

Évolution des finances municipales et instruments d'assainissement

Prof. Christoph A. Schaltegger

Professeur ordinaire d'économie politique
Doyen de la faculté des sciences sociales et
économiques de l'Université de Lucerne

Conférence des directrices et directeurs des
finances des villes, Berne, le 9 septembre 2016



«Selon Alesina, l'une des principales conclusions est la suivante: si les États veulent faire des économies, ils devraient **réduire leurs dépenses plutôt qu'augmenter les recettes fiscales**. [...]

Dans ce contexte, **trois piliers stratégiques** peuvent être identifiés, qui contribuent à soutenir une réforme des dépenses: il faut premièrement garantir la durabilité des **dépenses publiques** et de la **masse salariale** [...].

Deuxièmement, il faut augmenter l'**efficience** en tenant compte **de considérations d'équité**. L'efficience des dépenses de formation peut être augmentée dans de nombreux endroits. [...] En matière de marchés publics et d'investissements d'infrastructure également, un potentiel d'économie important est encore inexploité.

Troisièmement, il faudrait créer des institutions qui aident à contrôler le comportement en matière de dépenses. **Des règles fiscales telles que le frein à l'endettement** [...] incitent la politique à s'astreindre à suivre une voie en matière de dépenses.»

Professeur Alberto Alesina, Harvard University, lors d'un entretien avec la NZZ, 31.5.2014, Walter-Adolf-Jöhr-Vorlesung



Vue d'ensemble

UNIVERSITÄT
LUZERN

Nécessité de consolider les finances communales?

- Déficits budgétaires persistants, pression croissante en matière de dépenses
- «deficit bias» dans le processus politique

Que faut-il faire – Mesures curatives et préventives?

- Facteurs de succès
- Signification des freins à l'endettement

Risques et effets indésirables

- Conséquences pour l'économie, la politique et la société

Ultima Ratio

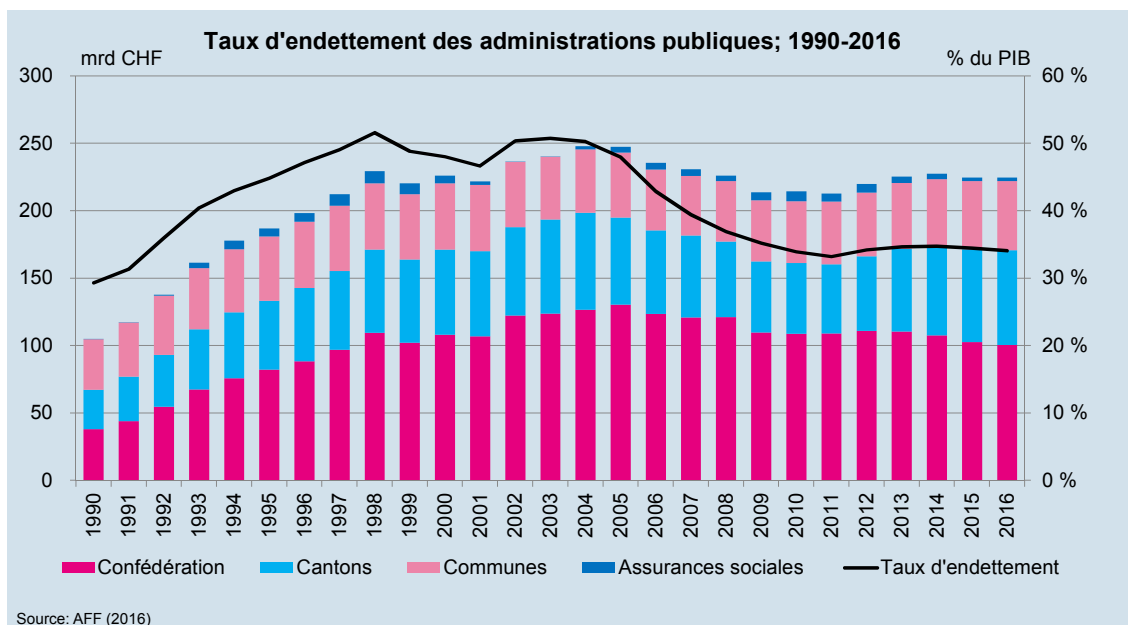
- Loi fédérale réglant la poursuite pour dettes contre les communes et autres collectivités de droit public cantonal (LPDC)

Nécessité d'agir concernant les finances publiques?

