

Contre les dépenses publiques excessives, les recettes suisses sont efficaces

Les budgets publics risquent d'être surexploités si aucune limite ne leur est opposée. Le cadre institutionnel est déterminant en ce domaine. Ainsi, les grandes équipes gouvernementales dépensent plus que les petites. Les référendums sur les finances et les freins aux dépenses limitent, en revanche, les comportements en la matière. *Christoph A. Schaltegger, Christian Frey*

Abrégé Les budgets publics sont des ressources dont les habitants d'un pays disposent collectivement. Le risque qu'ils soient surexploités dépend essentiellement des structures institutionnelles. Ainsi, la taille des gouvernements influe sur les dépenses de l'État: plus une équipe dirigeante est nombreuse, plus ses dépenses sont élevées. D'autres facteurs institutionnels, tels que la concordance, le fédéralisme budgétaire, la démocratie directe et les freins aux dépenses, influencent la politique budgétaire. Ils expliquent en bonne partie la solide santé financière dont bénéficie la Suisse en comparaison internationale. La Grèce se débat dans une situation qui lui est bien moins favorable en ce domaine.

Le problème des propriétés collectives – ou communaux («Allmend») – est bien connu en économie. Il s'agit d'une ressource délimitée en jouissance commune dont on ne peut refuser l'usage à aucun membre de la communauté. Les personnes intéressées sont donc encouragées à en user largement, puisqu'elles n'assument qu'une partie des coûts afférents, le reste étant pris en charge par la collectivité. Les communaux courent donc le risque d'être surexploités.

Il en va de même pour les finances publiques. Il existe une asymétrie intrinsèque entre les bénéficiaires, les décideurs et ceux qui paient les

projets financés par les pouvoirs publics. Quand une communauté d'intérêts particulière bénéficie d'un programme étatique, ce sont tous les contribuables qui en assument les coûts. Autrement dit, les acteurs politiques mobilisent des ressources publiques alimentées par la collectivité en faveur du groupe d'intérêts qu'ils représentent. Des concessions mutuelles et des programmes de dépenses habilement regroupés leur permettent aussi de réunir des majorités à l'avantage de groupes restreints. Tout comme les pâturages communaux, les budgets publics risquent donc d'être exploités à l'excès.

Le problème des communaux budgétaires est identifié en économie politique¹. Il est essentiellement lié à la fragmentation de la société en groupes d'intérêts ayant chacun ses représentants politiques. Exemples: les segmentations géographiques au sein des parlements d'États membres et de l'électorat, ou les morcellements entre partis dans une coalition gouvernementale.

Un phénomène connu, désigné aux États-Unis par la formule «Pork barrel politics» (électoralisme) a inspiré très tôt plusieurs travaux: pour assurer leur réélection, des représentants du Congrès cherchent à provoquer des dépenses publiques en amendant des lois en discussion, afin de satisfaire un électorat précis. Ce type de politique «de clocher», par laquelle les élus s'engagent à défendre des intérêts régionaux sans égard aux conséquences financières pour la collectivité, existe également en Suisse. Récemment, par exemple, elle s'est manifestée par un concert de demandes lors de la discussion qui s'est tenue au niveau fédéral sur le financement nécessaire à l'extension de l'infrastructure ferroviaire².

Les référendums financiers et les divers freins à l'endettement ont montré leur aptitude à maîtriser les dépenses de l'État.





ISTOCK

Les grandes coalitions sont ambivalentes

Contrairement au système présidentiel avec scrutin majoritaire propre aux États-Unis, l'Europe connaît surtout des régimes parlementaires à représentation proportionnelle, d'où sortent souvent des gouvernements de coalition. Une première série d'analyses empiriques sur le phénomène des communaux budgétaires s'est intéressée aux effets de la taille des coalitions. L'hypothèse de travail était que plus le gouvernement rassemble de partis susceptibles d'exercer une influence sur le budget de l'État, plus la fragmentation est forte et plus le problème des communaux budgétaires est sensible. Les preuves empiriques découvertes à ce sujet sont ambivalentes³. La taille des coalitions ne porte pas clairement atteinte à la politique budgétaire. La

théorie d'Alesina et Rosenthal (1996) l'explique en supposant que les coalitions élargies tendent à représenter une population plus large, ce qui diminue l'impact des divers partis et groupes d'intérêts sur la politique budgétaire. Plus particulièrement dans une démocratie de concordance comme en Suisse, la fragmentation en plusieurs partis gouvernementaux ne produit guère d'effets négatifs.

