«La progression de la dette engendre des effets d'éviction dans le budget.»

D'ici à 2014, les dépenses liées aux intérêts de la dette pourraient représenter près de 20% du budget.

3.5 Conséquences de l'endettement de l'État

3.5.1 Report des dépenses liées à l'avenir

L'État doit verser des intérêts plus élevés en raison de l'augmentation du taux d'endettement. Ses dépenses progressent davantage encore, tandis que le service de la dette (remboursement, intérêts inclus) utilise une part croissante du budget. D'autres dépenses publiques importantes, dont des investissements d'avenir tels que l'éducation et les transports, sont de plus en plus évincées du budget. Au Japon par exemple, le service de la dette représente aujourd'hui 23% du budget, contre 5% en 1975 et 0,6% en 1965. Comme, dans le même temps, les recettes des préfectures (19%) et les dépenses sociales (28%) n'étaient pas entièrement contrôlables à court terme, la part du budget librement disponible a diminué de plus de la moitié depuis 1965, passant de 66% à 30% (Japon, Ministère des finances, 2008). En Suisse, 6% des recettes fiscales de la Confédération, des cantons et des communes sont actuellement consacrés aux intérêts passifs (AFF, 2009d). Au milieu des années 1990, cette proportion était encore supérieure à 10% (DFF, 2006). Ce recul tient principalement au niveau nettement plus faible des taux d'intérêt. Ces dernières années, le rendement des obligations à dix ans de la Confédération se situait, en moyenne, entre 2% et 3%, alors qu'il dépassait parfois les 6% au début des années 1990 (OCDE, 2009c). Même si le taux d'endettement reste stable, une hausse des taux d'intérêt renforcerait l'effet d'éviction.

Afin de mieux pouvoir comparer les pays (tableau 5), les dépenses liées aux intérêts de la dette ont été calculées en pourcentage des recettes totales de l'État. On a supposé à cet égard que les taux historiquement faibles remonteraient au niveau de leur moyenne à long terme d'ici à 2014. Du fait de l'augmentation de la dette, les dépenses d'intérêts équivaldraient alors, en moyenne, à 15% du budget, voire à plus de 20% aux États-Unis et au Japon. Si les taux d'intérêt demeuraient inchangés, la charge s'établirait néanmoins à 12% en moyenne. La Suisse serait relativement bien positionnée, avec une charge d'intérêt égale à 7% des recettes de l'État.

Tableau 5

Selon les prévisions de l'OCDE et du FMI, les dettes et les déficits croissants pèseront de plus en plus sur le budget des États ces prochaines années.

Charge croissante de la dette dans le budget des États

Dépenses liées aux intérêts de la dette en pour cent des recettes publiques totales³

	1993	2000	2007	2014
États-Unis	13%	9%	8%	20%
Japon	10%	8%	9%	21%
Allemagne	7%	7%	6%	12%
France	7%	7%	6%	11%
Italie	28%	15%	11%	19%
Grande-Bretagne	10%	6%	6%	16%
Suisse ⁴	6%	6%	4%	7%
Moyenne	12%	8%	7%	15%

Sources: OCDE (2009b, 2009c), FMI (2009a)

«L'endettement tend à faire augmenter les taux d'intérêt et à atténuer les investissements et la croissance économique.»

Les marchés financiers réagissent à la politique budgétaire des États.

3.5.2 Hausse des taux d'intérêt et ralentissement de la croissance

Une hausse du déficit et du taux d'endettement a tendance à accroître les taux d'intérêt, car les citoyens et les investisseurs doutent de la capacité d'action et de paiement de l'État.⁵ Par conséquent, les obligations d'État ne seront achetées que si le risque de défaillance accru de cet investissement est indemnisé par un intérêt plus élevé. Par exemple, dans leur analyse portant sur 16 pays de l'OCDE, Silvia Ardagna et al. (2004) affirment qu'une détérioration du solde primaire⁶ équivalant à 1% du PIB entraîne une augmentation des intérêts à long terme de 10 points de base. Menzie Chinn et Jeffrey Frankel (2005) ont constaté qu'un accroissement du taux d'endettement de 1% du PIB en Allemagne, en France, en Grande-Bretagne, en Italie et en Espagne engendrait une progression des taux d'intérêt de 5 à 8 points de base. Des résultats plus récents suggèrent que ce sont surtout les déficits escomptés, et non ceux actuels, qui tirent les intérêts vers le haut (OCDE, 2009a). Des analyses portant sur les États-Unis révèlent que la hausse des taux d'intérêt s'établit à 25 points de base lorsque les déficits prévus augmentent de 1% du PIB (T. Laubach, 2003). Cet effet atteint de 30 à 60 points de base si la détérioration de 1% du PIB n'est attendue que dans 5 ans (L.B. Thomas et D. Wu, 2009). Le refinancement de l'État en sera d'autant plus coûteux et les effets d'éviction mentionnés se renforceront davantage.

L'évolution des taux d'intérêt à long terme en Europe ces derniers mois montre que les marchés financiers sont de nouveau plus sensibles aux politiques budgétaires adoptées par les différents pays (graphique 16). Alors que les rendements des obligations d'État à dix ans étaient auparavant presque identiques dans toute la zone euro, ils divergent nettement depuis la mi-2008. Les pays qui sont déjà très endettés (Grèce) ou qui présentent des déficits importants et un taux d'endettement en forte hausse (Irlande) doivent verser des intérêts beaucoup plus élevés sur leurs obligations que les autres États de cette zone. L'écart entre les intérêts les plus faibles et les plus élevés dans les pays présentés

³ Valeurs pour 2014 d'après les données du FMI (2009a) sur l'endettement à cette date. Hypothèses: les recettes augmentent entre 2010 et 2014 dans le cadre de la croissance du PIB; les intérêts remontent au niveau de leur moyenne sur les 20 dernières années.

⁴ Le FMI n'a calculé aucune valeur pour la Suisse en 2014. On a donc supposé que la dette progresserait dans les mêmes proportions que la moyenne des six autres pays mentionnés: États-Unis, Japon, Allemagne, Italie, France et Grande-Bretagne.

⁵ Le fait qu'un taux d'endettement accru génère une hausse des taux est contesté au niveau tant théorique qu'empirique. Selon la théorie keynésienne et l'équivalence ricardienne, il n'existe aucune corrélation entre ces éléments. Comme exemple empirique, on peut citer le Japon, qui est le pays industrialisé le plus endetté, mais aussi celui qui présente les taux les plus faibles. Il est donc évident que le niveau des taux d'intérêt d'un pays dépend également de nombreux autres facteurs.

⁶ Le solde primaire correspond à la différence entre les recettes et les dépenses, sans les charges d'intérêt.

s'élevait à 26 points de base en janvier 2007. En mars 2009, il avait atteint près de 300 points de base.

Très faible niveau des taux d'intérêt à long terme.

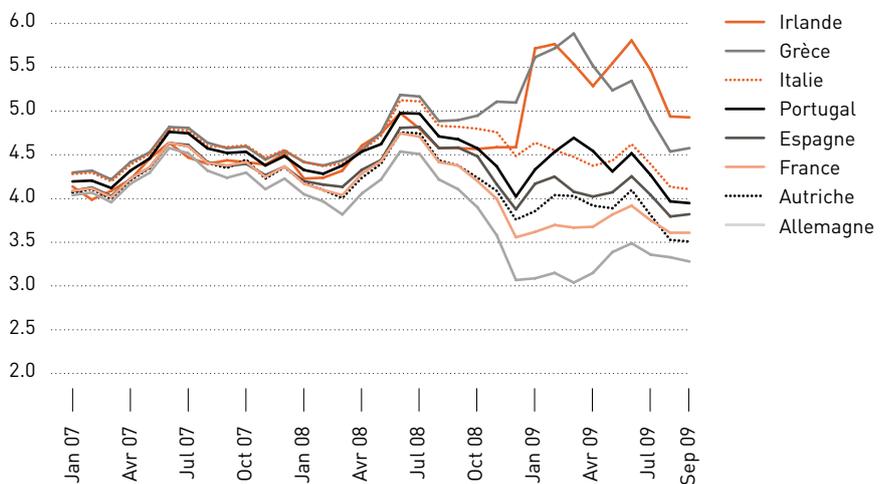
A l'heure actuelle, les taux d'intérêt à long terme se situent à un niveau très faible (graphique 17). Ils devraient cependant remonter, car la politique monétaire expansionniste mise en œuvre dans les pays industrialisés accentue le risque d'inflation et l'augmentation des déficits et de la dette tire les intérêts vers le haut. Leur niveau actuel recèle un risque important en termes de politique budgétaire, car plus les taux sont bas, plus l'effet de levier est grand. S'ils passaient de 2% à 4% en Suisse, cela doublerait les frais de refinancement, alors qu'avec des taux d'un niveau plus élevé, la même progression entraînerait une hausse inférieure en pourcentage.

Graphique 16

Au sein de la zone euro, les marchés financiers sont de nouveau plus sensibles à la politique budgétaire des différents pays. Bien qu'en recul depuis mars 2009, les écarts de taux entre les États restent considérables.

Rendements des obligations d'État à dix ans dans la zone euro

Rendement annuel en pour cent



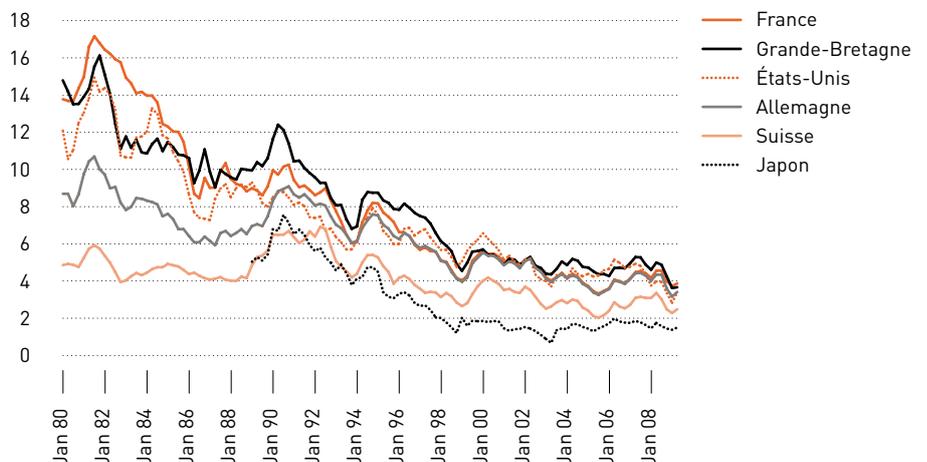
Source: OCDE (2009c)

Graphique 17

Les données trimestrielles depuis le début de l'année 1980 montrent que les taux d'intérêt à long terme se situent actuellement à un niveau très faible. Les déficits importants et la forte hausse du risque d'inflation pourraient de nouveau les tirer vers le haut à l'avenir.

Rendements des obligations d'État à dix ans depuis 1980

Rendement annuel en pour cent



Source: OCDE (2009c)

Encadré 3: dettes et croissance économique

Bien que la dette nominale croissante ne soit conciliable avec une politique budgétaire durable qu'aussi longtemps que la croissance économique assure une marge de manœuvre correspondante, on peut se demander si le type de financement des prestations publiques, à savoir impôts ou crédits (endettement), influe sur la croissance économique. Cette question est controversée dans la littérature économique.

Les *théories classiques et néoclassiques* considèrent l'endettement de l'État comme problématique. Il ne devrait servir qu'à compenser des déséquilibres provisoires entre les recettes et les dépenses. Ces théories supposant des marchés parfaits et des prix flexibles, aucune mesure conjoncturelle de l'État n'est nécessaire. Les forces du marché retrouveront automatiquement un équilibre avec le plein-emploi. Les dépenses de l'État, financées par l'endettement, impliquent un accès à l'épargne et aux moyens de production privés. La hausse des taux d'intérêt qui en découle freine les investissements de capital et la croissance économique s'en trouvent atténuées alors que, dans le même temps, l'État doit consacrer davantage de moyens au service de la dette (DFF, 2006).