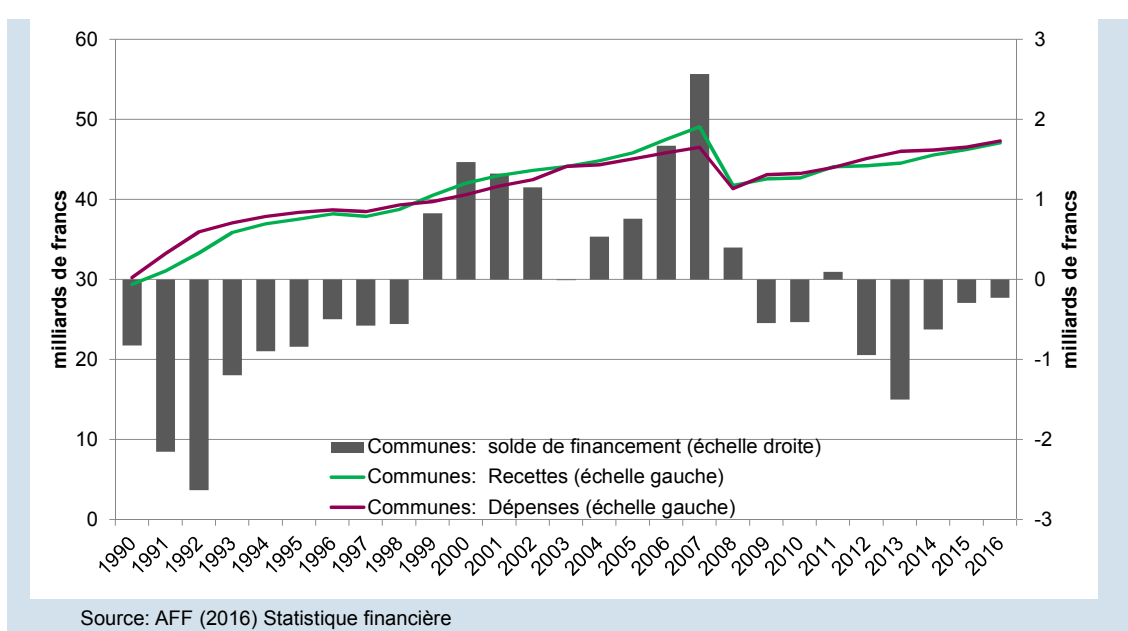
UNIVERSITÄT
LUZERN



Evolution de l'endettement en Suisse

UNIVERSITÄT
LUZERN

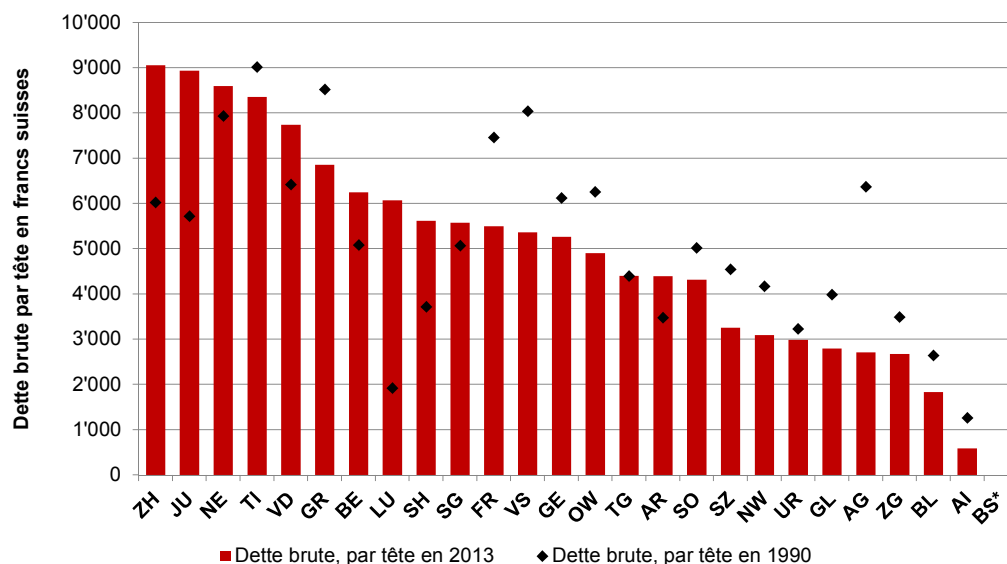
Evolution des budgets communaux

UNIVERSITÄT
LUZERN

6

Dette brute communale par canton

UNIVERSITÄT
LUZERN



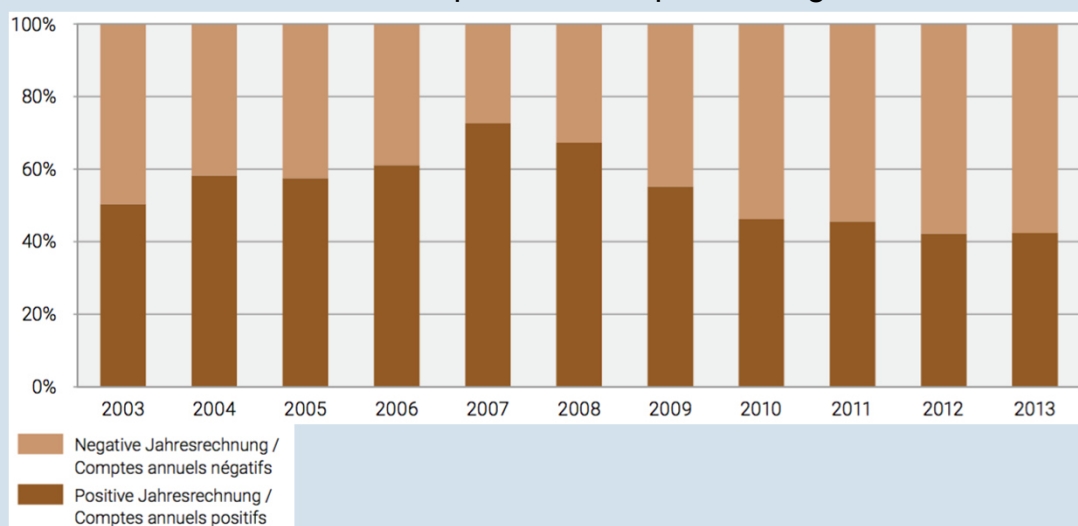
Source: AFF (2016) Statistique financière (*Les comptes de Bâle-ville et Bâle-campagne ne sont pas séparables.)

7

Comptes annuels des villes

UNIVERSITÄT
LUZERN

Part des villes avec des comptes annuels positifs/négatifs



Source: annuaire statistique des villes suisses (2016)

8

Exigences pour une politique financière durable

UNIVERSITÄT
LUZERN

Combien de dettes pouvons-nous nous permettre?

- **Aucune valeur maximale absolue valable pour tous les pays.**
- Décisif: **stabilisation de l'endettement** en relation avec la puissance économique (ratio d'endettement)
- **Les dettes peuvent augmenter en fonction de la puissance économique**, dans la mesure où le taux d'intérêt réel est également aligné sur la croissance économique (modèle Domar, 1944)

