



REVUE D'ANALYSE COMPARÉE EN ADMINISTRATION PUBLIQUE

www.telescope.enap.ca

Vol. 20, n° 1, 2014

SORTIE DE CRISE

« Survivre à la crise financière mondiale : la démocratie directe est-elle d'un quelconque secours? »

Par Mario Jametti

Pour citer cet article :

Jametti, M. (2014). « Survivre à la crise financière mondiale : la démocratie directe est-elle d'un quelconque secours? », *Télescope*, vol. 20, n° 1, p. 61-76, www.telescope.enap.ca/Telescope/docs/Index/Vol_20_no_1/Telv20_no1_Jametti.pdf

DÉPÔT LÉGAL

BIBLIOTHÈQUE ET ARCHIVES NATIONALES DU QUÉBEC, 2014

BIBLIOTHÈQUE ET ARCHIVES CANADA, 2014

ISSN 1929-3348 (en ligne)

Le choix des thèmes et des textes de *Télescope* fait l'objet d'une réflexion collégiale de la part des membres de L'Observatoire. Avant publication, tout article est soumis à un comité composé d'universitaires qui évalue son acceptabilité. En cas de controverse sur un article ou sur une partie d'un article, l'auteur est avisé. La révision linguistique est obligatoire. Elle est assurée par les services spécialisés de l'ENAP. La reproduction totale ou partielle de *Télescope* est autorisée avec mention obligatoire de la source. Les professeurs d'établissements d'enseignement ne sont pas tenus de demander une autorisation pour distribuer des photocopies.

Les numéros réguliers de la revue *Télescope* sont indexés dans EBSCO, Repère et Érudit (www.erudit.org/revue/telescope)

Télescope bénéficie du soutien financier de l'ENAP et du gouvernement du Québec.

INFORMATION ET ABONNEMENTS

eve.cloutier@enap.ca | 418 641-3000, poste 6574 | www.telescope.enap.ca

SURVIVRE À LA CRISE FINANCIÈRE MONDIALE : LA DÉMOCRATIE DIRECTE EST-ELLE D'UN QUELCONQUE SECOURS?¹

Par **Mario Jametti**, Professeur agrégé, Université de Lugano, Italie²
mario.jametti@usi.ch

RÉSUMÉ La crise financière mondiale et la crise de la dette européenne ont eu de lourdes répercussions sur les finances publiques de nombreux pays à travers le monde. De son côté, la Suisse a relativement bien tiré son épingle du jeu. Dans le présent article, basé sur une sélection de recherches empiriques sur le cas suisse, nous soutenons que la démocratie directe pourrait être une des raisons (mais non la seule) qui explique l'exceptionnelle résistance de la Suisse à la tempête financière.

ABSTRACT The global financial crisis and the European debt crisis have loomed large over the globe, with severe consequences on government finances in many countries. Switzerland has fared relatively well throughout this crisis. In this paper, surveying a selection of empirical research on Switzerland, we argue that direct democracy might be one (but not the only one) reason why Switzerland has weathered the storm exceptionally well.

¹ Un excellent soutien à la recherche fut fourni par Sergio Galletta et Mario Tarchini. Cet article présente uniquement l'opinion de l'auteur et n'engage d'aucune façon les institutions auxquelles il est affilié. Nous reconnaissons le généreux soutien financier du Fonds national suisse de la recherche scientifique (bourses du programme Sinergia n^{os} 130648 et 147668). Toute erreur ou omission sont de la responsabilité de l'auteur.

² Mario Jametti est également affilié au Pôle suisse en administration publique (PSAP).

La crise financière qui a débuté en 2007 a eu de lourdes conséquences à l'échelon mondial : de nombreux gouvernements se trouvent dans une situation désespérée et certaines économies importantes sont sur le point de ne pas être en mesure de rembourser leur dette. De son côté, l'Europe n'est pas sortie indemne de la crise. L'Union européenne (UE), la plus grande union économique du monde, n'a repris que récemment le chemin de la croissance économique et certains pays (la Grèce, le Portugal, l'Irlande et Chypre) ont été largement renfloués par la Troïka européenne, la Banque mondiale (BM) et le Fonds monétaire international (FMI). La situation financière en Europe est loin d'être stabilisée, notamment avec la menace d'un défaut de paiement et d'une possible sortie de la Grèce de l'UE; d'autres économies plus importantes, comme l'Espagne et l'Italie, ont évité de justesse un sauvetage. Le chemin vers le rétablissement de l'économie de l'UE est toujours difficile, les taux de chômage restant élevés et l'accès au marché du travail pour des pans importants de la société, parmi lesquels les jeunes, reste extrêmement difficile dans de nombreux pays de l'UE³. De même, la situation financière précaire de nombreuses économies européennes a eu des répercussions importantes sur les programmes publics.

La crise financière a également suscité un débat intellectuel animé, soutenu et nécessaire sur la façon de prévenir (ou d'atténuer) les effondrements futurs des marchés financiers et sur leurs conséquences économiques réelles. Deux camps principaux peuvent ainsi être définis : le camp de l'austérité fait ressortir le fait que les pays ont vécu au-dessus de leurs moyens et que, par conséquent, ils doivent réduire leurs dépenses (ou augmenter les impôts) pour réduire la dette accumulée. Le camp de la récession, quant à lui, fait valoir que le resserrement de son actif, c'est-à-dire l'austérité, n'est pas une solution pour relancer un moteur poussif.