Les gouvernements pléthoriques dépensent plus

Le problème des communaux budgétaires peut également se présenter au sein d'une équipe gouvernementale. Chaque ministre a une influence sur la politique budgétaire du groupe, en même temps qu'un intérêt à orienter le plus possible les ressources financières disponibles vers

Dans un système présidentiel, la politique «de clocher» est plus susceptible de se manifester. Celle-ci tend à privilégier les intérêts régionaux.

- 1 Buchanan & Tullock (1962), ainsi que Weingast et al. (1981).
- 2 Müller-Jentsch, *Föderales Wunschkonzert der Verkehrsinvestitionen*, 2013. Version en ligne: www.avenir-suisse.ch/32151/foderales-wunschkonzert-der-verkehrsinvestitionen.
- 3 Schaltegger et Feld (2009).
- 4 Niskanen (1971).
- 5 Selon Stigler (1971).

L'endettement par habitant a fortement diminué dans les communes qui pratiquent le referendum financier

son domaine propre. Cela peut se faire en maximisant l'influence de ses autorités sur le monde

politique⁴ ou par collusion du ministère avec des groupes d'intérêts importants pour le domaine concerné («détournement de la réglementation»)⁵. Enfin et surtout, les magistrats sont des politiciens élus qui représentent une certaine frange de l'électorat.

Au sein d'un cabinet, le problème des communaux devrait donc avoir des effets d'autant plus marqués que le nombre de portefeuilles ministériels – donc la fragmentation – est important. La fermeté du ministère des Finances ou des chefs de gouvernement ayant compétence en matière de règlement peut certes exercer ici une action modératrice du fait de leur

responsabilité à l'égard du budget général. Une évidence empirique s'impose, toutefois, dans les États membres de l'OCDE: le déficit, les dépenses publiques ou les dépenses de transfert sont d'autant plus élevés que la fragmentation est importante au sein du gouvernement⁶.

Les communaux budgétaires en Suisse

Le phénomène des communaux s'observe aussi dans les cantons suisses⁷. Aujourd'hui, leurs gouvernements comptent entre cinq et sept membres. Au fil du temps, quelques changements sont intervenus. Dans un passé récent, par exemple, on a vu des cantons comme Obwald (2002), Lucerne (2003) et Glaris (2006) réduire leurs équipes dirigeantes à cinq membres. Avant eux, Berne (1989),

⁶ Pour un aperçu, voir Schaltegger et Feld (2009).

⁷ Ibid.

Autres facteurs institutionnels influençant la politique budgétaire

Système majoritaire ou proportionnel

Dans un système *majoritaire*, les politiciens ont l'obligation de rendre des comptes à leur électorat. Les responsabilités sont clairement attribuables. Il arrive qu'un certain esprit de clocher s'installe en vue d'une réélection; en même temps, un parti fort a, sous ce régime, de bien meilleures chances d'obtenir une majorité au Parlement. Dans un système *proportionnel*, les partis doivent généralement former des coalitions. Cette division du gouvernement accentue le problème des *communaux budgétaires*. Pour augmenter leurs chances de réélection, les gouvernements ont – surtout en période préélectorale – intérêt à voir les dépenses publiques augmenter. Persson et Tabellini (2003) ont ainsi établi que, dans un système proportionnel, les dépenses sociales augmentent systématiquement durant les années d'élection. Aucun lien semblable ne s'observe dans les systèmes majoritaires.