quote-p. des dépenses	2013	2030				2045			
	Quote-p.	Quote-p.	Analyses de sensibilité		Migration A-06-2015	Quote-p.	Analyses de sensibilité		Migration A-06-2015
	(en % PIB)	(en % PIB)	Productivité -0.3 +0.3			(en % PIB)	Productivité -0.3 +0.3		
Confédération	17.2	10.5	+0.7	-0.6	-0.9	7.2	+2.1	-1.7	-2.7
Assurances sociales	0.7	-5.3	+0.5	-0.5	-1.1	-4.5	+2.6	-2.5	-5.4
Cantons	9.6	17.8	-0.4	+0.4	-0.5	36.5	-0.0	+0.2	-2.9
Communes	7.6	11.9	-0.2	+0.2	-0.2	20.1	-0.0	+0.0	-0.6
Total	35.1	34.9	+0.6	-0.5	-2.6	59.4	+4.6	-3.9	-11.5

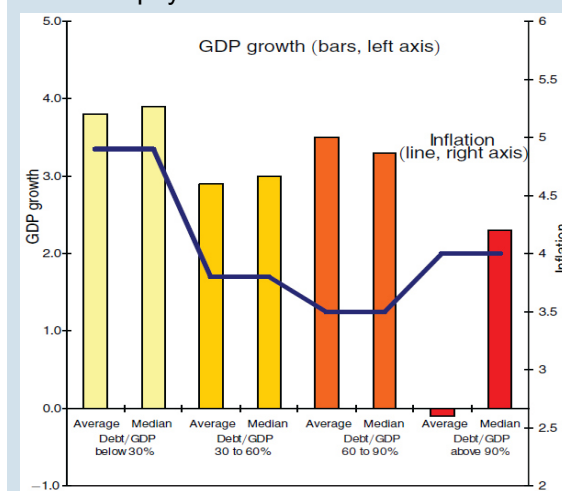
Source: EFD, 2016

Dettes publiques et croissance

UNIVERSITÄT
LUZERN

Seuil de 90 pour cent (Reinhart & Rogoff, 2010):

Ratio d'endettement et croissance du PIB dans les pays industriels 1946-2009:



- Explication possible de la forte baisse de la croissance à partir d'un endettement de 90 pour cent du PIB:

- Les intérêts débiteurs en forte hausse sur le marché des capitaux en cas de dépassement d'un seuil de tolérance des dettes requièrent une importante correction fiscale, ce qui entraîne une chute de la croissance.