Cependant, les épreuves que les États ont traversées pendant la crise financière sont très variées. Les pays de l'Europe tirent leur épingle du jeu de différentes manières et pour diverses raisons. Ainsi, la Suisse semble être un roc (économique) en ces temps de crise. Ce pays au cœur de l'Europe n'a en effet pas connu de récession : son taux de chômage est nettement inférieur aux autres et il fait toujours partie des pays les plus riches au monde, les finances de son gouvernement sont en ordre (un surplus budgétaire est attendu pour 2013), son niveau d'endettement est normal, etc.

Outre la performance économique de la Suisse au-dessus de la moyenne durant la crise financière, le pays est aussi connu pour être un laboratoire de la démocratie directe. Cette démocratie directe y est implantée depuis longtemps et les citoyens jouissent d'un grand degré de participation dans l'élaboration de politiques publiques à tous les échelons gouvernementaux.

Dans cet article, nous allons discuter de la manière dont les institutions de démocratie directe et leur fonctionnement peuvent avoir aidé la Suisse à sortir relativement indemne de la crise financière. À cette fin, une revue de la littérature a été réalisée sur les effets de la démocratie directe sur les décisions politiques et économiques, et plus particulièrement sur le cas de la Suisse.

Avant d'aller plus loin, quelques mots sur ce que cet article n'est pas. Cet article n'est pas une revue exhaustive de la littérature (mondiale) qui traite des institutions de démocratie directe et de leurs effets. Nous nous sommes surtout concentrés sur ses applications (empi-

³ Par exemple, le taux de chômage chez les jeunes s'élevait à 37 % en Italie, et à un taux stupéfiant de 55 % en Espagne à la fin de 2012.

riques) en Suisse, et même là, nous n'avons peut-être pas donné assez de crédit à certains travaux (toutes nos excuses pour cela). Cela ne signifie pas que la recherche sur la démocratie directe dans d'autres pays n'est pas importante. Ce recensement est orienté par nos propres recherches et par des articles qui ont influencé nos travaux. De plus, l'argumentaire ne revendique pas nécessairement un effet de causalité de la démocratie directe, bien que de nombreux articles recensés déploient des efforts considérables pour recenser ces effets. Pour finir, la démocratie directe n'est manifestement pas la seule raison qui explique les bons résultats de la Suisse ces derniers temps. C'est un petit pays qui jouit d'une situation géographique favorable au cœur de l'Europe et son marché du travail est moins réglementé que celui de nombreux pays d'Europe. Ces particularités, parmi tant d'autres, sont peut-être les raisons supplémentaires (et potentiellement plus importantes) qui expliquent le cas suisse. Une analyse complète de tous ces facteurs dépasse la portée de cet article et de nos capacités intellectuelles. Il tente néanmoins de donner une explication différente et positive des bonnes performances qu'a récemment connues la Suisse, étant donné l'importante presse négative à propos de la réglementation laxiste du secteur financier du pays⁴.

L'article est structuré comme suit : la section suivante présente un résumé de la chronologie de la crise financière mondiale et en recense les principaux événements depuis 2007. Est ensuite étudiée la façon dont la Suisse s'en est tirée pendant la crise notamment en la comparant à d'autres pays de l'OCDE. Sont ensuite brièvement présentés le secteur public et les institutions politiques de la Suisse. La colonne vertébrale de cet article consiste en une recension de la littérature sur les effets économiques de la démocratie directe, avant d'en arriver à nos conclusions.

■ CHRONOLOGIE DE LA GRANDE RÉCESSION ET DE LA CRISE DE LA DETTE EUROPÉENNES⁵

Il est largement convenu que la crise financière a été provoquée par de graves problèmes de prêts hypothécaires à risque. Ci-dessous se trouve un compte rendu des événements les plus importants depuis 2007, dont les plus marquants pour la Suisse.

DATE	ÉVÉNEMENT
Février 2007	Les premières pertes dues aux crédits <i>subprime</i> sont rapportées.
Août 2007	Le marché des prêts interbancaires ralentit. La Banque centrale européenne (BCE) injecte plus de 300 milliards d'euros dans le système bancaire.
4 septembre 2007	Effondrement du marché interbancaire. 14 septembre 2007 : Panique bancaire relative à la Banque Northern Rock (Royaume-Uni), qui sera par la suite nationalisée.
7 septembre 2008	Le gouvernement américain sauve Fannie Mae et Freddie Mac.
15 septembre 2008	Lehman Brothers déclare faillite.
17 septembre 2008	La Réserve fédérale américaine (Fed) injecte 85 milliards de dollars

⁴ La Suisse subit actuellement une pression passablement soutenue de la part des États-Unis et d'autres pays européens pour qu'elle collabore de façon plus active à réduire, par exemple, l'évasion fiscale internationale.

⁵ Cette section de l'article est basée sur la chronologie publiée par *Finanz & Wirtschaft* (en allemand) <http://www.fuw.ch/article/chronologie-der-finanzkrise/>.

