

**Robert Ayrton**

**L'IMPOSSIBLE  
POLITIQUE  
BUDGÉTAIRE**

L'Etat fédéral face  
aux turbulences économiques

COLLECTION  
**Le  
savoir  
suisse**

Presses polytechniques et universitaires romandes

# 1

## QU'EST-CE QU'UNE POLITIQUE CONJONCTURELLE ?

Selon les traités d'économie politique, l'un des moyens de l'Etat pour lutter contre le chômage en période de récession est le recours à une politique budgétaire expansive. Celle-ci augmente les dépenses et allège les charges fiscales. Les dépenses engendrent en principe davantage de commandes, de travail, donc de revenus disponibles pour les ménages et la consommation se ranime. En théorie, le processus aboutit à une augmentation de la demande globale et fait baisser le taux de chômage. A l'inverse, en période de surchauffe, l'Etat devrait s'orienter vers des politiques budgétaires restrictives. Telle est l'une des fonctions que l'on attribue généralement à l'Etat moderne lorsqu'il recherche la stabilisation de l'économie.

Cependant, il existe des pays où cette théorie de politique conjoncturelle ne semble pas de mise. L'un d'eux est la Suisse, dont la Constitution fournit pourtant au gouvernement une base légale solide pour des interventions économiques. Selon les rapports de l'OCDE, c'est la politique monétaire qui est privilégiée en Suisse à cet égard, et non la politique budgétaire. On invoque beaucoup de raisons à ce choix : tradition libérale, grande autonomie de la banque centrale, ressources limitées de l'Etat central et bien d'autres facteurs sans oublier l'institution de la démocratie directe, qui réduit la marge de manœuvre de l'Etat dans sa politique fiscale, indissociable de la politique budgétaire.

Mais l'argument le plus souvent invoqué est celui du fédéralisme. La division territoriale des compétences, et en particulier des compétences budgétaires, handicaperait sérieusement la capacité de pilotage macroéconomique de l'Etat central, c'est-à-dire son intervention globale dans la vie économique du pays.

Les politiques budgétaires prendraient bien plus de temps pour produire des effets visibles que dans les Etats unitaires et souvent, grêle après vendange, le résultat serait atteint au moment où l'activité économique montre à nouveau des signes de reprise. Les politiques budgétaires sont donc jugées superflues par certains.

L'argument semble convaincant. Ne désigne-t-on pas volontiers la Suisse comme une fédération par excellence ? Reste le problème de fond. Quelle est en fait la capacité de direction, de coordination et de contrôle de l'Etat fédéral en matière de politique conjoncturelle ?

Il serait faux de prétendre que le fédéralisme en soi engendre des problèmes ou des tensions. Il faut distinguer plutôt entre différents types de fédéralisme : dans certains systèmes, les Etats membres (Länder, provinces, cantons, etc.) détiennent, suivant les domaines, davantage de souveraineté que dans d'autres. On oppose parfois le fédéralisme «coopératif» au fédéralisme «dual», adjectif qui vient des pays anglo-saxons. Au Canada, le gouvernement fédéral détient peu de pouvoirs pour contraindre les provinces à coopérer dans une politique budgétaire d'envergure. En revanche, l'étendue de ses compétences le rend moins dépendant de cette collaboration pour la mise en œuvre d'une telle politique. En Allemagne, au contraire, le gouvernement fédéral n'est pas en mesure de décider grand-chose sans le consentement des Länder : c'est le type même du fédéralisme dit «coopératif».

La Suisse représente un cas à part puisqu'on y observe en même temps un degré important de dépendance et d'indépendance entre les cantons et la Confédération. Les cantons possèdent un niveau très élevé de souveraineté – et en l'occurrence de souveraineté budgétaire. Mais ils dépendent des subventions de Berne ou de fonds provenant de ses recettes fiscales (notamment les quotes-parts de l'impôt fédéral direct). Et dans l'autre sens, la Confédération dépend de la collaboration des cantons dans de multiples domaines, pour une large part en raison de ses ressources administratives restreintes.