- Discussion/critique

- Causalité inverse?
- Justification pour une politique de rigueur?

Déficits structurels dans les finances publiques UNIVERSITÄT LUZERN

Pourquoi les finances publiques tendent-elles à générer des déficits structurels (deficit bias)?

- Asymétrie dans la politique financière anticyclique
(Buchanan et Wagner (1977): «Democracy in Deficit»)
- Exploitation excessive du budget public comme ressource fiscale commune (Buchanan et Tullock, 1962; Weingast, Shepsle et Johnson, 1981)
- Endettement public stratégique (Alesina et Tabellini, 1990)
- Crédibilité et incohérence temporelle (Kydland et Prescott, 1977)
- Centralisation rampante (Schaltegger et Winistörfer, 2014)

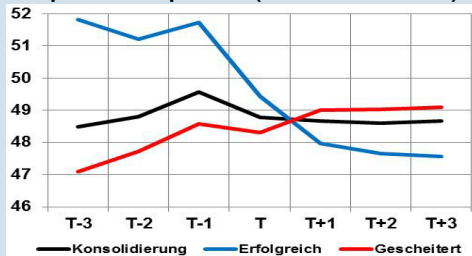
Que faut-il faire – Mesures curatives et préventives? UNIVERSITÄT LUZERN



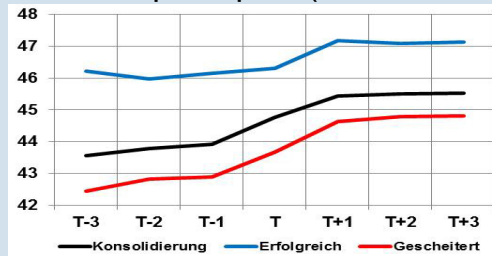
Programmes de consolidation réussis

UNIVERSITÄT
LUZERN

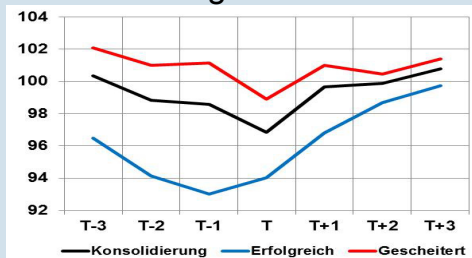
Dépenses publ. (en % du PIB):



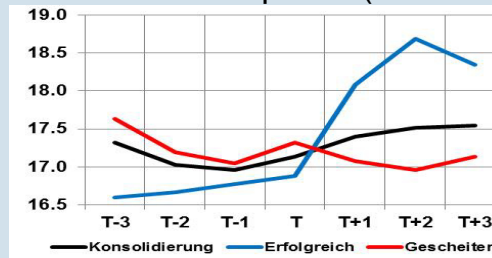
Recettes publiques (en % du PIB):



Taux de change effectif



Investissements privés (en % du PIB):



Source: Schaltegger et Weder (2012)

Programmes de consolidation réussis

UNIVERSITÄT
LUZERN

Situation de départ: situation financière tendue

- Des déficits, dettes et intérêts élevés accroissent la volonté d'agir
(Barrios et al., 2010, von Hagen et al., 2001, Zaghini, 2001)

Étendue: profonde rupture; vaste couverture

- En fonction de la nécessité d'agir, mais aussi étendue que possible
(Afonso/Jalles, 2012, Alesina/Perotti, 1995, 1997, Ardagna, 2004)
- Des mesures sont souvent affaiblies ou complètement suspendues

Composition: coupure centrale des dépenses

- Focalisation sur la réduction des dettes, en particulier les transferts, l'administration publique
(Alesina et Ardagna, 1998, 2010, Alesina and Perotti, 1995, 1997, Hernández de Cos et Moral-Benito, 2011, von Hagen et al., 2001)
- «Front-loading»: autant de mesures que possible dès que possible
- Accompagné de réformes structurelles (marché du travail, sécurité sociale)
(Alesina et Ardagna, 2012, Alesina et al., 2012)