D'après la *théorie keynésienne*, qui repose sur les arguments de John Maynard Keynes (1936), un équilibre basé sur le sous-emploi peut perdurer au vu des imperfections du marché et d'une demande insuffisante (DFF, 2006). L'État doit donc pallier cette carence de la demande à l'aide de dépenses et d'investissements supplémentaires. Selon cette logique, l'accroissement des dettes a un effet positif sur la croissance et sur l'emploi. Même si ces réflexions peuvent être justifiées en cas de récessions graves et d'une sous-utilisation correspondante des capacités, R.L. Frey (2007) démontre l'inefficacité d'une politique budgétaire keynésienne dans la pratique, car les dépenses élevées en période de récession ne vont pas de pair avec des excédents budgétaires correspondants lors d'une haute conjoncture. Les dépenses ont plutôt tendance à s'accroître en plein boom conjoncturel en raison des recettes supplémentaires, d'où un effet cliquet (A.T. Peacock et J. Wisemen, 1961): à chaque crise, les dettes augmentent par palier.

Les effets de la politique keynésienne ont été remis en question suite aux travaux de M. Friedman (1968), E.S. Phelps (1970) et R.E. Lucas (1976). Celle-ci ne fonctionne que si les citoyens sont soumis à une illusion monétaire et ne s'aperçoivent pas que leurs revenus et leur patrimoine ont reculé à cause du financement de la dette. En revanche, s'ils constatent ce phénomène, ils s'adapteront et auront des prétentions salariales plus élevées (*théorie des attentes rationnelles*). Les programmes conjoncturels étatiques entraîneront alors une hausse des prix, mais pas de croissance. De nombreuses analyses empiriques (R. Perotti, 1999, 2005, FMI, 2008, OCDE, 2009a) montrent que le multiplicateur des dépenses publiques discrétionnaires dans les pays de l'OCDE est souvent inférieur à un. L'effet est même nul dans les nations économiquement très ouvertes ou très endettées.

D'après le *théorème de l'équivalence ricardienne*, peu importe que les dépenses publiques soient financées par l'endettement ou par les recettes fiscales (R.J. Barro, 1974). L'endettement de l'État est neutre d'un point de vue économique et n'a aucun effet sur la croissance. Cela tient au fait que les citoyens savent qu'un État qui se finance par l'endettement devra tôt ou tard rembourser ses dettes. Ils anticipent donc une future hausse d'impôts en augmentant leur épargne dans la même proportion que les nouvelles dettes. Ainsi seulement seront-ils en mesure de conserver leur niveau de vie habituel à l'avenir. En cas d'équivalence ricardienne complète, l'endettement de l'État ne tire pas non plus les taux d'intérêt vers le haut et ne freine pas les investissements privés. Les preuves empiriques de cette théorie ne sont pas indiscutables, mais celle-ci semble s'appliquer aux États très endettés (R.P. Berben et T. Brosens, 2007). Cette théorie montre donc que l'effet conjoncturel des dépenses publiques supplémentaires, financées par l'endettement, est d'autant plus faible que les citoyens s'attendent à subir les conséquences d'un tel financement à l'avenir (DFF, 2006).

«Les dettes peuvent avoir des effets de redistribution: les générations actuelles profitent; les générations futures paient.»

Même les investissements ont des coûts inhérents considérables.

Les dettes peuvent entraîner une redistribution des classes de revenus inférieures vers les classes supérieures.

3.5.3 Effets de redistribution au sein d'une génération et entre générations

Les dépenses publiques financées par l'endettement plutôt que par des hausses d'impôts pèsent sur les générations futures, qui doivent assumer l'utilisation (intérêt) et le remboursement de la dette de l'État. Certains pays émettent des obligations d'une durée de 30 ans, voire de 50 ans. En Suisse, d'après les comptes annuels 2008, près de 5% des emprunts de la Confédération échoient en 2030. En Allemagne, cette part s'élève même à 15% (Deutsche Bundesbank, 2009). Un emprunt de la Confédération avec un taux de 4% n'échoit qu'en janvier 2049 (DFF, 2009a). Les intérêts doivent être versés chaque année, jusqu'à l'échéance. Avec de telles durées, les générations actuelles peuvent bénéficier de biens et de services supplémentaires aux dépens des générations futures. C'est notamment le cas lorsque l'État finance ses dépenses de consommation courante par l'endettement. Si, en revanche, les dettes servent à réaliser des investissements dont profiteront également les générations futures (p. ex. extension de l'infrastructure, écoles et universités, secteur de la santé), il n'y aura pas forcément d'effets de redistribution. Le rapport coûts/utilisation est décisif à cet égard. Il est toutefois difficile à estimer car, d'une part, les générations futures devront de toute façon assumer les coûts d'exploitation, d'entretien et la charge d'intérêt correspondants et, d'autre part, leurs préférences ne sont pas connues. On adopte donc des projets pour les citoyens jeunes ou à naître tout en ignorant dans quelle mesure ils les soutiendront. Dans tous les cas, ils devront en financer une part importante.

En Suisse, le fonds pour les grands projets ferroviaires (fonds FTP) est souvent cité comme un exemple de dettes judicieuses. Les générations futures pouvant, elles aussi, utiliser les infrastructures correspondantes pendant des années, il est légitime qu'elles participent au financement de ces projets. Tel est l'argument avancé. Il ne faut pas pour autant en occulter les conséquences. En effet, un fonds d'un montant supérieur à 31 milliards de francs nécessite des recettes de 48 milliards pour pouvoir régler les intérêts des avances (7 milliards), le renchérissement, la taxe sur la valeur ajoutée et les intérêts de construction (10 milliards) [A. Nicollerat, 2007]. Les coûts d'un tel financement sont donc considérables.

L'augmentation des dettes publiques peut également entraîner un effet de redistribution au sein d'une même génération. Les intérêts des emprunts d'État doivent être financés par tous les contribuables, mais ils bénéficient principalement aux personnes aux revenus les plus élevés. La raison en est simple: les intérêts passifs sont financés par le budget général de l'État, auquel tous les contribuables contribuent, mais dans des proportions différentes. Les ménages aux revenus élevés détiennent toutefois davantage d'emprunts d'État que ceux aux revenus plus modestes,⁷ qui n'acquiescent souvent de tels titres que par le biais de leur prévoyance-vieillesse. Il en résulte une redistribution entre les ménages les plus modestes et les plus riches. Cet effet peut néanmoins être atténué, voire être totalement supprimé, par le fait qu'une large part des dépenses publiques en faveur des revenus modestes est assumée par les assurances sociales et par d'autres paiements sous forme de transferts et que le système fiscal est progressif. Une redistribution intergénérationnelle ne se produit donc pas forcément, mais elle reste possible.

⁷ Une étude de l'Université de Zurich a montré, p. ex., que seuls 8% des personnes ayant une fortune inférieure à 100 000 francs possédaient des actions l'année dernière, contre plus de 71% pour celles dont la fortune dépasse 1 million de francs (T.D. Cocca, P. von Siebenthal et R. Volkart, 2009).

L'effet des intérêts et des intérêts composés peut déclencher une spirale incontrôlable de l'endettement.

3.5.4 Spirale de l'endettement

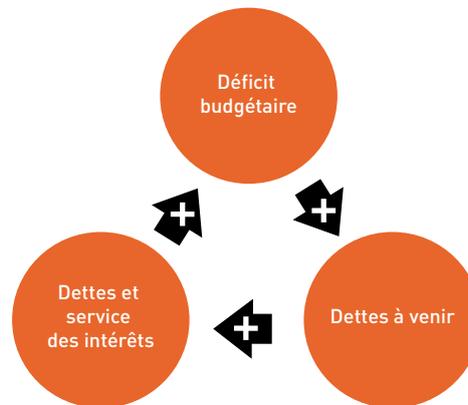
Les déficits budgétaires actuels augmentent les dettes futures de l'État et, par conséquent, ses engagements en matière d'intérêts et de remboursement (graphique 9, page 21). Cela accroît la pression en faveur de hausses d'impôts ou de réduction des dépenses, deux mesures aussi impopulaires auprès des politiciens que des citoyens. Les hommes politiques risquent en effet de ne pas être réélus et les citoyens de voir leur niveau de vie baisser. La tentation de reporter la consolidation du budget est donc grande. Le déficit budgétaire de l'État est alors laissé en l'état et financé par des dettes supplémentaires, ce qui accroît les effets d'éviction et de redistribution. L'État consacre une part toujours plus importante de son budget aux intérêts et au service de la dette. Lorsque la croissance économique ne suffit plus à financer la hausse de la dette, l'État risque d'entrer dans une spirale incontrôlable de l'endettement (exemple du Japon dans l'encadré 2, page 25). Si les intérêts de la dette sont supérieurs au taux de croissance de l'économie, le taux d'endettement de l'État continuera à progresser en raison du mécanisme des intérêts et des intérêts composés, même lorsque le budget sera équilibré. L'État devra alors augmenter encore ses recettes pour pouvoir assumer ses engagements. Etant toutefois déjà très endetté, il devra verser des intérêts plus élevés pour espérer trouver des investisseurs. C'est donc un cercle vicieux qui, dans les cas extrêmes, peut entraîner une faillite de l'État (encadré 4, page 32).

Grafique 18

La spirale de l'endettement

Sans contre-mesures, les États entrent dans une spirale de l'endettement

Intérêts et intérêts composés augmentent la dette



Source: propre illustration

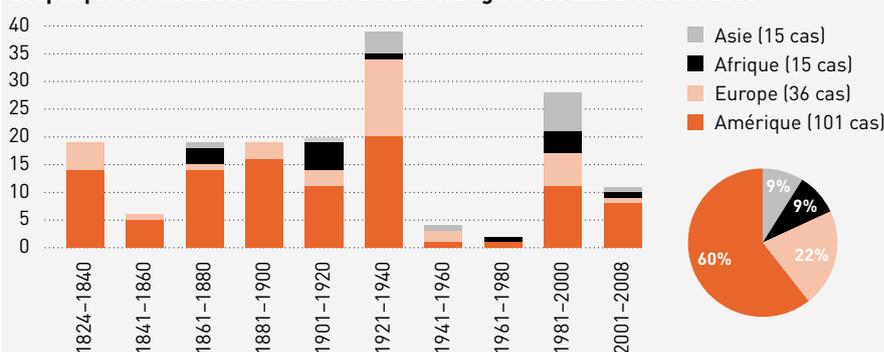
Encadré 4: faillite de l'État

On parle de faillite de l'État lorsque celui-ci déclare officiellement qu'il n'est plus en mesure d'assumer tout ou partie de ses engagements financiers. Les détenteurs d'obligations d'État perdent alors l'argent qu'ils ont investi. L'État se débarrasse ainsi de ses charges et peut, en théorie, recommencer de zéro, mais il a subi une importante perte de confiance. Comme le montre l'histoire, des pays peuvent être touchés plusieurs fois en un court laps de temps: sous Philippe II, l'Espagne a fait trois fois faillite (1557, 1575, 1596) alors qu'elle disposait de réserves d'or et d'argent conséquentes grâce à ses colonies en Amérique du Sud. Celles-ci étaient toutefois insuffisantes pour financer les dépenses exceptionnellement élevées liées à un conflit permanent. La faillite n'a pu être évitée, malgré de nouvelles sources de revenus et la vente d'emprunts d'État obligatoires.

Les conséquences économiques peuvent être considérables, à l'exemple de l'Argentine en 2001/2002. Les déficits chroniques et la progression de la dette se sont accentués lorsque l'Argentine est entrée en récession en 1999. En 2001, les marchés financiers ont commencé à douter de la capacité du gouvernement argentin à respecter ses engagements. Les investisseurs étrangers ont donc retiré leurs fonds et vendu massivement les titres de créance argentins. Le gouvernement du pays ne pouvant obtenir d'argent frais, il a dû déclarer faillite et a indiqué ne plus être en mesure de faire face à sa dette, qui dépassait 93 milliards de dollars américains. En l'espace d'un an, les prix ont augmenté de 26%, le chômage a passé la barre des 22%, le taux de pauvreté a doublé pour s'établir à 54% et le revenu par habitant est retombé à son niveau de 1989 (INDEC, 2004, FMI, 2009a).