Le fédéralisme tel qu'il est pratiqué en Suisse est souvent considéré comme une formule institutionnelle de référence. La

rareté des conflits violents dans ce pays, malgré sa réalité socio-économique et culturelle hautement hétérogène, justifie cette réputation. Reste qu'on doit se demander si ce système ne représente pas une formule peu adaptée à une politique économique d'urgence.

L'étude de la politique budgétaire conjoncturelle en Suisse doit retenir notre attention à plus d'un titre : non seulement comme un révélateur des problèmes institutionnels inhérents au fédéralisme, mais aussi parce que le budget est l'un des « piliers fonctionnels » de toute action publique. Il est emblématique. Il constitue pour l'Etat central l'un des outils symboliques et déterminants de son orientation. L'analyse de la politique budgétaire est une manière fondamentale de comprendre le système politique de ce pays.

## L'ARÈNE FÉDÉRALE

On prétend que le fédéralisme fait obstacle à une politique budgétaire conjoncturelle. Est-ce vrai ? Il faut en premier lieu que l'on s'interroge sur le fédéralisme lui-même. Parmi différents fédéralismes, à quel type peut s'apparenter le système suisse ?

Le fédéralisme « dual » se caractérise par une séparation assez nette des compétences entre niveaux gouvernementaux et le fédéralisme « coopératif » par davantage d'interdépendance. Dans ce dernier cas, les décisions sont prises après un processus de concertation relativement complexe entre acteurs territoriaux ou collectivités publiques. Comparée à trois autres Etats fédéraux – le Canada, l'Allemagne et la Belgique – la Suisse s'apparente plutôt au modèle dit « coopératif » : on y observe en effet un échange décisionnel étroit et incessant entre cantons et gouvernement fédéral. Il reste néanmoins aux cantons un haut degré de souveraineté, en matière budgétaire entre autres, qui injecte une bonne dose de fédéralisme « dual » dans le système. En somme, le fédéralisme suisse est d'un type hybride, avec une nette orientation vers le modèle « coopératif ». Mais il convient

de se pencher de plus près sur les compétences des uns et des autres.

## MAIS DE QUEL TYPE DE FÉDÉRALISME PARLE-T-ON ?

La politique budgétaire dans un Etat fédéral implique par définition une distribution des compétences entre le gouvernement central et les Etats membres. La notion de « constitution fédérale budgétaire » peut nous aider à mieux comprendre cette dimension. Ce terme, dérivé ici encore de l'anglo-américain, *fiscal constitution*, désigne les règles du jeu ou les normes – formalisées, institutionnelles ou autres – qui président aux choix de la politique budgétaire et figurent en principe dans la charte fondamentale du pays. La constitution fédérale budgétaire n'est pas la même au Canada, en Australie ou en Suisse. Elle détermine entre les différents niveaux de gouvernement qui fait quoi dans le domaine des dépenses publiques et des prélèvements fiscaux. La constitution fédérale budgétaire reflète, en Suisse, la règle dite de subsidiarité, selon laquelle les cantons gèrent en principe tous les domaines qu'ils n'ont pas concédés au niveau politique et administratif supérieur.

Dans le cas de la Suisse, lorsque l'on dit que tel ou tel acteur territorial, gouvernement cantonal ou Confédération, a tel « pouvoir » par rapport à un autre, on fait référence à toute l'étendue de ses compétences, dépenses publiques, fiscalité, mais aussi ses chances d'occuper des positions de veto, c'est-à-dire de bloquer tel ou tel processus de décision ou même ses possibilités d'agir de façon unilatérale.

En fonction de ces critères, on peut s'aventurer à une classification, en comparant la Suisse à trois autres Etats fédéraux.

Le degré de pouvoir relatif entre les Etats membres et le gouvernement en dit long sur les relations qui existent entre eux. En Suisse, cantons et Confédération ont chacun leurs compétences propres, mais rechignent à bien des égards à se lancer dans des politiques audacieuses sans un minimum de concertation. Celle-

Degré de pouvoir relatif des acteurs territoriaux.