Programmes de consolidation réussis

UNIVERSITÄT
LUZERN

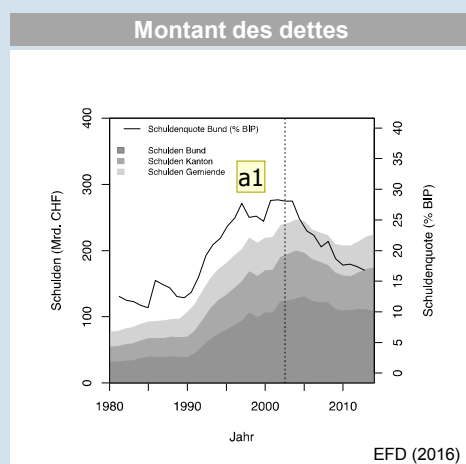
Environnement macro-économique et de politique monétaire

- Rôle important d'une politique monétaire d'accompagnement (Ahrend et al., 2006, Devries et al., 2011)
- Les dépréciations de la monnaie peuvent augmenter les chances de succès (Lambertini et Tavares, 2005, Hjelm, 2002, Perotti, 2011)
- Les crises financières réduisent la probabilité de succès (Barrios et al., 2010)
- Des taux d'intérêt bas et une croissance élevée de l'économie mondiale aident (Heylen et Everaert, 2000, McDermott et Wescott, 1996)

Facteurs politiques et institutionnels

- Distance temporelle aussi grande que possible jusqu'aux prochaines élections (Alesina et al., 2006, Kumar et al., 2007, Mierau et al., 2007)
- Le succès des nouveaux gouvernements est supérieur à celui des anciens (Alesina et al., 2006, Kumar et al., 2007)
- Des réductions au niveau de la clientèle propre augmentent les chances (Tavares, 2004)
- Les gouvernements de coalition sont un obstacle (Alesina et al., 1998)
- Le fédéralisme n'est pas un obstacle (Schaltegger et Feld, 2009)

Prévention des dettes

UNIVERSITÄT
LUZERN

Expériences

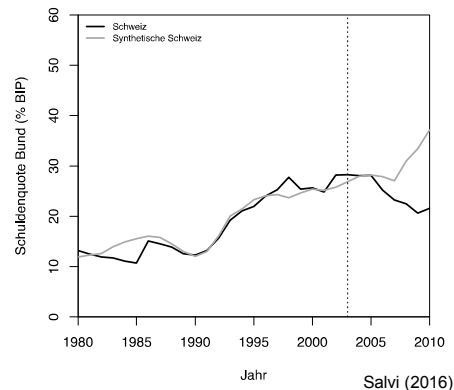
- Renforcement de la **politique financière anticyclique** (excédents forcés dans les années d'essor 2006-2008)
- Réduction des dettes et économies au niveau de la charge des intérêts, **part des investissements** stable
- **Large acceptation** dans la politique et la population
- Aucune solution pour les **problèmes structurels** à long terme (défi démographique; effet d'éviction du fait du financement de l'AVS via 19,55 % du budget fédéral)

a1 Tippfehler: Gemiende statt Gemeinde
aledam; 07.09.2016

Frein à l'endettement: analyse contradictoire

UNIVERSITÄT
LUZERN

Ratio d'endettement de la Confédération



Résultats

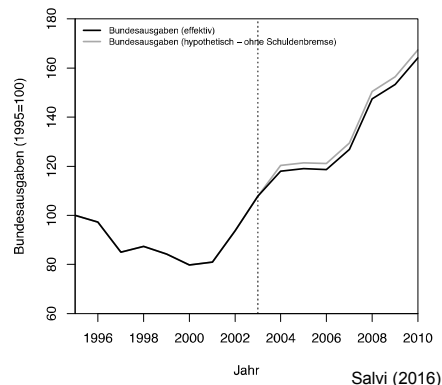
- Suisse synthétique formée à partir du **regroupement** de différents pays (ici surtout l'Australie)
- Bonne représentation de l'évolution des dettes **avant le frein à l'endettement** (critère de qualité)
- **Divergence** claire dans l'évolution après 2005 (le ratio d'endettement de la Suisse synthétique augmente fortement)
- En 2010, il existe une **différence causale** de 17 points de pourcentage (cela correspond à 2,6 points de pourcentage de réduction de l'endettement par an grâce au frein à l'endettement)