Système parlementaire ou présidentiel

Dans un régime *parlementaire*, le Parlement peut en tout temps dissoudre le gouvernement. Il faut donc une coalition disciplinée à majorité stable pour contenir ce risque. Le favoritisme en faveur de certains électeurs est limité par la forte cohésion du parti. La probabilité de transferts ou d'allègements fiscaux en faveur de larges pans de la population augmente cependant. Dans un régime *présidentiel*, par contre, le gouvernement est élu directement par le peuple pour une législature déterminée. Il ne dépend donc pas d'une majorité parlementaire. La subordination au parti tend à diminuer, tandis que la politique «de clocher» est plus susceptible de se manifester. D'un autre côté, les gros programmes de dépenses pour de larges franges de la population ne peuvent plus guère trouver de majorité. Persson et Tabellini (2004) concluent d'ailleurs que, dans les régimes présidentiels, le niveau des dépenses publiques est inférieur de 5 points de pourcentage, en termes de produit intérieur brut, à ce qu'il est dans les pays comparables à régime parlementaire.

Pouvoirs du ministre des Finances

L'un des moyens d'atténuer le problème des *communaux budgétaires* est de conférer des pouvoirs étendus au ministre des Finances. Hallerberg et al. (2006) le prouvent à l'exemple des États de l'Union européenne: les gouvernements idéologiquement homogènes sont ceux qui parviennent le mieux à limiter l'endettement. Dans les coalitions plus vastes rassemblant parfois des idéologies différentes – typiques des régimes parlementaires –, le ministre des Finances a plus de peine à s'imposer face au gouvernement et au Parlement. Pour atténuer le problème des *communaux budgétaires*, la solution peut alors passer par des accords de coalition ou par l'assujettissement d'objectifs budgétaires stricts à une compétence directionnelle conférée au chef du gouvernement.

Stabilité politique et durée du mandat exercé par le ministre des Finances

Plus le mandat du ministre des Finances est long, plus l'incitation et les options en faveur d'une politique budgétaire axée sur la durée sont grandes. Un ministre en fonction durant de longues années renforce sa position tant au sein du gouvernement que face au Parlement et aux groupes d'intérêts. Par contre, les changements fréquents de gouvernement l'affaiblissent. Feld et Schaltegger (2010) ont appliqué cette hypothèse à la Suisse en s'appuyant sur une série de données historiques depuis la naissance de l'État fédéral moderne (1849–2007): compte tenu d'autres facteurs d'influence, cette étude confirme que le déficit et les dépenses tendent à diminuer avec la longévité du ministre des Finances.

Fédéralisme budgétaire et concurrence fiscale

La décentralisation budgétaire et la concurrence fiscale qui s'ensuit restreignent, de manière avérée, l'expansion des budgets publics. Sous la pression de la concurrence, les responsables politiques doivent fixer des impôts modérés et régler efficacement la mise à disposition des biens de l'État. Cela tend à limiter le recours excessif aux ressources publiques. Feld et al. (2010) fournissent à cet égard des preuves empiriques pour les cantons suisses. Plus la part des communes aux recettes de l'État est grande et la pression concurrentielle accrue dans un canton, moins l'impôt rapporte. La concurrence fiscale induit un glissement des contributions vers une redevance d'usage, ce qui renforce l'équivalence entre bénéficiaires et contribuables pour les biens fournis par l'État.



Appenzell Rhodes-Intérieures (1995) et Nidwald (1997) sont passés de neuf à sept conseillers d'État.

Les différences entre cantons ainsi que les changements dans le temps permettent d'étudier l'influence de la taille des gouvernements sur les politiques budgétaires cantonales. L'analyse menée par *Schaltegger et Feld (2009)* pour la période 1980-1998 met en évidence un fort effet de fragmentation. Plus un gouvernement cantonal est pléthorique, plus les dépenses et les recettes publiques sont élevées – toutes choses étant égales d'ailleurs. Cela prouve que le problème des communaux budgétaires n'est pas une construction purement théorique, mais qu'il a des effets démontrables sur la politique budgétaire, notamment au sein des exécutifs cantonaux.

Cette analyse fait partie d'une recherche économique s'intéressant aux effets des structures institutionnelles sur la politique budgétaire. Outre la fragmentation d'une coalition ou d'un cabinet ministériel, elle identifie d'autres paramètres institutionnels qui ont, à l'évidence, une influence sur le phénomène des communaux budgétaires (voir encadré).

