

Le frein à l'endettement fonctionne

Le frein à l'endettement a amélioré l'équilibre des finances fédérales depuis 2003. Une étude le démontre. *Christoph A. Schaltegger, Michele Salvi*

Abrégé La forte hausse de la dette fédérale dans les années nonante a suscité l'instauration du frein à l'endettement en 2003. Depuis lors, cette dette s'est substantiellement réduite. On ne savait, toutefois, pas si cela provenait de l'embellie conjoncturelle ou du mécanisme mis en place. Notre analyse montre clairement que c'est à ce dernier que revient la réduction du taux d'endettement fédéral. Le succès de cet instrument provient essentiellement de sa simplicité, de sa transparence et de son ancrage constitutionnel. Il faut donc considérer tout assouplissement légal avec une certaine prudence, notamment au regard de la situation des assurances sociales.

Les chiffres impressionnent d'eux-mêmes : depuis l'instauration du frein à l'endettement en 2003, la dette fédérale brute a baissé de 20 milliards de francs pour redescendre à 104 milliards en 2014. Comparée au produit intérieur brut (PIB), la diminution est encore plus nette, puisque le taux d'endettement est passé de 26 à 17 %.

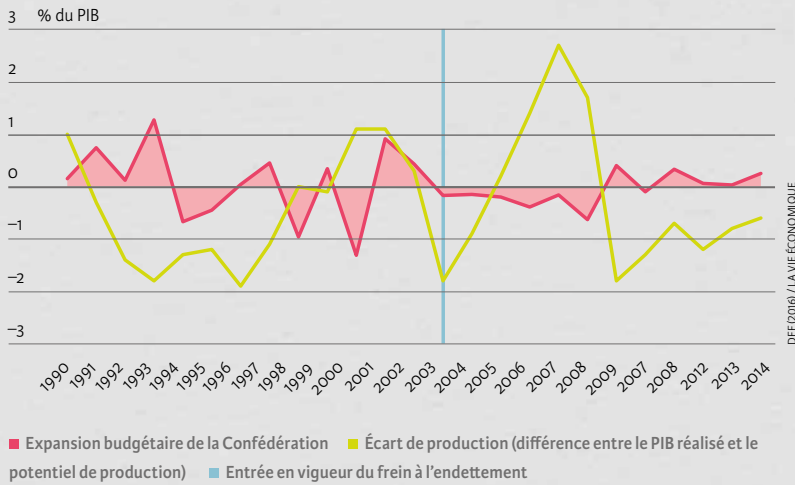
Le frein à l'endettement prévoit une limite aux dépenses parlementaires.

Or, le monde politique ne cesse de remettre en doute l'efficacité réelle du frein à l'endettement. Les sceptiques avancent que les améliorations citées proviennent essentiellement de l'embellie conjoncturelle¹, arguant du fait que le PIB a augmenté seulement de 16 % entre 1993 et 2003, alors qu'il a progressé d'environ 24 % entre 2003 et 2013. On peut donc se demander si ce mécanisme a une réelle efficacité.

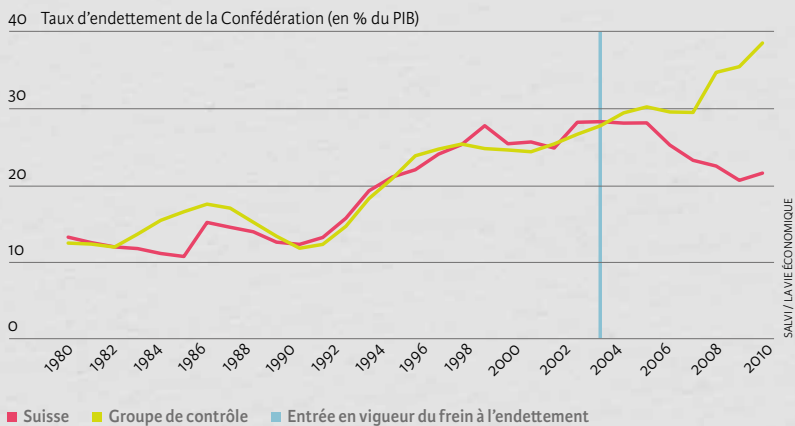
Le frein à l'endettement a été instauré pour assurer l'équilibre structurel des finances fédérales, compte tenu de la stabilisation conjoncturelle de l'économie². Ce mécanisme trouve sa légitimation théorique dans un problème bien connu des économistes, à savoir la «tragédie des biens communs». Une ressource limitée à vocation collective – autrement dit, dont tout le monde peut jouir – incite chaque acteur à la