DATE	ÉVÉNEMENT
	dans AIG, une compagnie d'assurances.
2 octobre 2008	Approbation par le gouvernement américain du plan de relance Troubled Asset Relief Program (TARP).
16 octobre 2008	La Banque nationale suisse (BNS) prend en charge un portefeuille de crédits toxiques de plus de 60 milliards de dollars afin de renflouer UBS (une banque suisse).
Novembre 2008	La zone euro entre en récession. Septembre 2009 : Le sommet du G20 adopte la mise en œuvre du relèvement des exigences en fonds propres pour les banques.
Octobre 2009	La Grèce admet que ses chiffres budgétaires ont été falsifiés, son déficit atteint désormais 12 % du PIB.
Avril 2010	Un premier plan de sauvetage (parmi les nombreux autres) pour la Grèce est adopté. Mai 2010 : Lancement du Fonds européen de stabilité financière (FESF).
Novembre 2010	Adoption du plan de sauvetage FESF pour l'Irlande.
Avril 2011	Adoption du plan de sauvetage FESF pour le Portugal.
Septembre 2011	La BNS fixe un taux de change minimal de 1,20 franc suisse pour un euro (le franc suisse n'est pas descendu sous ce seuil depuis).
Décembre 2011	La BCE accorde aux banques un financement à plus long terme des opérations, fournissant plus 1 000 milliards d'euros de liquidités dans le système bancaire européen.
Septembre 2012	La BCE met en œuvre le programme Opérations monétaires sur titres (OMT), qui permet à la BCE d'acheter des montants illimités d'obligations d'État des pays membres de l'UE en difficulté.
Juillet 2013	UBS annonce qu'elle va racheter les produits toxiques passés à la BNS.

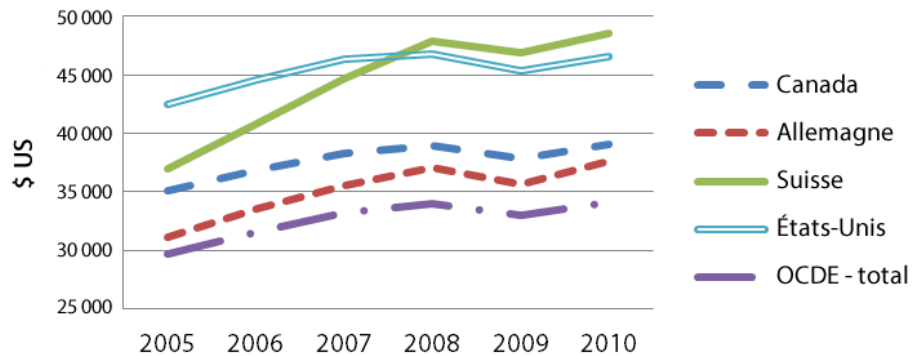
■ LA PERFORMANCE DE LA SUISSE EN REGARD DE LA CRISE

La Suisse s'en est relativement bien sortie ces dernières années. Dans cette section de l'article, nous comparons sa performance économique avec celle d'un groupe de pays⁶. Sont inclus dans ce groupe témoin le Canada, les États-Unis, ainsi que les pays membres de l'OCDE. Lorsque cela était possible, la zone euro (15 pays) a également été considérée, ou du moins l'Allemagne.

La Suisse reste toujours l'un des pays les plus riches au monde en termes de produit intérieur brut (PIB) par habitant. Le graphique 1 montre l'évolution du PIB (ajusté selon la parité du pouvoir d'achat, ou PPA) de 2005 à 2010. La Suisse est en tête de peloton, surpassant les États-Unis pour les trois dernières années. Son PIB est également nettement plus élevé que celui des autres pays développés du groupe de comparaison.

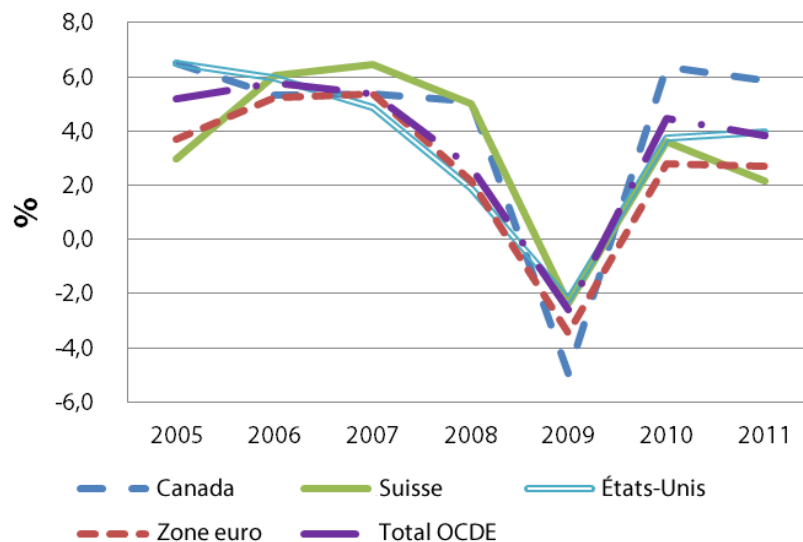
⁶ Toutes les données sont tirées de l'OCDE.