D'après une analyse récente d'E. Borensztein et U. Panizza (2008), les faillites des États sont bien plus fréquentes dans le passé que ce que l'on croit généralement. Les auteurs ont ainsi dénombré 148 cas entre 1824 et 2004. Suite aux enquêtes réalisées par l'agence de notation Moody's (2008, 2009), ce nombre a passé à 167 fin 2008 (graphique 19), ce qui signifie qu'un État faisait faillite chaque année ou presque. Près de 60% des faillites d'État recensées durant cette période ont eu lieu en Amérique du Sud, certains pays étant touchés plusieurs fois. L'Asie et l'Afrique ont été relativement épargnées (15 cas chacune). En Europe, on a dénombré 36 cas, la plupart étant survenus entre la Grande Dépression de 1929-1933 et la fin de la Deuxième Guerre mondiale. Depuis, aucun pays occidental industrialisé n'a fait faillite. Fin 2008, l'Islande a évité de peu la faillite grâce à un crédit d'urgence de plusieurs milliards, octroyé par le Fonds monétaire international (FMI), suite à la crise financière et économique et à l'effondrement de son système bancaire. Les cas enregistrés depuis la Deuxième Guerre mondiale concernaient tous l'Europe de l'Est, notamment après le démantèlement de l'Union soviétique. Les auteurs constatent que les coûts d'une faillite de l'État sont considérables et il n'est pas rare que celle-ci ait entraîné une crise économique, bancaire et monétaire. Souvent, les répercussions sur l'économie se sont limitées au court terme. Au niveau politique, on a fréquemment observé des changements de gouvernements ainsi que d'importantes mutations dans les rapports de force (E. Borensztein et U. Panizza, 2008).

Graphique 19: nombre de faillites d'États enregistrées entre 1824 et 2008



Sources: Borensztein et Panizza (2008), Moody's (2008, 2009)

3.6 Contre-mesures éventuelles

Les possibilités de consolidation budgétaire sont limitées.

Si l'État ne veut pas entrer dans la spirale de l'endettement, il doit prendre des mesures pour lutter contre la hausse du déficit et des dettes. Sa marge de manœuvre est toutefois limitée. Il peut soit augmenter les impôts, soit réduire les dépenses (ou une combinaison des deux). La solution consistant simplement à faire tourner la machine à billets n'est pas envisageable, du moins dans les pays industrialisés, parce qu'il s'agit d'une prérogative de la banque centrale. La grande indépendance des banques centrales par rapport au gouvernement résulte du fait que dans le passé, l'émission non contrôlée d'argent a eu des conséquences catastrophiques (hyperinflation, diminution des revenus et des richesses, pauvreté et instabilité politique). Toutefois, en pratique, la banque d'émission tient compte des intérêts du gouvernement – surtout parce que les présidents sont généralement nommés par le gouvernement. Comme, dans certains pays, la crise financière a entraîné un niveau d'endettement qui peut difficilement baisser même en cas de croissance économique soutenue, le risque demeure, dans la conjoncture actuelle, que les banques centrales cèdent à la pression gouvernementale et ne réduisent pas ou peu la masse monétaire, à moyen terme également.

Certains pays ont déjà augmenté les impôts.

3.6.1 Augmentations d'impôts

Malgré la crise, certains pays ont déjà augmenté leurs impôts en raison de la situation particulièrement préoccupante de leurs budgets. En Irlande, le taux d'imposition maximum sur le revenu est monté en flèche de 41 à 46%. En Islande, il atteint 37,2 au lieu de 35,7%. L'année prochaine, la Grande Bretagne prévoit une hausse de 40 à 50%. Des mesures similaires pour relever le taux d'imposition des salaires élevés sont également déployées aux États-Unis et en France (KPMG, 2009). En Espagne, le gouvernement discute actuellement d'une hausse de la TVA de 16 à 18%. Par habitant et par année, la charge fiscale pourrait ainsi augmenter de 400 euros (NZZ, 2009a).

«Augmenter les impôts en temps de crise retarde la relance et pèse sur la consommation et les investissements.»

Même si les augmentations d'impôts peuvent sembler judicieuses pour réduire les déficits, elles viennent mal à propos. En période de récession, elles ont un effet pro-cyclique et, par conséquent, prolongent ou renforcent la crise puisqu'elles pèsent sur la consommation et les investissements. En outre, la marge de manœuvre pour les augmentations d'impôts est limitée. La concurrence fiscale internationale et les manœuvres échappatoires des citoyens imposent aussi des limites à l'État. À l'heure de la mondialisation, les entreprises et les particuliers sont très mobiles et une hausse des taux d'imposition les incite souvent à s'expatrier. Par ailleurs, dans certains pays industrialisés, la charge fiscale totale est considérable. Selon les statistiques de l'OCDE, au cours des 20 dernières années, les recettes publiques totales de tous les États membres ont fluctué entre 37 et 39% du PIB (OCDE, 2009b). Il est donc facile de comprendre qu'une hausse des impôts n'est ni souhaitable ni politiquement réalisable. Si elle est décidée malgré tout, elle entraînera non seulement une baisse du pouvoir d'achat et donc du bien-être des populations concernées, mais aussi une évasion fiscale et une progression de l'économie souterraine (Schneider et al. 2008).

La clé de l'assainissement budgétaire réside dans les réductions de dépenses.

3.6.2 Réductions de dépenses

Plusieurs études empiriques ont prouvé à maintes reprises que l'assainissement budgétaire porte ses fruits à plus long terme s'il se concentre surtout sur les dépenses (Alesina et Perotti, 1997, Alesina et Ardagna, 1998, Zaghini, 2001, Commission européenne, 2007, OCDE, 2007). Il a surtout été question d'allègement durable du budget public lorsque la situation était particulièrement grave. En d'autres termes, plus le déficit et la dette de l'État sont élevés, plus le besoin d'agir est grand et plus la probabilité d'en venir à des réformes importantes et efficaces augmente.

«Une part importante des dépenses est définie légalement et échappe ainsi à la gestion à court terme.»

Si le seuil de douleur n'est pas atteint, d'autres facteurs peuvent entraver la réduction substantielle des dépenses. Cela est dû au fait qu'une part importante des dépenses est fixée par la loi et ne peut donc pas être influencée à court terme. Cela concerne principalement les prestations de la sécurité sociale que l'État doit financer, ainsi que le service de la dette publique et des intérêts. D'après plusieurs études financières, la réduction des dépenses n'a pas lieu, parce que les partis politiques et groupes de pression ne s'accordent pas sur les domaines qui doivent être touchés. Même si tout le monde admet que des économies sont indispensables et que les retards font augmenter les coûts de d'une réforme, il est impossible de trouver une solution puisque chaque groupe fait tout son possible pour reporter sur les autres le poids des adaptations nécessaires. Résultat: on assiste à ce qu'on appelle une «guerre d'usure» (Alesina et Drazen, 1991).⁸

Une consolidation budgétaire n'a pas nécessairement d'effet négatif sur la conjoncture.

Dans le cadre du processus de consolidation budgétaire, la question des effets sur la conjoncture est également importante. Selon une opinion largement répandue, la réduction du déficit a un effet négatif, du moins à court terme, sur le développement économique («effet keynésien»). Ainsi, des déficits élevés risquent d'entraîner une récession ou de la renforcer. Appliquant la même logique, de nombreux gouvernements prétendent que les déficits ne sont pas dangereux.⁹ Toutefois, plusieurs études empiriques montrent que cela n'est pas nécessairement le cas. Ainsi, dans les années 1980 et 1990, le Danemark et l'Irlande ont éliminé leurs déficits et réduit considérablement le ratio de leur dette. Dans le même temps, ils ont réussi à stimuler directement la croissance (Giavazzi et Pagano, 1990, 1996). Perotti (1999) indique également que les impulsions de croissance apparaissent surtout lorsque la dette publique est très élevée et que la confiance des consommateurs, des entreprises et des acteurs des marchés financiers a été ébranlée. Les effets négatifs ou positifs de la consolidation budgétaire sur la croissance et la consommation dépendent, selon Prammer (2004), du niveau de fiabilité du gouvernement dans ses efforts à placer le budget financier sur une base réellement solide.

La sécurité sociale et les soins de santé vont peser davantage sur les budgets publics.

Tous les pays industrialisés doivent faire face, à moyen et long terme, à une pression accrue au niveau des dépenses en raison de l'évolution démographique et du développement des coûts dans le secteur de la santé (cf. graphique 20). D'après les estimations de l'OCDE, si la politique ne change pas, il faudra compter sur des dépenses supplémentaires annuelles s'élevant en moyenne à 10% du BIP d'ici 2050. Ce chiffre varie de 5% en Suède à 17% en Grèce. Ce sont principalement les coûts en forte hausse de la prévoyance vieillesse qui pèsent dans la balance. Pourtant, les soins de longue durée et les frais de santé entraînent également des charges supplémentaires considérables.

⁸ Exemple: assainissement de l'AI en Suisse. L'AI affiche un déficit croissant depuis 1993. Cette problématique n'a d'abord pas été reconnue. Des montants importants provenant du régime des APG ont été transférées et la quatrième révision de l'AI est entrée en vigueur en 2004. Cette initiative n'a porté ses fruits qu'en 2005, soit 12 ans plus tard, lorsque le nombre de nouveaux rentiers a commencé à baisser.

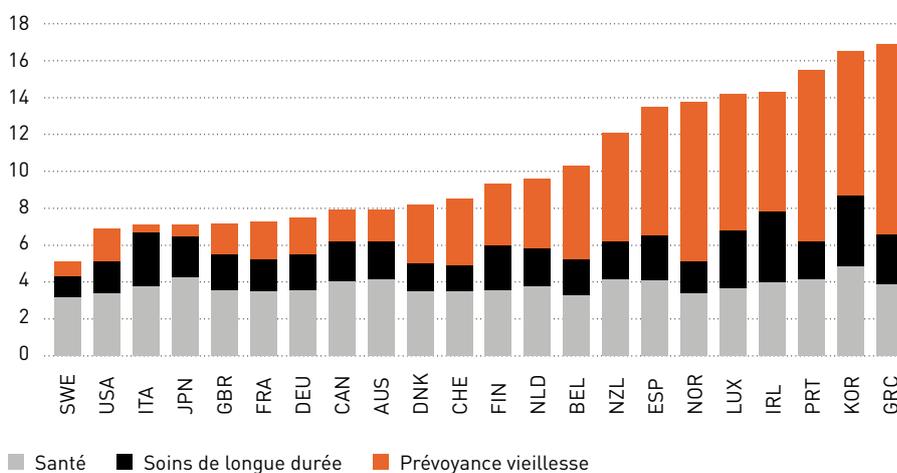
⁹ En France, plusieurs représentants du gouvernement plaident actuellement en faveur d'un déficit public «sain» même si les critères du Pacte de croissance et de stabilité de l'UE sont largement dépassés avec un déficit de 7% du PIB.

Graphique 20

Pour des prestations inchangées, il faudra dépenser annuellement environ 10% du PIB en plus pour la prévoyance vieillesse, les soins de longue durée et le secteur de la santé.

Pression à long terme accrue au niveau des dépenses au sein de l'OCDE (2005-2050)

Dépenses supplémentaires en pourcentage du PIB si la politique ne change pas



Source: OCDE (2009a)

Le financement de la sécurité sociale représente un véritable défi également en Suisse.

Un rapport sur les perspectives à long terme des finances publiques en Suisse, rédigé par l'Administration fédérale des finances, est arrivé à la conclusion qu'en tenant compte de la situation des assurances sociales, l'endettement de l'État, des cantons et des communes passerait à 130% du PIB d'ici 2050 si aucune contre-mesure n'était appliquée (EFV, 2008b). Par rapport au ratio actuel de la dette, ce chiffre triplerait pratiquement. Même si les prévisions à long terme sont entachées d'incertitudes et que leurs résultats sont fortement influencés par les hypothèses relatives à l'évolution économique, la dette publique pourrait dans tous les cas augmenter considérablement si des mesures ne sont pas prises à temps, indique le rapport. Selon les scénarios, le besoin de financement se situe entre 1,4 et 2% du PIB (cf. zone 5). Le solde du budget public doit dès aujourd'hui s'améliorer de façon permanente autour de ce montant pour éviter que la dette n'augmente. Dans ces estimations, seules les dépenses supplémentaires liées à la démographie sont prises en compte. D'autres défis tels que la pénurie de ressources naturelles, le changement climatique ou les migrations internationales ont été ignorés. Outre leurs effets non négligeables sur l'économie et la société, ces facteurs agissent également sur les finances publiques (EFV, 2008b).