		<i>GOUVERNEMENT FÉDÉRAL</i>	
		<i>Degré de pouvoir élevé</i>	<i>Degré de pouvoir faible</i>
<i>ETATS MEMBRES</i>	<i>Degré de pouvoir élevé</i>	ALLEMAGNE Fédéralisme « coopératif »	BELGIQUE Fédéralisme mixte, plus proche du modèle coopératif
	<i>Degré de pouvoir faible</i>	CANADA Fédéralisme « dual »	SUISSE Cas plutôt hybride

ci provient d'un système de gouvernance « emboîté » : la Confédération tient à s'appuyer sur les cantons et réciproquement. Mais on doit impliquer également d'autres facteurs comme la démocratie directe ou un certain esprit de « concordance ». On aime le « consensus ».

La démocratie directe offre à un grand nombre d'acteurs une possibilité de blocage. Il existe d'amples moyens de faire échouer un projet de loi. Or le seul fait de savoir que ces forces existent incite, par intériorisation de la menace référendaire, à des habitudes de négociations. Les autorités fédérales se voient contraintes de compter pour une large part sur le bon vouloir des cantons pour toute mise en œuvre d'une politique, en particulier pour initier toute politique budgétaire de stabilisation ou toute intervention macroéconomique. Nous reviendrons sur ces aspects.

## LA MANIPULATION DES RECETTES ET DES DÉPENSES

Jusqu'à présent il a été question de fédéralisme. Or il convient de se pencher maintenant sur la politique budgétaire conjoncturelle elle-même. Rappelons tout d'abord le fait élémentaire qu'elle comporte deux volets : les recettes et les dépenses. Les choses se compliquent lorsque l'on cherche à savoir

dans quelles conditions il faut augmenter, ou au contraire diminuer les dépenses. Même question pour les recettes, surtout les recettes fiscales. Une diminution des impôts permet-elle réellement d'injecter du dynamisme dans l'économie, comme on l'entend souvent ? Ces diminutions doivent-elles en même temps s'accompagner d'une augmentation des dépenses publiques ? Le cas échéant, ne va-t-on pas produire des déficits publics insupportables ? Une mauvaise conjoncture justifie-t-elle le recours à une politique de dépenses déficitaires ? Et qui seront les bénéficiaires principaux des allègements fiscaux ou des dépenses supplémentaires ? Et ainsi de suite.

Toutes ces questions peuvent paraître bien sommaires, surtout pour un économiste. Elles n'en sont pas moins fondamentales. Il suffit de se référer par exemple aux grands débats opposant Républicains et Démocrates aux Etats-Unis. Les premiers se posent assez systématiquement en défenseurs d'une politique de dépenses publiques réduites et d'une diminution de la fiscalité, les seconds au contraire plaident pour des dépenses publiques et des impôts plus pressants.

Parmi les nombreuses théories ou approches, deux se démarquent et s'opposent : le keynésianisme et le monétarisme. Nous allons évoquer brièvement ces deux « écoles », ce qui nous permettra de mieux comprendre le positionnement des autorités budgétaires – et monétaires – en Suisse.

## CENTRALITÉ DE LA POLITIQUE BUDGÉTAIRE

Questionnés sur les raisons pour lesquelles telle politique économique a été adoptée plutôt qu'une autre en Suisse, la plupart des responsables politiques donnent des réponses variant entre la finesse nuancée et l'emporte-pièce, mais elles possèdent un point commun. Elles mettent en avant des considérations de « pragmatisme » ou de « bon sens », chiffres et statistiques à l'appui.

Or derrière ce « bon sens » se profile la question d'un choix politique, qui repose à son tour sur des valeurs implicites. La

politique budgétaire au sens large touche souvent à des enjeux très sensibles, que l'on se place du point de vue des responsables politiques, de l'industrie, des associations d'intérêt, des partis politiques, des experts en finances publiques, du corps électoral ou de l'homme de la rue avec ou sans droit de vote. Comme le dit Donald Kettl, dans son excellent ouvrage *Deficit Politics* qui traite de la politique budgétaire aux Etats-Unis, et que nous traduisons librement ici :

«La politique budgétaire est au fond une décision concernant la quantité de ressources appartenant à la société que nous souhaitons prélever du secteur privé pour l'affecter à des problèmes d'intérêts publics plus larges... Il s'agit d'un *symbole des visions concurrentes* qu'on entretient sur le gouvernement et sa place dans la société.»