GRAPHIQUE 1 : PIB PAR PERSONNE EN FONCTION DE LA PARITÉ DU POUVOIR D'ACHAT



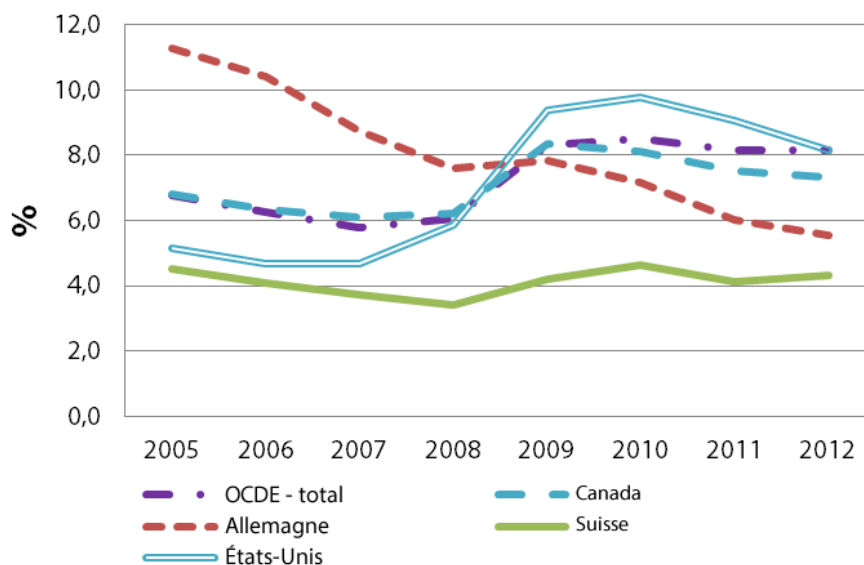
Toutefois, l'économie suisse a également été mise à l'épreuve durant la crise financière, et la crise de l'euro qui s'ensuivit, souffrant, comme les autres pays comparés, d'une croissance négative en 2009. Le graphique 2 illustre ce fait en comparant la croissance du PIB nominal. On remarque que la Suisse a connu une meilleure performance que les autres pays durant les premières années de la crise (2007-2008), qu'elle a subi une des plus petites baisses et a rapidement renoué avec la croissance, lente mais stable.

GRAPHIQUE 2 : CROISSANCE DU PIB NOMINAL



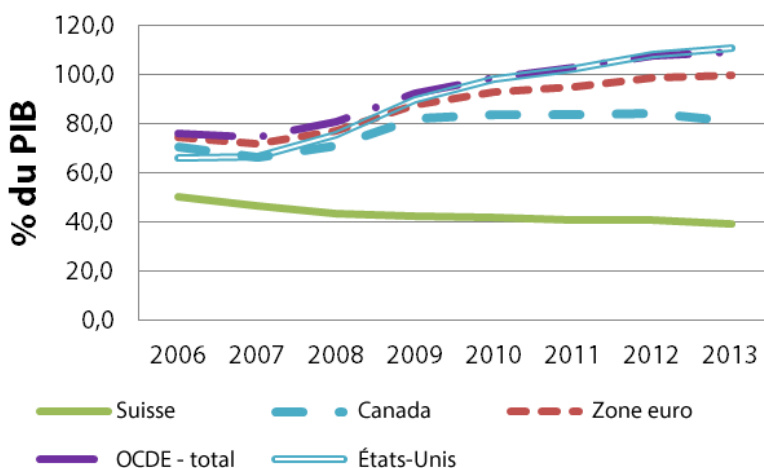
Ce qui frappe particulièrement c'est la performance de la Suisse en matière de chômage, illustrée dans le graphique 3. Tout au long de la crise, le pays a maintenu sa position de tête et des taux de chômage relativement stables à environ 4 %. Les pays de l'OCDE en général, le Canada et les États-Unis ont vu leurs taux de chômage respectifs augmenter drastiquement en 2009, lesquels ne sont toujours pas revenus à la normale. Le pays parmi ceux-ci qui s'en sortent encore mieux que la Suisse est l'Allemagne. Tout au long de la crise, cette dernière a pu réduire son taux de chômage, le faisant passer d'un peu plus de 11 % à moins de 6 %.