Si les *communaux budgétaires* tendent à surexploiter les ressources publiques, quelles sont les institutions capables d'y remédier ? Nous aborderons ici deux mécanismes, le *référéndum financier* et le *frein à l'endettement*.

Le référendum financier, un remède

Dans une démocratie directe, les institutions renforcent le contrôle par le citoyen. Les négociations entre groupes d'intérêts, tout comme les concessions mutuelles au détriment de la collectivité, sont limitées par le système d'initiatives et de référendums. De nombreuses communes suisses connaissent ainsi le référendum obligatoire pour les projets dont le coût dépasse un certain seuil. Des études ont montré que cet outil a un fort impact sur l'endettement et le niveau des dépenses⁸. Selon une simulation, l'endettement par habitant est de 23 à 45% plus bas dans les communes qui l'appliquent.

Cette vérité empirique se vérifie également au niveau cantonal. Dix-sept cantons connaissent le référendum obligatoire en matière de dépenses publiques. Il s'avère que celles-ci sont de

19% moindres lorsque – corrigées d'autres facteurs d'influence – elles sont placées sous pareil contrôle⁹. Les données historiques montrent qu'au XX^e siècle, les dépenses cantonales ont également baissé de 12%¹⁰. Le référendum financier apparaît donc comme un remède efficace contre le recours excessif aux *communaux budgétaires*¹¹.

Les freins à l'endettement sont efficaces

Plusieurs cantons ont une longue tradition de règles budgétaires (p. ex. Saint-Gall depuis 1929). À la suite de la discussion sur le frein à l'endettement fédéral, dix cantons ont aussi introduit de telles règles depuis 2001. Il a été démontré qu'elles réduisent sensiblement les déficits budgétaires. En limitant les dépenses publiques au niveau des recettes, les règles budgétaires permettent d'empêcher que la charge fiscale n'obère l'avenir¹².

De surcroît, les freins à l'endettement aident les ministres des Finances à maintenir les velléités de leurs collègues gouvernementaux dans certaines limites, lorsqu'il s'agit de dépenses. En effet, les grands argentiers cherchent souvent à les contenir en émettant des prévisions budgétaires pessimistes¹³. Par la suite, celles-ci se révèlent erronées ou ne se traduisent que dans une moindre mesure par des déficits budgétaires.

Lüchinger et Schaltegger (2013) avancent l'hypothèse selon laquelle l'introduction d'un frein à l'endettement cantonal rend ce comportement tactique en partie inutile. Une analyse empirique le prouve: bien plus que les déficits effectifs, un frein à l'endettement au niveau cantonal a le pouvoir de réduire les déficits pronostiqués.

Les règles budgétaires introduites améliorent donc la précision des prévisions budgétaires. Les freins à l'endettement cantonaux semblent ainsi alléger la responsabilité des ministres des Finances. Pour contrer le problème des *communaux budgétaires*, ils sont de toute évidence plus efficaces que les pronostics budgétaires excessivement conservateurs émis pour des raisons tactiques.

Les mécanismes les plus efficaces s'imposent

Le problème des *communaux budgétaires* est bien plus qu'une vue de l'esprit. Les différentes

8 Feld et Kirchgässner (2001a, 2001b) ainsi que Feld, Kirchgässner et Schaltegger (2011).

9 Feld et Matsusaka (2003).

10 Funk et Gathmann (2011).

11 Selon une autre interprétation, les institutions d'une démocratie directe rendraient le souverain plus conservateur que les responsables politiques lorsqu'il s'agit de budget. Cela se discute, d'autant que les politiciens sont élus par ce même souverain. Le problème des communaux budgétaires semble plutôt déformer les décisions prises en matière de politique financière, une déformation que les institutions de la démocratie directe peuvent corriger.

12 Funk et Gathmann (2011).

13 Lüchinger et Schaltegger (2013).

manières dont il influence les finances publiques sont étayées par des témoignages anecdotiques autant que par des données empiriques. Comme le montre la recherche en politique économique, des institutions organisées sont primordiales pour l'endiguer. La Suisse, avec son fédéralisme budgétaire et sa diversité institutionnelle, constitue un objet d'étude idéal à cet égard. En même temps, parmi tous les mécanismes mis au point dans le laboratoire fédéral, ce sont les plus efficaces qui semblent s'imposer. Ils ont pour nom: équipes dirigeantes réduites, démocratie de concordance, fédéralisme budgétaire, droits référendaires et frein à l'endettement.