17

Frein à l'endettement: analyse contradictoire

UNIVERSITÄT
LUZERN

Dépenses de la Confédération



Résultats

- **Restriction moindre du volant budgétaire** annuel (3,4 % par an)
- **Répercussions sur les dettes au niveau matériel** (après 7 ans, 17 % de moins comparé à la situation sans frein à l'endettement)
- **Estimations exactes des dépenses** depuis le frein à l'endettement (Geier, 2011)
- Le volume des investissements n'a pas été restreint, le **volume d'infrastructure** demeure **élevé et continue de croître** (BAK Basel, 2012)

18

3. Quelles sont les conséquences?



Effets sur la politique et la société

Les mesures de consolidation mènent-elles à la destitution par vote?

- Très peu de preuves empiriques pour les pays industriels (1975-2008)
- Alesina et al. (1998): des réductions des dépenses prolongent la durée du mandat
- Blöchliger et al. (2012): moitié du gouvernement réélue

Coûts sociaux

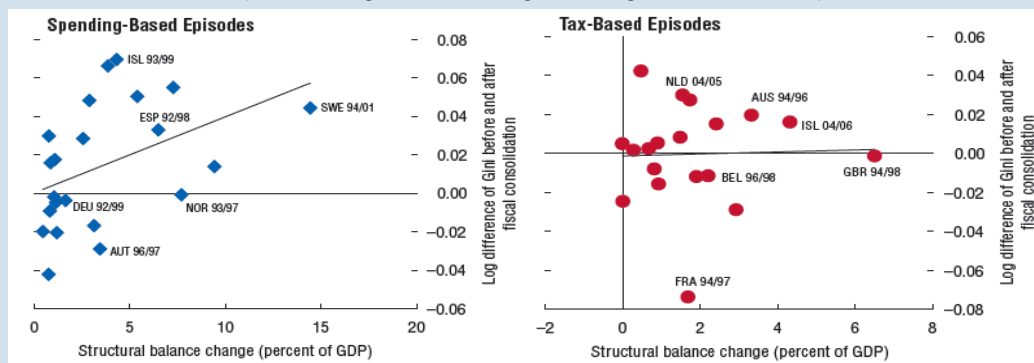
- Ponticelli et Voth (2011): les réductions des dépenses en Europe (1919-2008) augmentent nettement le risque de démonstrations, protestations, grèves générales et attentats politiques
- Agnello et Sousa (2012) ainsi que FMI (2012a): la consolidation entraîne une augmentation du chômage, de la pauvreté et des inégalités des revenus

Effets sur la politique et la société

UNIVERSITÄT
LUZERN

Inégalité

- Analyse du FMI (2012a) pour 17 pays (1978-2009):
- Les réductions des dépenses augmentent l'inégalité, augmentations d'impôts moins claires



- Schaltegger et Weder (2014): les répercussions sur l'inégalité sont moindres avec les gouvernements de coalition (même avec des programmes réussis et basés sur les dépenses)

3. Ultima Ratio: droit de l'insolvabilité

UNIVERSITÄT
LUZERN

Ultima Ratio: droit de l'insolvabilité (LPDC)

UNIVERSITÄT
LUZERN

«Loi fédérale réglant la poursuite pour dettes contre les communes et autres collectivités de droit public cantonal» (LPDC) de 1947

- Objectif du règlement fédéral spécial: **protection des créanciers pour éviter un risque financier systémique tout en assurant la garantie simultanée des tâches communales**

«Au début de l'année 1942, on se retrouverait donc face à la situation qui avait conduit le Conseil fédéral à intervenir, via l'arrêté du Conseil fédéral du 24 novembre 1936, pour empêcher un ébranlement du crédit national. Mais cela serait hautement inapproprié, à une époque instable sur le plan économique telle que celle que nous vivons aujourd'hui, et même dangereux selon l'avis de milieux influents.»

Message du Conseil fédéral FF 1939 II, p. 2

23

Ultima Ratio: droit de l'insolvabilité – cas de Leukerbad

UNIVERSITÄT
LUZERN

- **Cas de Leukerbad:** la commune valaisanne de Leukerbad a été la première commune suisse à être partiellement placée sous administration extraordinaire de 1998 à 2004 pour défaut de paiement ou après un premier refus du plan d'assainissement par les créanciers sous **curatelle** du canton à partir de 1999
- Le tribunal fédéral a refusé le 3.7.2003 plusieurs plaintes déposées contre le canton du Valais, ce qui a permis d'**éviter un renflouement et de renforcer l'autonomie de la commune**
- Concept d'assainissement: octroi d'une garantie du canton du Valais et d'un renoncement des créanciers de 78 %
- Protection des créanciers assurée? Signification pour les coûts du défaut de paiement et ainsi pour l'aléa moral?