GRAPHIQUE 3 : TAUX DE CHÔMAGE



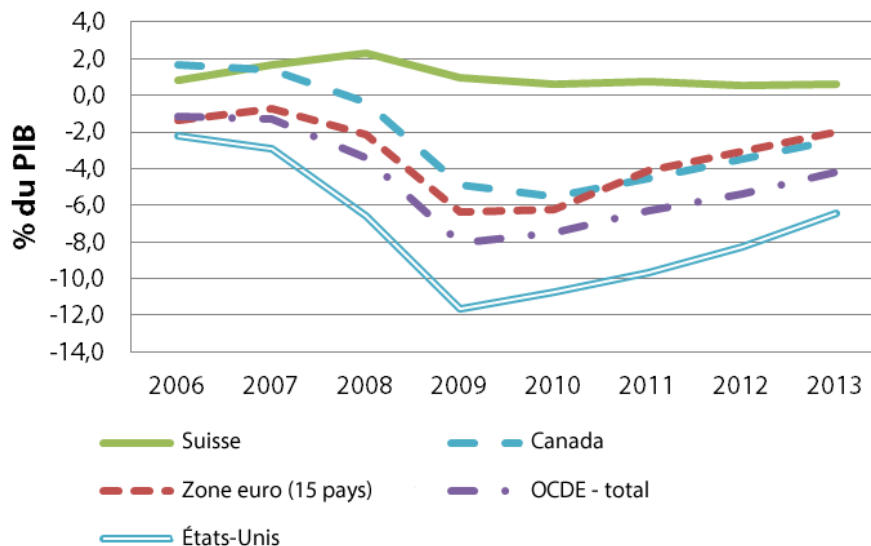
Dans les prochains diagrammes, l'accent est mis sur la performance du secteur public de la Suisse. Encore une fois, celle-ci est remarquable. Le graphique 4 montre l'évolution de la dette publique au cours de la crise. Non seulement la Suisse a-t-elle les plus bas niveaux de dette en pourcentage du PIB pendant toute cette période, mais elle a réussi à réduire sa dette durant la crise. Aucun autre pays, ou groupe de pays, comparé n'a pu en faire autant. Actuellement, la dette de la Suisse exprimée en pourcentage du PIB représente la moitié (40 %) de la dette du pays, le Canada se situant en deuxième position (80 %).

GRAPHIQUE 4 : DETTE PUBLIQUE



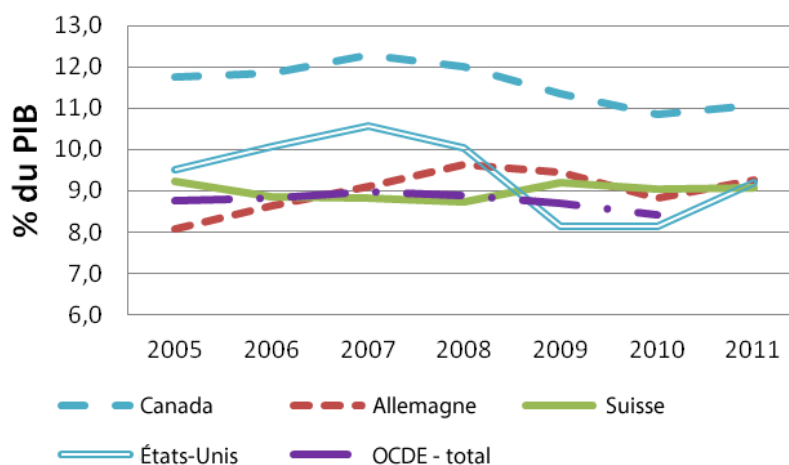
De la même façon, la Suisse a dégagé un surplus budgétaire pour chacune des récentes années, y compris au plus fort de la crise, en 2009 et 2010. Il est à noter que, dans le groupe témoin, seul le Canada a réussi à générer un surplus budgétaire dans les années précédant la crise (2006-2007).

GRAPHIQUE 5 : DÉFICIT PUBLIC/EXCÉDENT



Ainsi, la Suisse dispose de finances publiques en santé et y parvient avec un taux de taxation moyen (voire bas). À titre d'illustration, le graphique 6 présente l'évolution de l'impôt sur le revenu des particuliers. La Suisse se maintient, sur ce point, à quelque 9 % de son PIB, et est actuellement à égalité avec les États-Unis et l'Allemagne (la moyenne des pays de l'OCDE n'est pas disponible pour 2011). Le Canada, bien qu'il ait diminué l'impôt sur le revenu pendant la crise, tient la tête du peloton, avec environ 2 points de pourcentage de plus que les autres. Il faut noter que l'impôt sur le revenu n'est qu'un des éléments de l'impôt qui, notamment, n'inclut pas les cotisations de sécurité sociale. Dans l'ensemble, cependant, il est juste de dire que la Suisse a une charge fiscale globale faible.

GRAPHIQUE 6 : IMPOT SUR LE REVENU DES PARTICULIERS



Une dernière note positive pour la Suisse : c'est un pays hautement compétitif. En effet, c'est le plus compétitif selon l'Indice mondial de la compétitivité (IMC) (Schwab, 2012), et ce, depuis au moins trois années consécutives. En analysant l'indice de plus près, on remarque que la Suisse arrive au deuxième rang dans la catégorie « Besoins de base », ce qui comprend les institutions et les infrastructures (elle se classe au 5^e rang dans ces deux catégories). De plus, la Suisse est chef de file dans les catégories « Efficacité du marché du travail » et « Innovation ». Nous le voyons comme un signe que les institutions suisses contribuent de façon importante à sa performance économique, sujet sur lequel nous allons maintenant nous attarder.

■ LA SUISSE : LE SECTEUR PUBLIC ET LES INSTITUTIONS POLITIQUES

Le secteur public

La Suisse est constituée en fédération avec trois niveaux de gouvernement : fédéral, cantonal (province) et municipal. Elle compte 26 cantons et environ 2 500 municipalités qui couvrent les quelque 41 000 km² où habitent un peu plus de 8 millions de personnes. Ainsi, les territoires administratifs sont généralement petits aux deuxième et troisième paliers de gouvernement. De plus, il existe entre ceux-ci des différences appréciables en matière de population, de langue et de topographie. Par exemple, le canton de Zurich est le plus gros avec 1,4 million d'habitants, le plus petit étant celui d'Appenzell Rhodes-Intérieur, qui compte seulement 15 000 habitants.