Au centre de l'économie politique, en tant que discipline, se pose donc le problème classique du rôle dévolu à l'Etat. C'est là le point d'affrontement entre les visions concurrentes.

Une politique conjoncturelle vise à stabiliser l'activité économique. L'instabilité conjoncturelle qu'on veut combattre se traduit en gros par deux situations préoccupantes : la surchauffe ou la récession. En cas de surchauffe, les politiques seront plutôt restrictives, et expansionnistes dans le cas contraire.

De manière générale, on peut attribuer à la politique conjoncturelle quatre buts majeurs : (1) une croissance équilibrée ; (2) le plein emploi, la lutte contre le chômage ; (3) la stabilité monétaire, le niveau des prix ; et (4) l'équilibre externe, c'est-à-dire l'intervention contre un excédent d'importations sur les exportations, ou l'inverse. Tout au long de cette discussion, il sera surtout question des trois premières cibles, dans la mesure où la balance commerciale touche davantage à la politique monétaire.

## KEYNES ET FRIEDMAN

Qu'on ne se leurre pas, il n'existe de consensus parmi les économistes ou les responsables politiques ni à l'égard des

objectifs de la politique conjoncturelle ni dans le choix des moyens. Les avis ou les angles d'approche sont multiples, mais on peut schématiquement faire état de deux grands « paradigmes » : les *keynésiens* d'une part et les monétaristes (ou néoclassiques) de l'autre.

Les premiers, partant des théories de l'économiste britannique John Maynard Keynes (1883-1946), postulent qu'une politique budgétaire conjoncturelle garde son sens en tout temps dans la mesure où l'économie n'est jamais intrinsèquement stable. Les forces du marché ne garantissent pas l'équilibre, même à moyen terme, entre l'offre et la demande. Selon les *keynésiens*, les déficits probables engendrés par une augmentation substantielle des dépenses publiques seront épongés sur le long terme. Comment ? Par de meilleures rentrées fiscales, rendues possibles par la reprise économique et une croissance plus soutenue, auxquelles précisément ces dépenses supplémentaires auront contribué. La lutte contre l'inflation, pour le *keynésianisme*, est une préoccupation importante, mais l'emploi l'est davantage encore. Combattre le chômage est l'objectif numéro un.

Les monétaristes, dont l'un des maîtres à penser est l'économiste américain contemporain Milton Friedman, soutiennent plutôt l'hypothèse d'une stabilité intrinsèque du marché et souhaitent limiter la politique macroéconomique de l'Etat à la lutte contre l'inflation. Une politique conjoncturelle pilotée par le budget est jugée inutile – à moins qu'elle ne soit restrictive ou s'en tienne à une réduction des charges fiscales. Des interventions expansionnistes pourraient non seulement enflammer les prix mais mener à des déficits graves et à un alourdissement de la dette publique. Pour les monétaristes, il incombe surtout aux autorités monétaires, c'est-à-dire aux banques centrales, de mener la politique de stabilisation, notamment par la manipulation de leurs taux directeurs : des taux d'intérêt élevés réduisent la masse monétaire et ralentissent la marche des affaires, alors que des taux modérés conduisent en principe aux phénomènes inverses.

Les *keynésiens* traditionnels soutiennent qu'une politique visant à stimuler la demande globale passera par une augmentation des dépenses publiques (consommation par l'Etat de biens

et de services, investissements tels que des grands travaux, transferts aux personnes physiques et morales, subsides). Les taxes seront réduites afin d'accroître le revenu disponible des ménages et des entreprises. Par un effet multiplicateur, la demande globale devrait en principe augmenter et favoriser l'emploi.