3.6.3 Règles budgétaires et freins à l'endettement

Les augmentations d'impôts et les réductions de dépenses étant des mesures impopulaires et difficiles à mettre en œuvre, il serait plus approprié de veiller à ce que la dette n'atteigne jamais un niveau élevé. Comme les demandes de dépenses supplémentaires sont illimitées, cette condition semble difficile à respecter dans la majorité des pays. Par contre, les règles budgétaires et les freins à l'endettement peuvent être considérés comme des instruments efficaces avec une base légale claire. Ils se composent de règles quantifiées pour les dépenses, le déficit et la dette et définissent des indicateurs de pilotage correspondants et, le cas échéant, les mesures à appliquer.

D'un point de vue économique, il n'existe aucune limite absolue en termes de déficit et de niveau d'endettement qui puisse servir d'indicateur de la durabilité. Les limites comme celles que connaît le Pacte de croissance et de stabilité de l'UE (voir page 39) sont donc des valeurs politiques. Aucune limite fiable ne peut donc pas être fixée, étant donné que le caractère durable de la politique budgétaire dépend, entre autres, de nombreux facteurs psychologiques et incontrô-

«Les règles budgétaires et les freins à l'endettement peuvent être des instruments efficaces pour limiter la dette.»

lables. Le fait que l'État soit très endetté par rapport à l'étranger ou par rapport à ses propres citoyens joue donc un rôle. Dans le premier cas, les risques sont largement plus importants en matière de variations des taux de change, d'instabilité et de pression sur le gouvernement. De nombreux pays en développement, qui ont autrefois connu la banqueroute, ont enregistré une dette extérieure élevée et rapidement perdu la confiance des investisseurs. Dans de nombreux cas, leur taux d'endettement était pourtant bien inférieur à celui de la plupart des pays industrialisés aujourd'hui (Reinhart, Rogoff et Savastano, 2003). La détermination d'un ratio durable de la dette dépend également des préférences de la population. Si les citoyens souhaitent aujourd'hui consommer et investir plus et sont prêts pour cela à accepter plus tard des augmentations d'impôts et une baisse de la consommation, un taux d'endettement plus élevé est permis. La façon dont les propriétaires d'obligations d'État considèrent les engagements du monde politique à dépenser avec modération est également essentielle. S'ils ont l'impression que le gouvernement et le Parlement dépensent sans compter, les taux d'intérêts peuvent augmenter rapidement. Définir une valeur cible pour l'endettement peut toutefois s'avérer utile si elle améliore la confiance des marchés financiers dans la solvabilité de l'endetté.

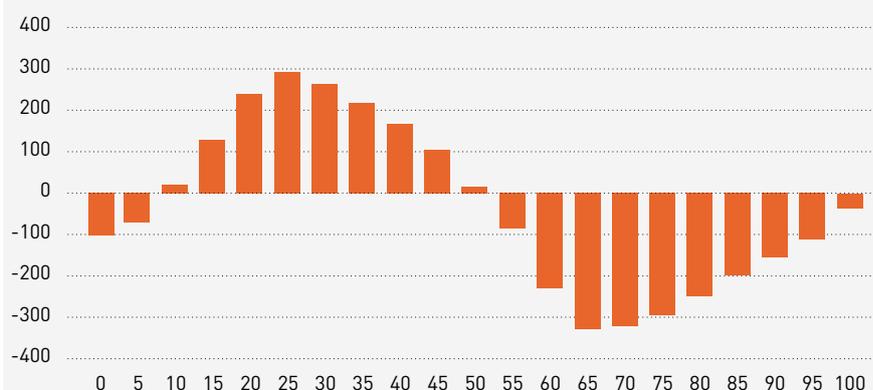
Zone 5: Etablissement d'un bilan intergénérationnel et déficit de durabilité

La méthode de création d'un bilan intergénérationnel («generational accounting») se compose d'une comparaison de l'ensemble des droits et obligations des citoyens actuels vis-à-vis de l'État. Son objectif est d'assurer une politique budgétaire et sociale durable. L'objectif est atteint si on évite de créer des dettes et obligations sociales que les futures générations ne pourront pas assumer ou qui compromettraient leur bien-être matériel et leur qualité de vie (Elias, 2001). Il s'agit d'un système de comptabilité qui saisit tous les flux de paiement transitant par l'État d'une génération à l'autre. Toutes les recettes et dépenses de l'État doivent être réparties par classe d'âge. Dans un premier temps, on détermine pour chaque classe d'âge combien elle doit payer en impôts, contributions, taxes, primes, etc. à l'État, ceci à chaque moment de la vie. Puis, on calcule tous les transferts dont elle bénéficie sa vie durant sous forme de rentes, d'allocations familiales, de dépenses en matière de formation et de santé. De la valeur comptable de tout ce qu'elle doit payer, on déduit ensuite celle de tout ce qu'elle recevra. Quant aux dépenses qui ne peuvent pas être attribuées avec précision (NEAT, gains de la Banque nationale), elles sont attribuées à part égale aux cohortes actuelles et futures (Elias, 2001).

Si, sur une année, la somme réclamée à l'État par toutes les classes d'âge dépasse celle que l'État reçoit en impôts et taxes, le bilan intergénérationnel est déficitaire. Cette différence grèvera alors le système comptable intergénérationnel, ce qui se traduira par des augmentations d'impôts qui toucheront toutes les générations futures. La politique budgétaire et sociale crée un déséquilibre entre générations lorsque le transfert net qui revient aux générations à venir est inférieur à celui de la génération qui vient de voir le jour. Dans ce cas, on peut parler de «déficit de durabilité».

Graphique 21: Bilan intergénérationnel de la Suisse en 2001

Transfert net selon l'âge de la population en milliers de francs



Source: Borgmann et Raffelhüschen (2004)

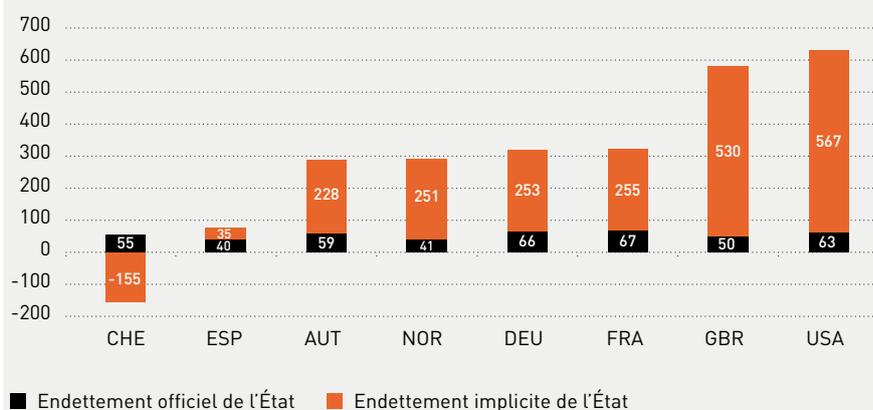
Le graphique 21 retrace les comptes générationnels par classe d'âge pour la Suisse. Il met en évidence que les cohortes de 10 à 50 ans devront payer plus d'impôts et de taxes durant le reste de leur vie qu'elles ne recevront de transferts. Les charges les plus élevées sont payées par les personnes âgées de 25 ans. Elles paieront par habitant quelque 300 000 francs de plus par rapport aux prestations publiques dont elles bénéficieront. Le caractère durable de la politique fiscale et sociale est mesurée en additionnant les comptes générationnels après les avoir pondérés par le nombre de personnes de chaque classe d'âge. Cette somme correspond à l'endettement implicite de l'État, c'est-à-dire les dettes publiques qui n'ont pas encore été enregistrées officiellement, mais qui se présenteront si la politique budgétaire et sociale actuelle ne change pas.

Le graphique 22 compare l'endettement officiel et implicite de l'État. Il apparaît clairement que l'endettement implicite dépasse nettement l'endettement officiel dans la plupart des pays industrialisés. Dans le même temps, il existe d'énormes différences en ce qui concerne l'endettement implicite de l'État. Alors que les ratios officiels de la dette pour l'année analysée sont relativement proches les uns des autres avec 40 à 60% du PIB, ce chiffre atteint 35 à 567% du PIB pour la dette implicite. Dans cette représentation, la Suisse fait exception. En 2004, la Suisse dispose d'une fortune implicite de 155% du PIB. Cette situation s'explique par deux motifs principaux: l'assurance maladie obligatoire n'est pas attribuée au secteur public et les rentes AVS et AI ne sont adaptées qu'à moitié à la croissance salariale réelle en raison de l'indice mixte, qui fonctionne donc comme un «frein aux dépenses» (Bräuninger et al., 2009). Il s'agit cependant d'une exception momentanée. Des études précédentes indiquent pour la Suisse une dette publique implicite de 50% du PIB en 1995 et de 58% en 2001 (Elias, 2001; Borgmann et Raffelhüschen, 2004). On peut toutefois dire que la Suisse enregistre de bons résultats par rapport aux autres pays.

Selon le graphique 22, la dette publique totale des États-Unis est la plus élevée avec 630% du PIB. La Grande Bretagne occupe la deuxième place avec 580%. Les causes de l'endettement implicite varient d'un pays à l'autre. En Allemagne, il est dû principalement à l'association d'un État social global et d'une population en baisse (c.-à-d. une disproportion entre les cotisants et les bénéficiaires de prestations) tandis qu'aux États-Unis, c'est l'évolution des coûts du système de santé public Medicare qui en est à l'origine. Plus de 80% du déficit de durabilité sont liés à ces composants. Par contre, l'évolution démographique est largement plus favorable qu'en Europe (Borgmann et Raffelhüschen, 2004; Bräuninger et al., 2009).

Graphique 22: Endettement public officiel et implicite en pourcentage du PIB

Durabilité de la politique budgétaire et sociale en 2004



Source: Bräuning et al. (2009)

En comparaison avec les années précédentes, il apparaît que les chiffres réagissent fortement aux changements de paramètres et aux hypothèses. Cela est dû au fait que les petites différences au niveau de la croissance économique, du développement de la population (p. ex. par des migrations) et des mesures de politique fiscale ont, à long terme, des effets très divergents (Bräuning et al., 2009). Néanmoins, la dette publique présentée est une valeur insuffisante lorsqu'il s'agit de déterminer le véritable état de la dette que les générations actuelles laissent aux générations futures. La dette implicite des systèmes de sécurité sociale et les «effets démographiques» qui en découlent doivent absolument être pris en compte (Elias, 2001).

Succès dans les États fédérés, hausse de la dette au niveau fédéral.