Le pays est également connu pour laisser une grande autonomie à toutes ses administrations sur le plan des dépenses et des revenus. Le partage (des dépenses et revenus) se fait à peu près comme suit : 30 % pour le fédéral, 40 % pour les cantons et 30 % pour les municipalités. Ce partage est resté étonnamment stable au fil des années.

En matière de génération de revenus, le gouvernement fédéral a autorité sur certaines taxes, comme la taxe sur la valeur ajoutée (TVA) et la plupart des taxes d'accise (essence, tabac). De plus, les recettes fédérales sont générées à partir de l'impôt (très progressif) sur le revenu, tandis qu'il n'existe aucun impôt fédéral sur la fortune.

D'un autre côté, les cantons et municipalités comptent largement sur quatre bases d'imposition (partagées) : impôt sur le revenu personnel et impôt sur la fortune; impôt sur le revenu des sociétés et impôt sur les capitaux; la première base représentant la plus grande part des revenus. Il convient de noter que les municipalités, contrairement à la plupart des autorités locales ailleurs dans le monde, ne tirent principalement pas leurs revenus de l'impôt foncier, mais plutôt de l'impôt (potentiellement fluctuant) sur le revenu et la fortune.

Le tableau 1 présente le partage des dépenses pour les trois niveaux de gouvernement pour un éventail de postes budgétaires. La plus grande part des dépenses (quant au pourcentage du budget) sur le plan fédéral est consacrée à la défense et à la sécurité sociale. Les cantons, pour leur part, assument la plus grande partie des dépenses en santé, sécurité et éducation, tandis que les municipalités concentrent leurs dépenses sur l'environnement, le logement social et la culture. Cependant, comme on peut le voir dans ce même tableau, tous les postes budgétaires se retrouvent dans les trois paliers de gouvernement.

TABLEAU 1 : PART DES DÉPENSES PAR PALIER DE GOUVERNEMENT, 2009

POSTES DE DÉPENSES	FÉDÉRAL	CANTONS	MUNICIPALITÉS
Administration	57 %	23 %	20 %
Défense	91 %	4 %	5 %
Sécurité	10 %	64 %	26 %
Économie	41 %	38 %	21 %
Environnement	17 %	22 %	61 %
Logement social	1 %	17 %	82 %
Santé	3 %	84 %	13 %
Culture et loisir	8 %	32 %	60 %
Éducation	9 %	60 %	31 %
Aide sociale	42 %	38 %	20 %

Source : Swiss Federal Department of Finance

Institutions politiques

Dans cette section, l'accent est mis sur les institutions politiques relatives à la participation citoyenne directe à l'élaboration des politiques.

La démocratie directe est une institution politique centrale en Suisse; une tradition vieille d'un siècle. La forme la plus pure de démocratie directe est l'assemblée citoyenne (ou *Landsgemeinde*). Elle est très présente, depuis des centaines d'années⁷, dans l'élaboration de politiques au niveau cantonal. Outre l'assemblée citoyenne, deux principaux instruments de démocratie directe sont présents à tous les niveaux de gouvernement : l'initiative populaire et le référendum. Toutefois, les champs d'application, les conditions et l'utilisation de ces instruments varient grandement d'un niveau de gouvernement à l'autre, et même au sein des niveaux de gouvernement.

L'initiative populaire permet aux citoyens de soumettre au vote une question d'intérêt. Au fédéral, seules les initiatives populaires sur la Constitution sont permises, tandis que dans les gouvernements inférieurs, elles peuvent être présentées pour d'autres types de législations. La tenue d'un vote dépend généralement de l'obtention du nombre requis de signatures, soit le seuil réglementaire. Ces seuils varient entre les cantons et les communes, et peuvent être exprimés en nombre de signatures ou en pourcentage de citoyens⁸.

Il y a encore plus de différence en ce qui concerne les référendums. Tout d'abord, ils peuvent être facultatifs ou obligatoires. Dans le premier cas, ils sont liés à l'atteinte d'un seuil de signatures; dans le second, ils peuvent être déclenchés par un seuil de dépenses, c'est-à-dire qu'à partir d'un seuil donné de dépenses, il doit y avoir une approbation accor-

⁷ Seuls deux cantons (Appenzell Rhodes-Intérieur et Glarus) fonctionnent toujours avec la *Landsgemeinde*. Les autres cantons les ont abolies au cours des 150 dernières années. Cependant, l'assemblée citoyenne demeure la plus haute institution politique dans plusieurs municipalités.