Mais où trouver les ressources nécessaires à ces dépenses supplémentaires ? L'Etat a plusieurs recours. Soit il fait fonctionner la planche à billets, soit il augmente les impôts, soit encore il emprunte aux agents économiques. La création monétaire, génératrice d'inflation, n'est pas l'option préférée des keynésiens (ni d'ailleurs des monétaristes), pas plus que l'augmentation des impôts qui pèserait sur les ménages et les entreprises et diminuerait le pouvoir d'achat. Le financement des dépenses sera plutôt couvert par l'emprunt.

#### DES TRENTE GLORIEUSES À LA CRISE PÉTROLIÈRE : LA FIN DU CONSENSUS KEYNÉSIEEN

Alors que le keynésianisme fut durant les Trente Glorieuses, c'est-à-dire la période qui suivit la Seconde Guerre mondiale, le paradigme dominant dans la plupart des pays industrialisés, un nouveau modèle a commencé à prendre de l'influence dans les années 1970. Les déficits engendrés par les dépenses publiques, la *stagflation*, stagnation et inflation mêlées consécutivement à la première crise du pétrole, le chômage persistant, la généralisation des taux de change flottant, le Traité de Maastricht, l'intégration croissante des marchés mondiaux, et bien d'autres facteurs encore, ont contribué à mettre fin au « consensus keynésien ». Un nombre toujours plus important d'économistes et de responsables politiques de part et d'autre de l'Atlantique se sont tournés vers le monétarisme, se donnant comme objectif principal la lutte contre l'inflation. Avec cette cible, la stabilisation macroéconomique fut confiée avant tout aux banques centrales.

Pour les monétaristes, une politique budgétaire de relance est inutile, d'abord parce qu'elle influe seulement sur la composi-

tion du produit national brut (PNB) et non sur sa valeur totale. Elle comporte également un certain nombre de risques, notamment celui de freiner involontairement les investissements du secteur privé si les taux d'intérêt sont trop élevés. Le but obsessionnel des monétaristes est, comme on l'a vu, la réduction des déficits publics, provoqués selon eux ou fâcheusement tolérés par les politiques keynésiennes. Pour y parvenir le moyen n'est pas l'augmentation des impôts, puisqu'une telle mesure passe pour être nuisible à l'activité économique, mais une réduction pure et simple des dépenses de l'Etat, et si possible également des impôts.

L'accent est mis, dans ce camp, non sur une régulation conjoncturelle de la demande, mais plutôt sur une politique de l'offre (*supply-side policy*). A travers des politiques de dérégulation du marché du travail, on prétend diminuer les coûts de production des entreprises, accroître les ventes et donc créer des emplois. En outre, de nombreux monétaristes pensent qu'il existe des mécanismes automatiques de stabilisation macroéconomique. Ces rééquilibrages naturels sont suffisants à leurs yeux pour éviter le recours à des politiques budgétaires actives ou à des modifications des barèmes fiscaux.

## L'EXEMPLE AUTRICHIEN

Les théories économiques qui sous-tendent le keynésianisme ou le monétarisme sont bien entendu beaucoup plus complexes que les schémas esquissés ci-dessus. De nombreux économistes estiment – et ils ont sans doute raison – qu'une politique macroéconomique optimale passe par une coordination entre les politiques budgétaires, monétaires et salariales. Une politique qui cherche à stimuler l'activité économique a visiblement de meilleures chances de donner des résultats si les interventions budgétaires et monétaires sont simultanément expansives et si les syndicats acceptent, du moins provisoirement, de modérer les revendications salariales. Un tel cas de figure s'est produit en Autriche, le pays qui s'en est le mieux sorti, en matière d'infla-

tion et de chômage, lors de la récession des années 1970. Il existait alors un haut degré de concertation entre les autorités budgétaires et monétaires et des arrangements au sommet, entre partenaires sociaux – entreprises et syndicats notamment – ont assuré une harmonisation de la manœuvre.

Dans le cas de la Suisse, la politique salariale est au contraire particulièrement fragmentée et décentralisée, ventilée à travers une multitude de conventions collectives par branches, régions et entreprises. C'est l'une des raisons pour lesquelles il serait trop long d'entrer ici dans le détail de cette question. Il suffira pour l'instant de retenir que dans ce pays les économistes et responsables politiques, pratiquement toutes tendances confondues, sont orientés vers le monétarisme.