États-Unis

Les «Tax and Expenditure Limitation Laws» sont entrées en vigueur aux États-Unis dans les années 1970. Selon une étude empirique réalisée pour la période de 1972 à 1987 par Shadbegian (1996), ces restrictions ont eu un effet négatif sur la croissance des dépenses par rapport au revenu national. Par contre, ces règles n'ont aucune répercussion connue sur le niveau véritable des dépenses. Dans une analyse de l'influence des limitations budgétaires sur le déficit dans 47 États fédérés entre 1970 et 1991, Bohn et Inman (1996) démontrent que des règles budgétaires strictes entraînent une amélioration du solde d'environ 100 dollars par habitant. Elles permettent également d'atteindre l'équilibre budgétaire en réduisant les dépenses et non en augmentant les recettes. Dans une nouvelle étude menée par Fatás et Mihov (2006), il apparaît que les déficits sont réduits et les prévisions budgétaires plus durables s'il existe un cadre légal adapté. En même temps, cela limite les politiques conjoncturelles activistes et s'accompagne d'une consolidation de la politique budgétaire et d'une stabilité macro-économique accrue. Revers de la médaille: la rigueur peut conduire à une politique budgétaire pro-cyclique. A l'heure actuelle, le problème de l'endettement aux États-Unis se présente surtout au niveau fédéral. La loi Gramm-Rudman-Hollings Act adoptée en 1985, qui avait prévu un calcul en équilibre sur une période de six ans, n'a pas pu réduire le déficit de manière visible (OCDE, 2007). Cette année, avec un trou de 1600 milliards de dollars, le pays enregistre le plus grand déficit de son histoire (CBO, 2009). Selon les estimations, il en a coûté près de 356 milliards de dollars en intérêts jusqu'à la fin septembre. Cela correspond à une part de 23% des recettes fiscales nationales (US Debt Clock, 2009). Dans les dix prochaines années, il faudra également s'attendre à un déficit d'au moins 3% du PIB (CBO, 2009). Le Président Obama avait pourtant promis de diminuer de moitié le déficit avant la fin de son premier mandat. Cet objectif ne s'est cepen-

dant pas traduit par une règle fiscale. Mais, comme les États-Unis représentent la plus grande économie mondiale et que le dollar est toujours considéré comme une devise de référence, certains économistes pensent que les États-Unis peuvent s'endetter presque librement sans connaître la banqueroute. Jusqu'à présent, aucune agence n'a modifié sa «notation AAA».

Pacte de croissance et de stabilité pour les 27 États membres.

Union européenne

Au sein de l'UE, tous les États membres dépendent du Pacte de croissance et de stabilité. Formulées pour la première fois en 1992 dans le Traité de Maastricht comme conditions d'adhésion à l'espace monétaire européen, les règles s'appliquent à présent à tous les États membres. L'endettement supplémentaire et l'état de la dette doivent se limiter à respectivement 3% et 60% du PIB par an. Ces mesures sont destinées à éviter un endettement excessif ainsi que l'inflation et l'instabilité. En outre, le Pacte a permis de définir l'indépendance politique de la Banque centrale européenne. Cela permet de garantir la stabilité des prix et d'éviter qu'un État très endetté essaie de résoudre ses problèmes par une inflation élevée et de faibles taux d'intérêts.

Règles et sanctions jusqu'ici sans effet.

Même si le Pacte prévoit un «processus pour déficit public excessif» lorsque les États ne respectent pas les règles et peuvent ainsi se voir imposer des amendes de 0,2 à 0,5% du PIB, l'effet est jusqu'à présent plutôt décevant. Les déficits chroniques et l'endettement croissant de certains États membres n'ont pas pu être évités. En 2006, dix États membres affichaient déjà des ratios d'endettement de plus de 60%, cinq se trouvaient au-dessus des 3% d'endettement supplémentaire autorisé. D'après Afonso et Rault (2007), plusieurs États de l'UE se trouvaient déjà dans une situation insoutenable avant la crise. Dans leur analyse portant sur 15 États membres entre 1970 et 2006, ils sont arrivés à la conclusion que la politique actuelle ne pouvait pas être tenue. Seuls sept États ont rempli les critères de solvabilité à long terme. Cela est d'autant plus remarquable que les endettements publics implicites n'ont pas été pris en compte dans les calculs. Étant donné la crise, une politique budgétaire durable dans ces États devient de moins en moins réalisable. Actuellement, 20 des 27 États de l'UE sont concernés par une procédure pour déficit excessif. Dans la zone euro, seuls la Finlande, le Luxembourg et Chypre ne sont pas touchés (NZZ, 2009b).

Les sanctions en cas de non-respect n'ont aucun effet.

Le Pacte de croissance et de stabilité a souvent été marqué par des exceptions (catastrophes naturelles, récessions, interprétation trop large du terme «investissements»). Par ailleurs, les sanctions ne requièrent qu'une majorité des deux tiers au Conseil des Ministres. En février de cette année, la procédure pour déficit excessif a été décrétée contre la France, l'Espagne, l'Irlande, la Grèce, Malte et la Lettonie. Les exemples précédents de l'Allemagne et la France ont toutefois montré que cette procédure dure très longtemps et conduit rarement à des mesures ou décisions. Dans certains cas, la promesse des gouvernements de ramener le déficit sous la barre des 3% après quelques années suffit.

Le frein à l'endettement est l'instrument financier le plus important au niveau fédéral. Il permet de stabiliser la dette.

Suisse

Depuis le début 2003, le frein à l'endettement est en vigueur au niveau fédéral en Suisse. En pratique, le frein à l'endettement repose sur une règle des dépenses. Selon cette règle, les dépenses de la Confédération ne peuvent pas être supérieures aux recettes pendant toute la durée d'un cycle conjoncturel. Le frein à l'endettement prévoit des limites supérieures pour les dépenses qui sont adaptées au montant des recettes prévues et à la situation conjoncturelle. En temps de crise, les déficits sont donc possibles et lorsque la conjoncture est très favorable, les excédents sont, par contre, obligatoires. L'objectif est de stabiliser la dette, qui a fortement augmenté dans les années 1990. Avec la règle complémentaire qui entrera en vigueur début 2010, le frein à l'endettement s'étendra également aux dépenses extraordinaires de la Confédération. Celles-ci doivent être amorties sur une période de six ans. Jusqu'à présent, le

frein à l'endettement a fait ses preuves. L'État a pu réduire sa dette de plus de 13 milliards de francs. Dans le contexte actuel de crise, la prise en compte de la situation conjoncturelle est considérée comme un avantage. L'État a donc pu décidé de trois phases de mesures de stabilisation pour un montant total de 2,5 milliards de francs sans provoquer une hausse permanente de la dette. Cette règle est de plus en plus reconnue au niveau international et a également servi d'exemple en Allemagne, qui a introduit un frein à l'endettement début 2010.

Les règles budgétaires sont également efficaces dans les cantons.

Des études empiriques prouvent également que les cantons sont en moyenne beaucoup moins endettés lorsqu'ils appliquent des règles fiscales adaptées (Feld et Kirchgässner, 2001, 2005, 2006, Schaltegger, 2002). Le tableau 6 indique que plusieurs cantons ont introduit de telles règles au cours de ces dernières années. Dix-neuf des 26 cantons en appliquent déjà. Dans trois autres, des lois allant dans ce sens sont en cours de préparation. Selon la situation enregistrée début 2009, seuls les cantons d'Uri, de Schwytz, de Zoug et d'Appenzell Rhodes-Intérieures ne disposent d'aucune règle budgétaire ni de frein à l'endettement. Comme l'indiquent les dernières statistiques disponibles sur l'endettement des cantons, la dette par habitant dans ces cantons est toutefois largement inférieure à la moyenne nationale (EFD, 2009d).

«Pour que les règles budgétaires soient efficaces, elles doivent être simples à comprendre, à mettre en œuvre et à surveiller.»

Pour être efficaces, les règles budgétaires doivent être faciles à comprendre, à mettre en œuvre et à contrôler. En même temps, elles doivent laisser une certaine marge de manœuvre afin de permettre de réagir de façon adéquate aux situations exceptionnelles (graves récessions, catastrophes naturelles). Par le passé, certaines règles n'ont pas eu l'effet escompté parce qu'elles étaient difficiles à appliquer, et non parce qu'elles étaient formulées de façon trop restrictive. En outre, les risques de dérobade doivent être évités. Dans une étude réalisée aux États-Unis, Von Hagen (1991) a constaté que les règles budgétaires étaient souvent contournées par des activités extrabudgétaires («fuite budgétaire»). Ainsi, par exemple, certaines positions budgétaires sont reportées dans les entreprises publiques. La transparence est également une caractéristique indispensable à la réussite d'une règle budgétaire. Si l'opinion publique comprend pourquoi certaines mesures sont prises et est convaincue de leur nécessité, la probabilité augmente que la règle réussisse et soit renforcée. L'efficacité des règles budgétaires dépend également de la mesure dans laquelle elles concernent tous les secteurs de dépenses et du bon fonctionnement de la transposition juridique en cas de manquement (OCDE, 2007).

Tableau 6

Des règles budgétaires et des freins à l'endettement existent déjà dans 19 des 26 cantons. Dans trois autres, des lois allant dans ce sens sont en cours de préparation.

Règles budgétaires et freins à l'endettement dans les cantons

Aperçu des règles et des mesures légales (mars 2009)

	Règle	Type	Entrée en vigueur	Mesures
Zurich	Oui	Moyen	2001	Réduction des dépenses
Berne	Oui	Fort	2008	Compensation en 4 ans
Lucerne	Oui	Moyen	2001	Transfert à l'année suivante
Uri	Non	-	-	-
Schwytz	Non	-	-	-
Obwald	Oui	Moyen	2006	Aucune donnée
Nidwald	Oui	Fort	2001	Réduction des dépenses, augmentation des impôts
Glaris	En prép.	-	2011	-
Zoug	Non	-	-	-
Fribourg	Oui	Fort	1996	5 ans, augmentation des impôts
Soleure	Oui	Fort	2008	Augmentation des impôts
Bâle-Ville	Oui	Moyen	2006	Croissance des dépenses < hausse des prix
Bâle-Campagne	Oui	Fort	2008	Transfert, augmentation des impôts

	Règle	Type	Entrée en vigueur	Mesures
Schaffhouse	Oui	Faible	Aucune donnée	Aucune donnée
Appenzell Rhodes-Extérieures	Oui	Faible	1996	Amortissement sur 7 ans
Appenzell Rhodes-Intérieures	Non	–	–	–
Saint-Gall	Oui	Fort	1929	Transfert, augmentation des impôts
Grisons	Oui	Moyen	1999	Amortissement sur 4 ans
Argovie	Oui	Moyen	2005	Amortissement sur 5 ans
Thurgovie	En prép.	–	–	Amortissement sur 5 ans
Tessin	Oui	Fort	Aucune donnée	Réduction des dépenses, augmentation des impôts
Vaud	Oui	Faible	2003	Réduction des dépenses, augmentation des impôts
Valais	Oui	Fort	2005	Amortissement sur 5 ans
Neuchâtel	Oui	Moyen	2006	Réduction des dépenses, augmentation des impôts
Genève	Oui	Moyen	2006	Réduction des dépenses, augmentation des impôts
Jura	En prép.	–	2009	Transfert à l'année suivante

Source: CDF (2009)

Encadré 6: Règle de financement durable: complément nécessaire au frein à l'endettement

Afin de limiter efficacement le risque d'une augmentation de l'endettement de la Confédération et, parallèlement, de créer un instrument propice à garantir la pérennité des assurances sociales (AVS, AI, AC, APG), l'économiesuisse a présenté, l'année dernière, conjointement avec l'Union patronale suisse (UPS), un concept de règle de financement durable (economiesuisse, 2008). Cette règle vise à transposer l'esprit du frein à l'endettement dans les assurances sociales.

Proposition concrète

La mise en œuvre du concept aurait lieu en deux phases: il s'agirait, dans un premier temps, d'intégrer dans la loi sur les finances de la Confédération (LFC) des dispositions complémentaires ancrant le principe général de l'équilibre financier à long terme des assurances sociales. Dans un second temps, il faudrait élaborer dans le cadre des différentes lois spéciales une règle de gestion et une sanction pour chaque assurance sociale. Il serait primordial, dans la conception des mesures d'intervention immédiates, de prendre en compte les ressources disponibles. Les dispositions complémentaires à la LFC seraient les suivantes:

Art. 19 (nouveau)

Al. 1: L'Assemblée fédérale et le Conseil fédéral équilibrent à terme les dépenses et les recettes des assurances sociales fédérales.

Al. 2: Si les seuils financiers définis dans la LAVS, la LAI, la LAPG et la LACI sont atteints, le Conseil fédéral doit, dans un délai d'un an, présenter une révision rétablissant l'équilibre financier. Conformément aux dispositions des lois spéciales, il doit en outre prendre des mesures immédiates qui s'appliquent jusqu'à l'entrée en vigueur de la révision. Les mesures immédiates doivent garantir que les dépenses de l'assurance sociale ne dépassent pas les moyens financiers à sa disposition.