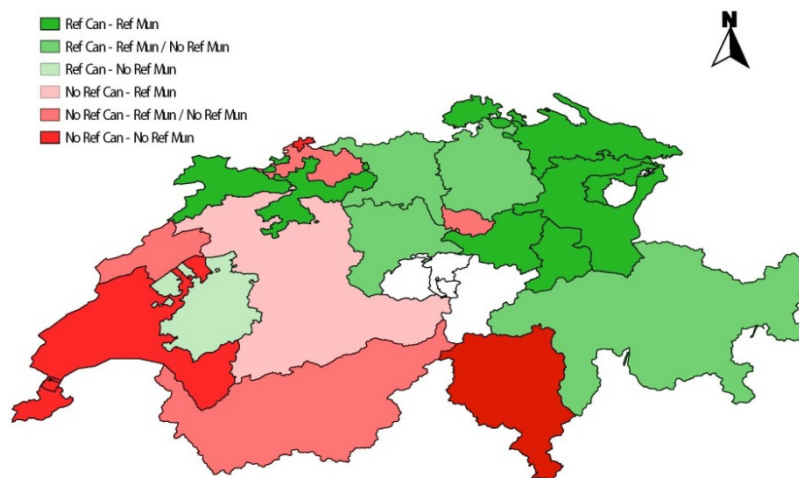
⁸ À titre d'exemple, pour lancer une initiative populaire fédérale, on doit recueillir 100 000 signatures.

dée par référendum. Les référendums peuvent également porter sur différents points de législation, notamment les dépenses et les décisions fiscales.

Aux niveaux inférieurs, c'est le canton qui dicte l'ordre du jour des instruments de démocratie directe. Les constitutions cantonales décrivent la disponibilité et les conditions de toutes les juridictions dans leur circonscription. Ainsi, outre la caractérisation des instruments de démocratie directe disponibles pour la prise de décisions à l'échelon cantonal, elles décrivent ce que les municipalités peuvent ou ne peuvent pas faire. Là encore, on observe des disparités entre les cantons. Pour les autorités locales, la Constitution et les lois qui en découlent peuvent déterminer exactement quels instruments sont disponibles, lesquels sont ensuite appliqués à toutes les municipalités d'un canton donné. Elles peuvent également définir les règles qui régissent les instruments disponibles⁹. Finalement, la Constitution peut aussi laisser entièrement le choix des instruments aux municipalités.

Afin d'illustrer la grande variété de choix qui s'offrent aux autorités en matière d'instruments de démocratie directe, la figure 1 montre, au niveau cantonal, l'utilisation des référendums fiscaux obligatoires, dans les cantons et les municipalités (Galletta et Jametti, 2012)¹⁰.

FIGURE 1 : VARIATION INSTITUTIONNELLE EN SUISSE
RÉFÉRENDUMS FISCAUX OBLIGATOIRES



Finalement, non seulement les institutions de démocratie directe existent-elles, mais elles sont également fréquemment utilisées. Le tableau 2 présente les statistiques d'utilisation des instruments de démocratie directe dans les trois niveaux de gouvernement. On remarque que les référendums obligatoires sont l'instrument le plus utilisé.

⁹ Dans le canton de Vaud, par exemple (dont la capitale est Lausanne), les municipalités qui comptent moins de 1 000 citoyens ont une assemblée, tandis que les plus peuplées ont un conseil municipal.

¹⁰ La carte est basée sur un échantillon de près de 130 municipalités. Les cantons en blanc ne font pas partie de l'échantillon.

TABLEAU 2 : UTILISATION DES INSTRUMENTS DE DÉMOCRATIE DIRECTE

INSTRUMENT	FÉDÉRAL	CANTONS	MUNICIPALITÉS
Initiative populaire	76	354	187
Référendum facultatif	67	362	337
Référendum obligatoire	45	1 374	2 918

Source : Micotti and Bützer (2003)

*Basé sur 91 municipalités durant la période 1990-2000

■ L'EFFET DE LA DÉMOCRATIE DIRECTE SUR LES DÉPENSES PUBLIQUES

Théorie

Quels canaux permettent à la démocratie directe de façonner les politiques publiques? Au départ, il y a peu de place pour la participation populaire si le gouvernement est bienveillant. Dans le fédéralisme fiscal, ce fait est illustré à merveille par le modèle fondamental de Charles M. Tiebout (1956). Si les citoyens sont mobiles, ils peuvent « voter avec leurs pieds » et choisir le district qui, à leur avis, leur offre le meilleur ensemble d'impôts et de services. Les citoyens se composent alors des communautés qui regroupent des individus ayant des préférences similaires. Il est donc à noter que les différents niveaux de dépenses publiques (et les niveaux d'imposition correspondants) entre les districts ne sont pas une préoccupation puisque les citoyens choisissent ce qu'ils préfèrent.

De la même façon, on donne à la démocratie directe un rôle limité dans une autre bible du fédéralisme fiscal, nommément le *Théorème de la décentralisation* (Oates, 1972). Ce théorème décrit la répartition des biens et services publics au moyen d'un compromis entre l'internalisation des externalités interterritoriales et les économies d'échelle et la restauration des préférences locales.

La démocratie directe entre en jeu lors de situations dans lesquelles les politiciens ne sont pas nécessairement bienveillants et poursuivent plutôt leurs propres objectifs. Les décisions politiques peuvent dévier des préférences des citoyens, soit parce que les politiciens cherchent à maximiser leur propre fonction (Tullock, 1980), soit, malgré leur devoir de maximiser le bien-être collectif, parce qu'ils sont incapables de réellement comprendre les préférences de leurs électeurs (Matsusaka, 1992).