III. 1. Expansion budgétaire et écart de production (1990–2010)

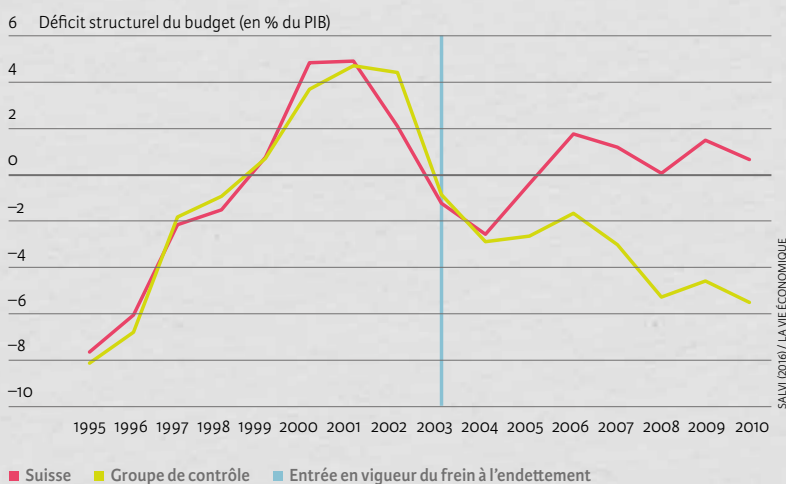


III. 2. Endettement de la Confédération (1980–2010)



Le graphique représente les évolutions effective et synthétique du taux d'endettement. La différence correspondant à l'effet causal du frein à l'endettement.

III. 3. Déficit structurel de la Confédération (1990–2010)



surexploiter dans la mesure où il n'en supporte qu'une partie des coûts. Les finances publiques en offrent l'illustration parfaite : un programme gouvernemental profite à un groupe d'intérêts, alors que ses coûts sont répartis sur l'ensemble des sujets fiscaux³. Les acteurs politiques ont ainsi tendance à affecter les deniers publics en fonction d'intérêts corporatistes (« rent-seeking »). Cette surexploitation de la manne fiscale menace le budget de l'État et conduit au déficit.

L'endettement croissant des années nonante s'est doublé d'un autre problème : la politique budgétaire était procyclique, ce qui avait plutôt tendance à déstabiliser la conjoncture. Le frein à l'endettement a agi comme un amortisseur : il a non seulement permis, mais également favorisé, une politique budgétaire anticyclique (voir *illustration 1*)⁴. Il est, toutefois, impossible d'observer et de comparer ce qu'aurait été l'évolution des finances publiques sans frein à l'endettement. Un doute existe donc sur son importance dans la réduction de l'endettement⁵.

L'instrument de mesure choisi est la méthode dite des contrôles synthétiques. Elle permet de tracer l'impact des mesures politiques en données objectives selon une perspective comparable. Les économistes espagnols Alberto Abadie et Javier Gardeazabal ont développé cette méthode pour quantifier l'incidence du terrorisme sur l'économie du Pays basque (voir *encadré*).

Résorption du taux d'endettement de 2 % par an

L'analyse contrefactuelle est formelle : le taux d'endettement est descendu à 17 % entre 2003 et 2010 sous l'effet du frein à l'endettement (voir *illustrations 2 et 3*)⁶. Le groupe de contrôle se compose des États de l'OCDE, pondérés selon leur importance relative. L'algorithme corrige ainsi fortement le poids de l'Australie, du Japon et du Luxembourg. Globalement, le frein à l'endettement a permis de réduire le taux d'endettement de 2,6 points de pourcentage en moyenne par an.

Ce résultat est confirmé par l'analyse analogique du déficit structurel. Durant la même période, le frein à l'endettement a amélioré le

Méthode des contrôles synthétiques

La méthode des contrôles synthétiques d'Abadie et Gardeazabal (2003) procède par analyse statistique pour définir le groupe de contrôle et générer la déduction formelle de l'inférence.