Disposition transitoire: Le Conseil fédéral charge l'Assemblée fédérale d'adopter des règles garantissant l'équilibre financier de l'AVS, de l'AI, de l'AC et des APG sur le long terme d'ici au 31 décembre 201x. Ces règles définissent

- a) les seuils financiers qui obligent le Conseil fédéral, dans le délai d'un an, à présenter une révision rétablissant et garantissant l'équilibre financier, et
- b) les mesures que le Conseil fédéral doit prendre immédiatement, selon l'art. 19, al. 2 LFC, en attendant l'entrée en vigueur de la révision.

Structure

Pour être efficace, une règle de financement durable applicable à une assurance sociale donnée doit comporter les éléments suivants:

- **une règle fondamentale ou un objectif:** maintien de l'équilibre financier sur l'ensemble d'un cycle conjoncturel, par exemple;
- **une règle de gestion:** définition d'exigences minimales, par exemple un seuil plancher pour le fonds de compensation d'une assurance sociale;
- **une sanction:** mesures définies dans la loi, à mettre en œuvre au terme d'un délai transitoire lorsque la règle de gestion impose une intervention.

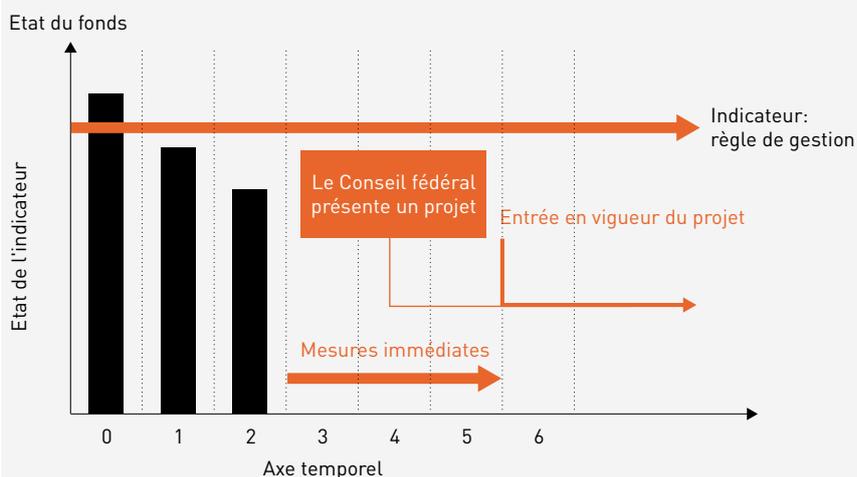
La règle de financement durable s'appuie sur des principes existants qui sont d'ores et déjà ancrés dans la Constitution et les différentes lois d'application: la règle fondamentale – le maintien de l'équilibre financier – est inscrite tant dans la Constitution que dans les lois spéciales concernées. Les règles de gestion sont déjà ébauchées dans les lois individuelles, mais il est encore possible de les compléter et de les concrétiser. Les sanctions efficaces, quant à elles, sont pour l'instant tout au plus esquissées. Or elles sont indispensables pour que la règle de financement durable puisse pleinement déployer ses effets.

Mécanisme

La règle de financement durable contraint les milieux politiques à définir dès aujourd'hui des mesures immédiates et des règles afin de maîtriser les déséquilibres financiers futurs. Pour la conception des mesures immédiates, il est déterminant de prendre en compte les ressources disponibles. Il est ainsi possible d'exercer une certaine pression sur les politiques afin de les obliger à définir des mesures contraignantes avant que les déséquilibres financiers ne s'aggravent et que la marge de manœuvre ne se réduise. Une situation de crise peut ainsi être évitée. De plus, la marge de manœuvre et la flexibilité sont préservées, les mesures immédiates pouvant être remplacées par d'autres mesures et adaptées aux conditions cadres économiques et sociales du moment (voir graphique 23).

Graphique 23: L'impact de la règle de financement durable

Schéma idéal



Source: economiesuisse (2008)

Avantages

La règle financière proposée oblige à pratiquer l'anticipation. Le Conseil fédéral et le Parlement doivent agir avant que des déficits et un endettement massif ne rendent des mesures d'économie nécessaires. Les assurances sociales sont ainsi mieux armées pour faire face aux crises. Il devient aussi inutile de débattre des prévisions et du degré de fiabilité de celles-ci. Les mesures ancrées dans la loi sont appliquées uniquement en cas d'évolution financière négative. En outre, plus on agit tôt, plus l'éventail des solutions possibles est large. Enfin, la règle de financement durable renforce la confiance dans les assurances sociales, leur financement étant garanti sur la durée.

Les droits démocratiques directs réduisent l'endettement public...

...mais ne contribuent pas nécessairement à la stabilité de la politique budgétaire.

«Le rôle du fédéralisme dépend de l'autonomie fiscale des États fédérés et du respect de l'équivalence fiscale.»

Le fédéralisme comporte des difficultés de coordination en cas de forte interdépendance politique...

... mais augmente la responsabilité propre des niveaux étatiques inférieurs en cas de responsabilité financière fiscalement équivalente.

3.6.4 Démocratie et fédéralisme

Dans certains États, outre les règles budgétaires et les freins à l'endettement, il existe des moyens procéduraux de limiter l'endettement public. Il s'agit principalement des cantons et villes suisses et des États fédérés américains. Il est, par exemple, possible qu'à partir d'un certain volume, les projets d'investissements soient approuvés non pas par le Parlement, mais par les électeurs inscrits. Il existe également des référendums financiers que les électeurs peuvent demander lorsqu'ils jugent certains projets exagérés. Le gouvernement et le Parlement sont donc incités à éviter les dépenses inutiles et à renoncer aux opérations d'échange. Feld (1997) a constaté que les villes suisses organisées en démocratie directe affichent en moyenne un endettement par habitant plus faible que dans les villes organisées sur le mode purement représentatif. Pour les États-Unis, Matsusaka (2005) a pu prouver que la dette par habitant est en moyenne un tiers inférieure dans les États dans lesquels l'endettement supplémentaire est soumis à référendum.

Aux États-Unis, l'exemple de la Californie montre que les droits démocratiques n'entraînent pas nécessairement une meilleure structure financière. Dans cet État proche de la banqueroute, le budget doit être adopté à une majorité des deux tiers. Comme les Démocrates et les Républicains disposent d'un nombre de sièges égal dans les deux Chambres du Parlement, ils se bloquent mutuellement depuis des années, même s'ils sont conscients qu'en agissant de cette façon, ils ne font qu'aggraver la situation. Les Républicains rejettent par principe les augmentations d'impôts, tandis que les Démocrates sont opposés aux réductions des dépenses surtout dans les domaines social, de la santé et de la formation. En raison de l'importance de son déficit, la Californie a été contrainte de payer les créances par des obligations appelées IOU à la place d'argent liquide. En mai 2009, cinq mesures d'austérité ont été présentées à la population. À l'exception de la réduction des salaires des fonctionnaires de l'État, toutes les propositions ont été rejetées.

Le rôle que joue le fédéralisme dans le contexte de l'endettement public n'est pas clair. Les auteurs Besley et Coate (2003) pensent que les institutions fédérales sont responsables de l'endettement de l'État si l'équivalence fiscale n'est pas respectée. La majeure partie des impôts revient souvent à l'État central. Il enregistre ainsi plus de recettes que de dépenses, alors que les niveaux étatiques inférieurs disposent de moins d'impôts et sont contraints de les transférer à l'État central. Les auteurs montrent que plus les compromis sont nombreux, plus les circonscriptions électorales, les ministres et les groupes d'intérêts divergents se multiplient, plus la polarisation du législatif et de l'exécutif est marquée. Ces compromis ont tendance à creuser l'endettement public et représentent une charge surtout pour les groupes qui ne peuvent pas se défendre.

Pendant longtemps en Allemagne, on ne savait pas comment appliquer les critères de Maastricht à chaque collectivité territoriale. La question des sanctions à appliquer en cas de non respect par l'État ou les Länder de la limite supérieure d'endettement et de l'organisme de surveillance (Observatoire économique de Cologne, 2007) était également contestée. Une politique budgétaire prudente est plus difficile à mettre en œuvre si les collectivités territoriales disposent d'une autonomie budgétaire et, qu'en même temps, il existe de nombreuses interdépendances financières. Dans ce cas, il est impossible de privilégier la modération budgétaire.

En Suisse, les cantons et communes disposent d'une grande autonomie financière. En outre, le principe de l'équivalence fiscale des prestations publiques est mieux garanti que dans beaucoup d'autres États fédéraux. La part de l'État dans les recettes et les dépenses publiques s'élève seulement à un tiers. La Suisse est donc l'État de l'OCDE qui applique la plus grande décentralisation fiscale

(OCDE, 2008). De plus, Schaltegger et Feld (2009) ont montré que, pour les cantons suisses entre 1981 et 2001, la centralisation fiscale réduisait la probabilité de réussite des consolidations. Selon Feld et Kirchgässner (2005), seule la combinaison de limites institutionnelles (règles et freins à l'endettement), de démocratie directe et de fédéralisme peut limiter l'endettement de l'État. En Suisse, l'autonomie financière des cantons et communes s'accompagne d'une responsabilité propre plus élevée (équivalence fiscale). C'est ce qu'a confirmé la décision du Tribunal fédéral dans l'affaire de la commune de Loèche-les-Bains. Depuis les années 1980, la commune valaisanne a investi massivement, notamment dans la création de thermes alpins luxueux et d'une mairie relativement coûteuse. Pour ce faire, elle a utilisé des fonds du marché des capitaux. Fin 1998, elle avait contracté une dette d'un montant de 346 millions de francs, soit 200 000 francs par habitant.¹⁰ La commune a été placée sous administration forcée du canton. Le Tribunal fédéral a refusé de rendre le canton responsable de la dette de la commune. Il voulait éviter que la situation entraîne la faillite d'une collectivité territoriale aux dépens de toutes les autres («Bail-out»). Cette situation s'est toutefois présentée dans les années 1990 au Brésil, lorsque l'État central a dû sauver les États endettés de São Paulo, Rio de Janeiro, Minas Gerais et Rio Grande do Sul. Leurs obligations atteignaient en 1995 plus de 90% de toutes les dettes publiques (Facchini et Testa, 2008). Sinn (2009) craint une situation similaire en Europe. Alors qu'un désendettement direct par le Traité de Maastricht est exclu, ces frais pourraient être socialisés par le biais des emprunts en euros de la Banque européenne d'investissement. La solvabilité de ces emprunts correspondrait à la moyenne des pays européens. Les États très endettés bénéficieraient de crédits à des taux d'intérêt avantageux. Les États peu endettés et bénéficiant de taux d'intérêts réduits devraient en payer le prix.

¹⁰ A titre de comparaison: à la fin de l'année 2007, les dettes de la Confédération, des cantons et des communes s'élevaient par habitant à environ 30 000 francs (AFF, 2009).

4 Conclusions Une politique financière durable est un facteur important pour notre site économique. Un besoin d'intervention se fait sentir surtout dans les assurances sociales. Une règle de financement durable permet d'assurer à temps leur pérennité financière.

Les collectivités publiques subiront les effets de la crise dans les années à venir.

La Suisse en position favorable grâce à ses règles institutionnelles et à sa prudence en matière de politique budgétaire.

«Dans un proche avenir, tous les pays devront prendre des mesures.»

La crise économique et financière a laissé des traces profondes dans les comptes des collectivités publiques. La combinaison d'une augmentation des dépenses liées aux banques et aux programmes conjoncturels et le recul des recettes de nature non seulement conjoncturelle, mais aussi structurelle, exercera une forte pression sur les budgets des pays industrialisés au cours de ces prochaines années.

La Suisse fait des envieux à l'échelle internationale en raison du faible niveau de ses déficits publics et d'un taux d'endettement inférieur à la moyenne. Notre pays figure même en tête des pays de l'OCDE en ce qui concerne le nouvel endettement pour 2010. Un tel résultat ne doit rien au hasard. La Suisse a été touchée tardivement par la crise et, selon les estimations actuelles, beaucoup moins sévèrement que d'autres pays industrialisés. Sur le plan de la politique budgétaire, la combinaison de plusieurs facteurs (règles budgétaires, frein à l'endettement, démocratie directe, fédéralisme) porte ses fruits. À noter que le frein à l'endettement n'a été introduit qu'il y a quelques années au niveau de la Confédération et des cantons. Ces garde-fous ont permis à la Suisse d'affronter la crise dans une situation budgétaire enviable par rapport à la plupart des autres pays. La prudence affichée en matière de programmes conjoncturels – qui n'offrent de toute manière qu'un faible potentiel d'économie dans un petit pays ouvert comme la Suisse – s'est également révélée payante. Différentes publications¹¹ ont récemment confirmé l'attractivité et la compétitivité élevées de la Suisse.