24

4. Lessons learned



Conclusions

Politique financière durable grâce à des règles contraignantes

- Prévention à la place d'opérations d'urgence

Si une consolidation est nécessaire: facteur de succès réduction des dépenses

- Focalisation sur les réductions de dépenses, réformes structurelles
- Équilibre et crédibilité importants
- Freins à l'endettement importants pour la prévention des dettes

Conséquences maîtrisables

- «Risques et effets indésirables» moins graves que prévu
- Mais: «pas de résultats sans efforts»
- Règles d'insolvabilité importantes pour éviter l'aléa moral

Literatur

UNIVERSITÄT
LUZERN

- Afonso, A. und Jalles, J.T. (2012). Measuring the Success of Fiscal Consolidations, *Applied Financial Economics*, 22(13), 1053-1061.
- Agnello, L. und Sousa, R.M. (2012). How does Fiscal Consolidation impact on Income Inequality? Banque de France Working Paper No. 382. Paris: Banque de France.
- Ahrend, R., Catte, P. und Price, R. (2006). Interactions Between Monetary and Fiscal Policy: How Monetary Conditions Affect Fiscal Consolidation, OECD Economics Department Working Paper No. 521.
- Alesina, A. und Ardagna, S. (1998). Tales of Fiscal Adjustment, *Economic Policy*, 13(27), 487-545.
- Alesina, A. und Ardagna, S. (2010). Large Changes in Fiscal Policy: Taxes versus Spending, *Tax Policy and the Economy*, 24, 35-68.
- Alesina, A. und Ardagna, S. (2012). The Design of Fiscal Adjustments, NBER Working Paper No. 18423.
- Alesina, A., Ardagna, S. und Trebbi, F. (2006). Who Adjusts and When? The Political Economy of Reforms, *IMF Staff Papers*, 53, Special Issue, 1-29.
- Alesina, A., Favero, C. und Giavazzi, F. (2012). The Output Effect of Fiscal Consolidations, NBER Working Paper No. 18336.
- Alesina, A. und Perotti, R. (1995). Fiscal Expansions and Fiscal Adjustments in OECD Countries, *Economic Policy*, 10(21), 205-248.
- Alesina, A. und Perotti, R. (1997). Fiscal Adjustments in OECD Countries: Composition and Macroeconomic Effects, *IMF Staff Papers*, 44(2), 210-248.
- Alesina, A., Perotti R. und Tavares, J. (1998). The Political Economy of Fiscal Adjustments, *Brookings Papers on Economic Activity*, 29(1), 197-248.

Literatur

UNIVERSITÄT
LUZERN

- Ardagna, S. (2004). Fiscal Stabilizations: When Do They Work and Why? *European Economic Review*, 48(5), 1047-1074.
- Barrios, S., Langedijk, S. und Pench, L. (2010). EU Fiscal Consolidation after the Financial Crisis – Lessons from Past Experiences, *European Economy, Economic Papers* No. 418.
- Barro, R. (1979). On the Determination of the Public Debt, *Journal of Political Economy*, 87(6), 940-971.
- Blöchliger, H., Song, D. und Sutherland, D. (2012). Fiscal Consolidation: Part 4. Case Studies of Large Fiscal Consolidation Episodes, OECD Economics Department Working Papers No. 935.
- Briotti, G. (2004). Fiscal Adjustment between 1991 and 2002: Stylized Facts and Policy Implications, *European Central Bank Occasional Paper* No. 9.
- Buchanan, James M. und Wagner, R.E. (1977). *Democracy in Deficit: The Political Legacy of Lord Keynes*. San Diego: Academic Press.
- Devries, P., Guajardo, J., Leigh, D. und Pescatori, A. (2011). A New Action-based Dataset of Fiscal Consolidation, *IMF Working Paper* No. 128.
- Giavazzi, F. und Pagano, M. (1990). Can Severe Fiscal Constraints be Expansionary? Tales of Two Small European Countries, in: Blanchard, O.J. und Fischer, S. (Hrsg.). *NBER Macroeconomic Annual* 1990, 5, 75-122.
- Giavazzi, F. und Pagano, M. (1996). Non-Keynesian Effects of Fiscal Policy Changes: International Evidence and Swedish Experience, *Swedish Economic Policy Review*, 3(1), 67-103.
- Hernández de Cos, P. und Moral-Benito, E. (2011). Endogenous Fiscal Consolidations, *Banco de España Working Paper* No. 1102.
- Heylen, F. und Everaert, G. (2000). Success and Failure of Fiscal Consolidation in the OECD: A Multivariate Analysis, *Public Choice*, 105(1-2), 103-124.