L'effet causal correspond à la différence entre la situation effective après un événement et la situation hypothétique qui aurait prévalu sans cet événement (*raisonnement contrefactuel*). Le résultat contrefactuel correspond à la moyenne pondérée du groupe de contrôle. Ce dernier est défini à l'aide d'un algorithme optimisé de manière à imiter au mieux les caractéristiques de l'unité à analyser avant l'événement. La méthode des contrôles synthétiques propose donc une définition analytique du groupe de contrôle et une déduction formelle de l'inférence.

déficit structurel de quelque 3 points de pourcentage par an. Ces résultats empiriques permettent de conclure que c'est bien lui qui a réduit le taux d'endettement fédéral. Il a même joué un rôle essentiel dans l'amélioration des finances fédérales.

Assouplissement des règles : autant jouer avec le feu

L'ancrage constitutionnel de mécanismes tels que le frein à l'endettement peut limiter efficacement la dette publique. Ces règles doivent, toutefois, être simples à comprendre, à mettre en œuvre et à surveiller. En même temps, elles doivent aussi laisser une certaine marge de manœuvre, afin de réagir à des situations extraordinaires, comme une catastrophe naturelle

ou une grave récession. Le frein à l'endettement remplit ces conditions et a amplement fait ses preuves.

Des défis tels que le vieillissement démographique pèseront de plus en plus fortement sur les finances fédérales. L'augmentation continue des coûts dans le domaine de la prévoyance vieillesse et de la santé en sera la première responsable. Comme le monde politique n'a encore rien décidé pour régler ce problème, l'endettement menace tous les niveaux, même en dehors des finances fédérales. Dès lors, assouplir la discipline budgétaire de la Confédération pour financer les assurances sociales serait une erreur. Il faudrait bien au contraire transférer le modèle du frein à l'endettement à ce dernier domaine en l'adaptant.

- 1 Truger et Will (2012).
- 2 Waldmeier et al. (2015).
- 3 Buchanan et Wagner (1977) ; Weingast et al. (1981).
- 4 Schaltegger et Weder (2010).
- 5 Inférence dite causale, voir Holland (1986).
- 6 Salvi (2016).



Christoph A. Schaltegger
Professeur d'économie politique à l'université de Lucerne et directeur de l'Institut de science financière et de droit financier à l'université de Saint-Gall

Michele Salvi
Étudiant en master d'économie, université de Saint-Gall

Bibliographie

Abadie A. et Gardeazabal J., « The Economic Costs of Conflict: A Case Study of the Basque Country », *American Economic Review*, 93(1), 2003, pp. 113–132.
Buchanan J. M. et Wagner R. E., *Democracy in Deficit: The Political Legacy of Lord Keynes*, New York, 1977, Academic Press.
Holland P., « Statistics and Causal Inference », *Journal of the American Statistical Association*, 81(396), 1986, pp. 945–970.

Salvi M., *Fiscal Rules and Debt Sustainability. Evaluating the Swiss Debt Containment Rule Using a Synthetic Control Approach*, thèse de master effectuée à l'université de Saint-Gall, 2016.

Schaltegger C. A. et Weder M., « Fiskalpolitik als antizyklisches Instrument. Eine Betrachtung der Schweiz », *Perspektiven der Wirtschaftspolitik*, 11(2), 2010, pp. 146–177.

Truger A. et Will H., *Eine Finanzpolitik im Interesse der nächsten Generationen: Schuldenbremse weiterentwickeln – Konjunkturpolitische Handlungsfähigkeit und öffentliche Investitionen stärken. Gutachten im Auftrag der Sozialdemokratischen Partei der Schweiz*, Düsseldorf, 2012, Institut für Makroökonomie und Konjunkturforschung (IMK) in der Hans-Böckler-Stiftung.

Waldmeier D., Mäder B., Angelini T., Vallender K. A. et Schaltegger C. A., « Handbuch der Schuldenbremsen der Schweiz. Regeln der Insolvenzvorsorge im Zusammenspiel mit dem geltenden Haushaltsrecht », Schriftenreihe Finanzwissenschaft und Finanzrecht, 111, Berne, 2015, Haupt Verlag.
Weingast B. R., Shepsle K. A. et Johnson C., « The Political Economy of Benefits and Costs: A Neoclassical Approach to Distributive Politics », *Journal of Political Economy*, 96(4), 1981, pp. 132–163.