Face aux défis de l'avenir, peut-on réellement affirmer que la position de la Suisse en matière de politique budgétaire est «légèrement meilleure» que celle des autres pays ou le qualificatif de «moins mauvaise» est-il plus adéquat? Le budget fédéral présentera dès 2011 des déficits non conformes au frein à l'endettement et susceptibles de provoquer un emballement de la dette. À défaut de mesures correctrices, les dettes de l'État atteindront à fin 2013 le niveau record de l'année 2005. Il est à craindre que les inquiétudes – par ailleurs bien réelles – relatives au chômage n'occulent les problèmes à moyen et long terme de la politique budgétaire. Le Conseil fédéral et le Parlement n'ont jusqu'à maintenant pas remis en question les dépenses de la Confédération prévues par le plan financier pour les années 2011 à 2013, et le projet de réforme du réexamen des tâches a été renvoyé aux calendes grecques. Selon le plan financier, les recettes de la période 2005 – 2013 progresseront au rythme de l'économie, malgré les réformes fiscales et les pertes liées à la crise. À l'échelon fédéral, les mesures à prendre concernent principalement le secteur des dépenses. L'économie suisse demande par conséquent à ce que le projet de réforme du réexamen des tâches soit réactivé. Le programme de consolidation présenté par le Conseil fédéral doit être soutenu, même s'il ne va pas assez loin. Il convient par ailleurs de refuser catégoriquement toute nouvelle augmentation d'impôts et de taxes, qui ne résoudrait que temporairement le problème de la croissance excessive des dé-

¹¹ La Suisse figure en tête du classement du Rapport sur la compétitivité mondiale 2009–2010 du Forum économique mondial (2009) portant sur 133 pays, au deuxième rang du classement mondial des localisations les plus attrayantes établi par Ernst & Young (2009), alors que Zurich (2), Genève (3) et Berne (9) font partie depuis plusieurs années des dix villes offrant la meilleure qualité de vie au monde (Mercer, 2009).

penses. En outre, la nécessité d'agir ne serait que plus importante dans quelques années. Les allègements décidés dans le cadre des réformes fiscales (loi sur la TVA, imposition des familles, progression à froid) seront rapidement compensés par des charges supplémentaires: pour la seule année 2010, le financement complémentaire de l'AI, le triplement de la taxe sur le CO₂ et l'augmentation des primes des caisses maladie représenteront une charge supplémentaire supérieure à 3 milliards de francs pour les contribuables helvétiques.

Les assurances sociales, un défi de taille.

Il est également nécessaire d'agir sans tarder dans les domaines des assurances sociales et de la santé. L'assurance-chômage et l'assurance-invalidité sont aujourd'hui déjà fortement endettées. Le problème est particulièrement aigu dans l'assurance-chômage en raison du nombre croissant des sans-emploi. Dans le secteur de la santé, le contrôle de la croissance des coûts est entravé par l'action de différents groupes d'intérêts et par un blocage au Parlement qui dure depuis des années. Le budget de la Confédération est directement touché par cette situation. Un franc sur trois est d'ores et déjà dépensé pour la prévoyance sociale (y compris les subsides fédéraux destinés à la réduction des primes dans l'assurance maladie). En outre, l'évolution démographique entraînera à l'avenir une pression supplémentaire sur les dépenses. *economiesuisse* a donc formulé en 2008 déjà des propositions de solutions mettant l'accent sur les principes de financement durable qui, comme le frein à l'endettement, fixent des règles fondamentales et des règles de pilotage pour chaque institution sociale et définit les mesures à prendre lorsque certaines valeurs seuils sont dépassées. Une telle approche permettrait d'éviter des discussions interminables sur la stratégie d'assainissement «adéquate» et de réduire ainsi l'ampleur des découverts à absorber.

«La hausse de l'endettement est préjudiciable au bien-être social.»

L'analyse des conséquences de l'endettement public montre que la durabilité de la politique budgétaire ne constitue pas une fin en soi. Il s'agit plutôt d'éviter des effets néfastes tels que la hausse des taux d'intérêt, le recul des taux de croissance, l'éviction du budget de dépenses importantes pour l'avenir, les effets de redistribution ou la spirale de l'endettement, car ils menacent la prospérité et les perspectives d'avenir des citoyennes et citoyens. Le cas le plus extrême – la faillite de l'État – se produit rarement dans les pays industrialisés et constitue une hypothèse hautement improbable en dépit de la crise actuelle. L'exemple de l'Islande montre toutefois qu'un pays doté d'un secteur financier hypertrophié peut rapidement connaître de grandes difficultés en cas de défaillance ou de faillite du système bancaire. À cet égard, la Suisse présente toujours un risque élevé avec un marché bancaire dominé par deux grands établissements.

Importance d'une politique budgétaire durable pour la compétitivité du pays.

economiesuisse est convaincu qu'une politique budgétaire durable constitue un important facteur d'implantation et joue un rôle central dans la croissance économique et le renforcement de la prospérité. Seul un taux d'endettement stable permet de financer à long terme les prestations étatiques promises et d'éviter les augmentations d'impôts et les nouvelles charges budgétaires pour les générations futures. C'est la raison pour laquelle les objectifs du frein à l'endettement doivent impérativement être respectés, même en période de difficultés économiques. Il n'est pas question de négliger ou de renier, à sa première épreuve du feu, un instrument financier qui a fait ses preuves. Une telle décision nuirait à la crédibilité de la politique budgétaire et serait contraire à la volonté du souverain, qui a approuvé à 85% l'introduction du frein à l'endettement en 2001.

Le Parlement doit faire preuve d'une discipline accrue en matière de dépenses.

Il est demandé au Parlement de mettre en œuvre une politique budgétaire équilibrée et de renoncer à des dépenses et à des tâches supplémentaires. Plus la crise approche de son terme, plus le gouvernement et le Parlement doivent faire preuve de rigueur dans leur politique budgétaire. C'est à ce prix que la Suisse restera une place économique attrayante, un pays réputé pour sa stabilité politique et sa qualité de vie.

Bibliographie

- Administration fédérale des finances (AFF) (2008a). Dépenses par groupes de tâches – Dépenses selon les groupes par nature 1960–2006. <http://www.efv.admin.ch/d/dokumentation/downloads/themen/bundesfinanzen/zeitreihen/Zeitreihen1960-2006.pdf>
- Administration fédérale des finances [AFF] (2008b). Les perspectives à long terme des finances publiques en Suisse. <http://www.efd.admin.ch/dokumentation/zahlen/00578/01234/index.html?lang=fr>
- Administration fédérale des finances (AFF) (2009a). Compte d'État – Rapport sur le compte 2008. http://www.efv.admin.ch/f/dokumentation/downloads/themen/bundesfinanzen/rechnung/2008/RG1_FBE-f.pdf
- Administration fédérale des finances (AFF) (2009b). Politique conjoncturelle de la Confédération. Working Paper No. 11. Berne: AFF.
- Administration fédérale des finances (AFF) (2009c). Comptes des collectivités publiques et des assurances sociales. <http://www.efv.admin.ch>
- Administration fédérale des finances (AFF) (2009d). Les finances publiques en Suisse 2007. Neuchâtel. Office fédéral de la statistique.
- Administration fédérale des finances (AFF) (2009e). Projet de budget 2010. Berne: AFF.
- Administration fédérale des finances (AFF) (2009f). Plan financier 2011–2013. Berne: AFF.
- Afonso, A. und Rault, C. (2007). What do we really know about Fiscal Sustainability in the EU? A Panel Data Diagnostic, European Central Bank Working Paper Series No. 820.
- Alesina, A. und Ardagna, S. (1998). Tales of Fiscal Adjustment, *Economic Policy*, 21, 205–247.
- Alesina, A. und Drazen, A. (1991). Why are Stabilizations Delayed? *American Economic Review*, 81(5), 1170–1188.
- Alesina, A. und Perotti, R. (1997). Fiscal Adjustments in OECD Countries: Composition and Macroeconomic Effects, *IMF Staff Papers*, 44, 210–248.
- Ardagna, S., Caselli, F. und Lane, T. (2004). Fiscal Discipline and the Cost of Public Debt Service: Some Estimates for OECD Countries, *CEPR Discussion Paper No. 4661*.
- Baltensperger, E. (2005). Vom Sinn und Unsinn des Schuldenmachens: Privatschulden, Staatsschulden, Aussenschulden. Plädoyer für langfristige Konsistenz. Walter-Adolf-Jöhr-Vorlesung 2005 an der Universität St. Gallen.
- Barro, R.J. (1974). Are Government Bonds Net Wealth? *Journal of Political Economy*, Vol. 82, 1095–1117.
- Berben, R.P. und Brosens, T. (2007). The Impact of Government Debt on Private Consumption in OECD Countries, *Economics Letters*, Vol. 94.
- Besley, T. und Coate, S. (2003). Centralized versus Decentralized Provision of Local Public Goods: A Political Economy Approach, *Journal of Public Economics*, 87(12), 2611–2637.
- Bohn, H. und Inman, R.P. (1996). Balanced-Budget Rules and Public Deficits: Evidence from the U.S. States, *NBER Working Paper No. 5533*.
- Borensztein, E. und U. Panizza (2008). The Costs of Sovereign Default, *IMF Working Paper No. 238*.
- Borgmann, C. und Raffelhüschen, B. (2004). Zur Entwicklung der Nachhaltigkeit der schweizerischen Finanz- und Sozialpolitik: Generationenbilanzen 1995–2001. Untersuchung im Rahmen der Strukturberichterstattung des Staatssekretariats für Wirtschaft. Strukturberichterstattung Nr. 25. <http://www.seco.admin.ch/dokumentation/publikation/00004/00018/01718/index.html?lang=fr>