Literatur

UNIVERSITÄT
LUZERN

- Hjelm, G. (2002). Effects of Fiscal Contractions: The Importance of Preceding Exchange Rate Movements, *Scandinavian Journal of Economics* 104(3), 423-441.
- IMF (2009a). Fiscal Rules – Anchoring Expectations for Sustainable Public Finances. Washington, D.C.: IMF.
- IMF (2009b). The State of Public Finances Cross-Country Fiscal Monitor, November 2009, IMF Staff Position Note SPN/09/25. Washington, D.C.: IMF.
- IMF (2012a). Fiscal Monitor October 2012: Taking Stock: A Progress Report on Fiscal Adjustment, *World Economic and Financial Surveys*. Washington, D.C.: IMF.
- IMF (2012b). World Economic Outlook October 2012: Coping with High Debt and Sluggish Growth, *World Economic and Financial Surveys*. Washington, D.C.: IMF.
- Keynes, J.M. (1936). *The General Theory of Employment, Interest and Money*. London: Macmillan.
- Krugman, P. (2012). *End this depression now!* New York: Norton.
- Kumar, M.S., Leigh, D. und Plekhanov, A. (2007). Fiscal Adjustments: Determinants and Macroeconomic Consequences, IMF Working Paper No. 178.
- Lambertini, L. und Tavares, J. (2005). Exchange Rates and Fiscal Adjustments: Evidence from the OECD and Implications for the EMU, *Contribution to Macroeconomics*, 5(1), Article 11.
- Matsaganis, M. und Leventi, C. (2011). The distributional impact of the crisis in Greece, DEOS Working Paper No. 1124. Athens: Athens University of Economics and Business.
- Mierau, J.O., Jong-A-Pin, R. und de Haan, J. (2007). Do Political Variables Affect Fiscal Policy Adjustment Decisions? New Empirical Evidence, *Public Choice*, 133(3-4), 297-319.

Literatur

UNIVERSITÄT
LUZERN

- McDermott, C.J. und Wescott, R.F. (1996). An Empirical Analysis of Fiscal Adjustments, *IMF Staff Papers*, 43(4), 725-753.
- OECD (2007). Fiscal Consolidation: Lessons from Past Experience, in: *OECD Economic Outlook No. 81*, Chapter 4. Paris: OECD.
- OECD (2010). Fiscal Consolidation: Requirements, Timing, Instruments and Institutional Arrangements, in: *OECD Economic Outlook No. 88*, Chapter 4. Paris: OECD.
- OECD (2012). *OECD Economic Outlook No. 92*. Paris: OECD.
- Perotti, R. (2011). The "Austerity Myth": Gain without Pain? NBER Working Paper No. 17571.
- Ponticelli, J. und Voth, H.-J. (2011). Austerity and Anarchy: Budget Cuts and Social Unrest in Europe, 1919-2008, *CEPR Discussion Papers* No. 8513.
- Reinhart, C.M. & Rogoff K.S. (2010). Growth in Time of Debt. *American Economic Review: Papers and Proceedings* 100: 573-578.
- Schaltegger, C. A. und Feld, L. P. (2009) Are fiscal adjustments less successful in decentralized governments?, *European Journal of Political Economy* 25(1), 115-123.
- Schaltegger, C.A. und Weder, M. (2012). Are Fiscal Adjustments Contractionary? *FinanzArchiv – Public Finance Analysis*, 68(4), 335-364.
- Schaltegger, C. A., & Weder, M. (2014). Austerity, inequality and politics. *European Journal of Political Economy*, 35, 1-22.
- Tavares, J. (2004). Does Right or Left Matter? Cabinets, Credibility and Fiscal Adjustments, *Journal of Public Economics*, 88(12), 2447-2468.
- von Hagen, J., Hallett, A.H. und Strauch, R. (2001). Budgetary consolidation in EMU, *European Commission, Economic Papers* No. 148.
- Zaghini, A. (2001). Fiscal Adjustments and Economic Performance: A Comparative Study, *Applied Economics*, 33(5), 613-624.