La pertinence des institutions se manifeste dans les pays où de telles conditions sont loin d'être réunies. La Grèce, par exemple, possède un système parlementaire purement représentatif qui, durant des décennies, a été dominé par l'un ou l'autre des deux partis au pouvoir. Le cabinet du Premier ministre Antonis Samaras (2012–2015) ne comptait pas moins de 23 ministres. L'État central grec encaisse plus de 96% des impôts. Depuis

qu'elle a rejoint la zone euro en 2001, la Grèce n'a jamais rempli les critères de stabilité prévus par l'accord de Maastricht. Ce contexte institutionnel a manifestement contribué aux graves dérives budgétaires observées.



Christoph A. Schaltegger

Professeur titulaire d'économie politique à l'université de Lucerne et directeur de l'Institut suisse des finances publiques et du droit fiscal (IFF) de l'université de Saint-Gall

Christian Frey

Assistant scientifique à l'université de Lucerne

Bibliographie

- Alesina A. et Rosenthal, H., «A theory of divided government», *Econometrica*, 64, 1996, pp. 1311–1341.
- Buchanan J. M. et Tullock G., *The Calculus of Consent*, 1962, University of Michigan Press, Ann Arbor.
- Feld L. P., Kirchgässner G. et Schaltegger C. A., «Decentralized taxation and the size of government: Evidence from Swiss state and local governments», *Southern Economic Journal*, 2010, pp. 27–48.
- Feld L. P. et Kirchgässner G., «On the effectiveness of debt brakes: the Swiss experience», dans R. Neck et J.-E. Sturm (éd.), *Sustainability of public debt*, Cambridge, 2008, MIT Press, pp. 223–255.
- Feld L. P. et Kirchgässner G., «The political economy of direct legislation: direct democracy and local decision making», *Economic Policy*, 33, 2001 (a), pp. 329–367.
- Feld L. P. et Kirchgässner G., «Does direct democracy reduce public debt? Evidence from Swiss municipalities», *Public Choice*, 109, 2001 (b), pp. 347–370.
- Feld L. P. et Matsusaka J. G., «Budget referendums and government spending: evidence from Swiss cantons», *Journal of Public Economics*, 87, 2003, pp. 2703–2724.
- Feld L. P. et Schaltegger C. A., «Political stability and fiscal policy: time series evidence for the Swiss federal level since 1849», *Public Choice*, 2010, pp. 144(3–4) et 505–534.
- Funk P. et Gathmann C., «Does direct democracy reduce the size of government? New evidence from historical data 1890–2000», *Economic Journal*, 121, 2011, pp. 1252–1280.
- Hallerberg M., Strauch R. et Von Hagen J., «The design of fiscal rules and forms of governance in European Union countries», *European Journal of Political Economy*, 23(2), 2007, pp. 338–359.
- Luechinger S. et Schaltegger C. A., «Fiscal rules, budget deficits and budget projections», *International Tax and Public Finance*, 20(5), 2013, pp. 785–807.
- Niskanen W. A., *Bureaucracy and Representative Government*, Chicago, 1971, Chicago University Press.
- Persson T. et Tabellini, «Constitutions and economic policy», *Journal of Economic Perspectives*, 2004, pp. 75–98.
- Persson T. et Tabellini G., *The Economic Effects of Constitutions: What Do the Data Say?*, Cambridge et Londres, 2003, MIT Press.
- Schaltegger C. A. et Feld L. P., «Do large cabinets favor large governments? Evidence on the fiscal commons problem for Swiss Cantons», *Journal of Public Economics*, 93(1), 2009, pp. 35–47.
- Stigler G. J., «The theory of economic regulation», *Bell Journal of Economics and Management Science*, 2, 1971, pp. 3–21.
- Weingast B. R., Shepsle K. et Johnson C., «The political economy of benefits and costs: a neoclassical approach to distributive politics», *Journal of Political Economy*, 96, 1981, pp. 132–163.