- Bräuninger, M., Koller, C., Langer, M., Pflüger, W. und Quitzau, J. (2009). Staatsverschuldung: Strategie 2030 – Vermögen und Leben in der nächsten Generation, Nr. 8. <http://www.hwwi.org/Staatsverschuldung.6078.0.html>
- Bundesministerium der Finanzen (2009). Schulden der öffentlichen Haushalte 1950–2008. <http://www.bundesfinanzministerium.de>
- Chinn, M. und Frankel, J. (2005). The Euro Area and World Interest Rates. Working Paper Series, No. 1031. Santa Cruz: University of California Department of Economics.
- Cocca, T.D., von Siebenthal, P. und Volkart, R. (2009). Aktienbesitz in der Schweiz 2008. http://www.isb.uzh.ch/publikationen/equity_Ownership/Aktienbesitz_in_der_Schweiz_2008.pdf
- Congressional Budget Office of the United States of America [CBO] (2009). The Budget and Economic Outlook: An Update. <http://www.cbo.gov/ftpdocs/105xx/doc10521/08-25-BudgetUpdate.pdf>
- Département fédéral des finances (DFF) (2006). Rapport du Conseil fédéral sur l'évolution de la dette des collectivités publiques.
- Département fédéral des finances (DFF) (2009a). La nécessité d'assainir les finances fédérales se précise pour 2011. Communiqué de presse du 19 août 2009.
- Département fédéral des finances (DFF) (2009b). Désengagement vis-à-vis d'UBS: annonce complémentaire relative au budget 2010. Communiqué de presse du 18 septembre 2009.
- Deutsche Bundesbank (2009). Umlaufende Anleihen in der Bundesrepublik Deutschland. http://www.bundesbank.de/download/kredit/kredit_umlauf_anleihen.pdf
- Domar, E.D. (1944). The Burden of the Debt and National Income. *American Economic Review*, 34, 798–827.
- economiesuisse (2008). Une politique financière durable, pour la croissance et la prospérité. Zurich: Offset Holend.
- Elias, J. (2001). Ist unsere Finanz- und Sozialpolitik nachhaltig? Eine erste Generationenbilanz für die Schweiz, *Die Volkswirtschaft – Das Magazin für Wirtschaftspolitik*, 74(6), 28–35.
- Ernst & Young (2009). Standort Schweiz 2009: Die Schweiz und Europa im Urteil internationaler Manager. Egg: FO-Fotorotar.
- European Commission (2007). Public Finances in EMU 2007. *European Economy* No. 3. Luxemburg: Office for Official Publications of the European Commission.
- European Commission (2009). Public Finances in EMU 2009. *European Economy* No. 5. Luxemburg: Office for Official Publications of the European Commission.
- Facchini, G. und Testa, C. (2008). Fiscal decentralization, regional inequality and bail-outs: Lessons from Brazil's debt crisis, *The Quarterly Review of Economics and Finance*, 48, 333–344.
- Fatás, A. und Mihov, I. (2006). The macroeconomic effects of fiscal rules in the US states, *Journal of Public Economics*, 90, 101–117.
- Feld, L. (1997). Ordnungsethische Erkenntnisse und Politikverhalten. In: Aufderheide, D. und Dobrovski, M. (Hrsg.). *Wirtschaftsethik und Moralökonomik: Normen, soziale Ordnung und der Beitrag der Ökonomik*, Volkswirtschaftliche Schriften Heft 478. Berlin: Duncker und Humblot, 299–310.
- Feld, L. und Kirchgässner, G. (2001). Does Direct Democracy Reduce Public Debt? Evidence from Swiss Municipalities, *Public Choice*, 109, 347–370.
- Feld, L. und Kirchgässner, G. (2005). Sustainable Fiscal Policy in a Federal System: Switzerland as an Example, CREMA Working Paper No. 16.
- Feld, L. und Kirchgässner, G. (2006). On the Effectiveness of Debt Brakes: The Swiss Experience, CREMA Working Paper No. 21.
- Fitch Ratings (2009). Complete Sovereign Rating History. <http://www.fitchratings.com/jsp/sector/Sector.faces?selectedTab=Overview&Ne=4293330737%2b11>

-
- Frey, R.L. (2007). Die Finanzpolitik des Bundes seit 1960. Bericht im Auftrag der Kommission für Konjunkturfragen. Bâle: CREMA.
- Friedman, M. (1968). The role of monetary policy, *American Economic Review*, 58, 1–17.
- Giavazzi, F. und Pagano, M. (1990). Can Severe Fiscal Constraints be Expansio- nary? Tales of Two Small European Countries. In: Blanchard, O.J. und Fischer, S. (Hrsg.). *NBER Macroeconomic Annual 1990*, 75–116.
- Giavazzi, F. und Pagano, M. (1996). Non-Keynesian Effects of Fiscal Policy Changes: International Evidence and Swedish Experience, *Swedish Economic Policy Review*, 31, 67–103.
- HM Treasury (2009). Public Sector Finance Statistics – Historical Series of Gross Nominal Liabilities of the National Loans Fund. http://www.hm-treasury.gov.uk/psf_statistics.htm
- Institut der deutschen Wirtschaft Köln [Hrsg.] (2007). *Staatsverschuldung – Wege aus der Schuldenfalle*. Köln: Deutscher Instituts-Verlag.
- Institut für Finanzwissenschaft und Finanzrecht [IFF] (2006). Gutachten über die Feststellung der «effektiven» Staatsschuld: Konzepte zur Aufstellung einer volkswirtschaftlichen Vermögensbilanz. [http://www.iff.unisg.ch/org/iff/iffweb.nsf/SysWebRessources/Gutachten%20effektive%20Staatsschuld/\\$FILE/Gutachten_effektive_Staatsschuld.pdf](http://www.iff.unisg.ch/org/iff/iffweb.nsf/SysWebRessources/Gutachten%20effektive%20Staatsschuld/$FILE/Gutachten_effektive_Staatsschuld.pdf)
- Instituto Nacional de Estadística y Censos de la Republic Argentina [INDEC] (2009). Encuesta Permanente de Hogares. <http://www.indec.gov.ar/>
- International Monetary Fund [IMF] (2008). Fiscal Policy as a countercyclical tool. In: *IMF World Economic Outlook October 2008*. Washington: IMF.
- International Monetary Fund [IMF] (2009a). *World Economic Outlook Database*. <http://www.imf.org/external/pubs/ft/weo/2009/02/weodata/weoselgr.aspx>
- International Monetary Fund [IMF] (2009b). *The State of Public Finances: A Cross-Country Fiscal Monitor*. <http://www.imf.org/external/pubs/ft/spn/2009/spn0921.pdf>
- Japan Ministry of Finance (2008). *Highlights of the Budget for FY2009*. <http://www.mof.go.jp/english/budget/e20081224a.pdf>
- Keynes, J.M. (1936). *The General Theory of Employment, Interest and Money*. London: MacMillan.
- Konferenz der kantonalen Finanzdirektorinnen und Finanzdirektoren [FDK] (2009). *Debt brake mechanisms in the cantons*. http://www.fdk-cdf.ch/090306_debt_break_cantons.pdf
- KPMG (2009). *KPMG's Individual Income Tax and Social Security Rate Survey 2009*. http://www.kpmg.es/download/KPMG_Individual_Income_Tax_and_Social_Security_Rate_Survey_2009.pdf
- Laubach, T. (2003). *New Evidence on the Interest Rate Effects of Budget Deficits and Debt*, Finance and Economics Discussion Series, Vol. 12. Washington: Federal Reserve Board.
- Lucas, R.E. (1976). *Econometric Policy Evaluation: A Critique*, Carnegie Rochester Conference Series on Public Policy, 1, 19–46.
- Matsusaka, J.G. (2005). *Direct Democracy Works*, *Journal of Economic Perspectives*, 19(2), 185–206.
- Mercer (2009). *Quality of Living – Global City Rankings 2009*. <http://www.mercer.com/referencecontent.htm?idContent=1173105>
- Moody's (2008). *Sovereign Defaults and Interference: Perspectives on Government Risks*. <http://www.moody.com/cust/content/content.ashx?source=StaticContent/FreePages/CreditPolicyResearch/documents/current/200710000522782.pdf>
- Moody's (2009). *Sovereign Default and Recovery Rates 1983–2008*. <http://www.moody.com/cust/content/content.ashx?source=StaticContent/Free%20pages/Credit%20Policy%20Research/documents/current/2007400000587968.pdf>
- Neue Zürcher Zeitung [NZZ] (2009a, 15. September). *Spanien will in der Krise die Steuern erhöhen*, Nr. 213, 21.

- Neue Zürcher Zeitung [NZZ] (2009b, 8. Oktober). Die EU hat neun weitere Defizitsünder, Nr. 233, 27.
- Nicollierat, A. (2007). Fonds für die Eisenbahngrossprojekte (FinöV-Fonds). <http://www.uvek.admin.ch/themen/verkehr/00653/00834/index.html?lang=de>
- OCDE (2007). Fiscal Consolidation: Lessons from Past Experience. In: OCDE Economic Outlook No. 81. Paris: OCDE.
- OCDE (2008). Revenue Statistics 1965–2007. Paris: OCDE.
- OCDE (2009a). Effectiveness and scope of fiscal stimulus. In: OCDE Economic Outlook March Interim Report. Paris: OCDE.
- OCDE (2009b). Economic Outlook No. 85. Paris: OCDE.
- OCDE (2009c). Key Short-Term Indicators. <http://stats.oecd.org/wbos/Index.aspx?querytype=view&queryname=579#>
- Office fédéral de la statistique (OFS) (2009). Indice national des prix à la consommation. <http://www.bfs.admin.ch/bfs/portal/fr/index/themen/05/02.html>
- Peacock, A.T. und Wisemen, J. (1961). The Growth of Public Expenditure in the United Kingdom. Princeton: Princeton University Press.
- Perotti, R. (1999). Fiscal Policy in Good Times and Bad, *Quarterly Journal of Economics*, Vol. 114(4), 1399–1436.
- Perotti, R. (2005). Estimating the Effects of Fiscal Policy in OECD Countries, CEPR Discussion Papers, No. 4842.
- Phelps, E.S. et al. (1970). *Microeconomic Foundations of Employment and Inflation*. New York: Norton.
- Prammer, D. (2004). Expansionary Fiscal Consolidations? An Appraisal of the Literature on Non-Keynesian Effects of Fiscal Policy and a Case Study for Austria. In: Österreichische Nationalbank, *Monetary Policy & The Economy: Quarterly Review of Economic Policy*, 3, 34–52.
- Reinhart, C., Rogoff, K. und Savastano, M. (2003). Debt Intolerance, *Brookings Papers on Economic Activity*, 1, 1–62.
- Schaltegger, C.A. (2002). Budgetregeln und ihre Wirkung auf die öffentlichen Haushalte: Empirische Ergebnisse aus den US-Bundesstaaten und den Schweizer Kantonen, *Schmollers Jahrbuch*, 122, 369–413.
- Schaltegger, C.A. und Feld, L. (2009). Are fiscal adjustments less successful in decentralized governments? *European Journal of Political Economy*, 25(1), 115–123.
- Schneider, F., Torgler, B. und Schaltegger, C.A. (2008). Schattenwirtschaft und Steuermoral in der Schweiz. Coire: Rüegger.
- Shadbegian, R.J. (1996). Do Tax and Expenditure Limitations Affect the Size and Growth of State Government? *Contemporary Economic Policy*, 14, 22–35.
- Sinn, H.-W. (2009). *Kasino-Kapitalismus: Wie es zur Finanzkrise kam und was jetzt zu tun ist*. Berlin: Econ/Ullstein.
- Staatssekretariat für Wirtschaft [SECO] (2009). BIP und Verwendungskomponenten (Jahres- und Quartalsdaten). <http://www.seco.admin.ch/themen/00374/00456/00458/index.html?lang=de>
- Statistics Bureau of Japan (2009). Historical Statistics of Japan – Public Finance. <http://www.stat.go.jp/english/data/chouki/05.htm>
- Takayama, N., Kitamura, Y. und Yoshida, H. (1998). Generational Accounting in Japan. Institute for Monetary and Economic Studies Discussion Paper Series No. 98(1).
- Thomas, L.B. und Wu, D. (2009). Long-term Interest Rates and Expected Future Deficits: Evidence from the Term Structure, *Applied Economics Letters*, No. 16.
- United States Debt Clock (2009). U.S. National Debt Clock: Real Time. <http://www.usdebtclock.org/>
- United States Government Printing Office [U.S. GPO] (2009). Budget of the United States Government Fiscal Year 2010 – Historical Tables. <http://www.gpoaccess.gov/usbudget/fy10/browse.html>
- Von Hagen, J. (1991). A Note on the Empirical Effectiveness of Formal Fiscal Restraints, *Journal of Public Economics*, 44, 99–110.

World Economic Forum (2009). The Global Competitiveness Report 2009–2010.
<http://www.weforum.org/pdf/GCR09/GCR20092010fullreport.pdf>
Zaghini, A. (2001). Fiscal Adjustments and Economic Performing: A Comparative Study, *Applied Economics*, 33, 613–624.

Pour toutes questions

christoph.schaltegger@economiesuisse.ch

martin.weder@economiesuisse.ch

Ont participé à cette publication

Frank Marty, responsable suppléant Finances et fiscalité, economiesuisse

Heike Scholten, responsable suppléante Communication, economiesuisse

Maria Luisa Leanza, responsable de projets Communication, economiesuisse

Vincent Simon, responsable de projets Communication, economiesuisse

Martina Penert, traductrice, economiesuisse

Daniel Stähli, graphiste, Visuelle Kommunikation

Les auteurs



Martin Weder, M.A. HSG est collaborateur scientifique dans le domaine Finances et fiscalité chez economiesuisse. Il a étudié l'économie politique et la pédagogie économique.



Christoph Schaltegger est responsable du domaine Finances et fiscalité, membre de la direction d'economiesuisse et chargé de cours aux universités de St-Gall et Lucerne.