Un premier volet de la littérature théorique traite du canal par lequel les institutions de démocratie directe se traduisent par des décisions politiques proches des préférences des citoyens. Par exemple, Elisabeth R. Gerber (1996) affirme que la démocratie directe est un instrument qui permet de réduire l'écart entre les préférences des citoyens et le comportement des politiciens selon un modèle de vote spatial. Lorsque des initiatives peuvent être proposées par un groupe d'intérêt, le gouvernement choisira des politiques qui sont les plus proches de celles de l'électeur médian. À l'inverse, quand il n'y a pas de menace d'initiative, le gouvernement choisira ses propres politiques préférées. Thomas Romer et Howard Rosenthal (1979) ont exploré d'une façon similaire les choix en matière d'orientations politiques dans le cas d'un référendum sur des dépenses. Le référendum donne un droit de veto aux citoyens sur les décisions de leurs représentants. La principale conclusion est que les dépenses publiques sont généralement plus élevées que celles souhaitées

par l'électeur médian, mais jamais inférieures. L'écart entre les préférences de l'électeur médian et la politique adoptée est ainsi réduit, mais les décideurs conservent toujours le rôle principal dans l'élaboration de politiques.

Lars P. Feld et Gebhard Kirchgässner (2000) décrivent la manière dont le référendum peut influencer positivement sur l'information des citoyens et l'action politique. La démocratie directe permet aux électeurs de décider pour eux-mêmes; ils sont ainsi plus enclins à recueillir plus d'informations relativement à la question sur laquelle ils sont appelés à voter. Celle-ci réduit également la capacité des politiciens à poursuivre leurs objectifs personnels. Grâce au référendum, leur travail est sous surveillance puisque les citoyens sont mieux informés à ce sujet. D'un autre côté, Anke S. Kessler (2005) arrive à une conclusion quelque peu différente. En se basant sur un modèle d'électeur médian qui se concentre sur l'asymétrie de l'information entre les citoyens et les politiciens, il avance que pour les lois votées par démocratie directe, le citoyen n'investit pas dans l'acquisition d'information étant donné que son vote ne sera probablement pas déterminant. En revanche, dans la démocratie représentative, le politicien trouve important d'être informé, car elle a un pouvoir décisionnaire.

En essence, la plupart des résultats théoriques soulignent le fait que la participation démocratique directe des citoyens dans le processus de prise de décision donne des politiques au plus près des préférences des électeurs. En outre, puisque les politiciens ont tendance à augmenter les dépenses publiques au-delà de ce qui est socialement optimal, cela suppose que la démocratie directe devrait avoir un effet à la baisse sur les dépenses.

Applications empiriques en Suisse

En Suisse, l'utilisation de la grande variation institutionnelle comme un « laboratoire naturel » pour explorer le fédéralisme fiscal et l'effet de la démocratie directe est une tradition de longue date¹¹. Dans ce qui suit, nous analysons l'effet de la démocratie directe sur la performance financière des gouvernements.

Werner W. Pommerehne (1978) a été parmi les premiers à mettre en évidence la pression à la baisse que la démocratie directe exerce sur les dépenses publiques. Il a utilisé les données issues des communes suisses produites dans les années 1970 pour montrer que la possibilité de référendum dans une municipalité réduit la prestation (excessive) de services publics.

Feld et Kirchgässner (2001a et 2001b) ont étudié en détail le résultat de plusieurs formes de démocratie directe sur les politiques publiques. En étudiant des données recueillies dans 131 communes suisses pour l'année 1990, ils ont conclu que le référendum obligatoire sur les déficits budgétaires entraîne une réduction de la dette publique, des dépenses et des revenus. En outre, en se basant sur des données issues des 26 cantons suisses pour la période 1986-1997, ils ont découvert que les dépenses et les revenus sont plus faibles dans les cantons où est instauré le référendum obligatoire sur les nouveaux projets de dépenses. Ils ont également étudié l'effet des exigences de signatures pour les initiatives en matière de dépenses, de revenus, de dette et de déficit, et en sont arrivés à des résultats partagés. L'exigence de la signature dans les cantons ayant un mécanisme de référendum fait augmenter les dépenses, tandis que dans les cantons sans mécanisme de référendum, une réduction des dépenses et des revenus a été observée. Lars P. Feld et John G. Matsusaka (2003) ont porté un regard différent sur les institutions cantonales suisses, cette fois en utilisant les

¹¹ Comme cela est mentionné dans l'introduction, les effets de la démocratie directe ont été étudiés dans d'autres pays, par exemple aux États-Unis (Matsusaka, 1995) et en Allemagne (Asatryan et autres, 2013).

données pour la période 1980-1998. Ils ont considéré trois variables représentant des institutions de démocratie directe : la présence d'un référendum financier obligatoire, le seuil de dépenses qui déclenche un référendum et l'exigence de signatures de l'initiative. Ils ont observé un effet négatif important du référendum. Plus précisément, les cantons qui ont instauré le référendum ont, *ceteris paribus*, des dépenses de 19 % plus basses que les cantons sans référendum. Lars P. Feld, Christoph A. Schaltegger et Jan Schnellenbach (2008), en utilisant les mêmes données, ont testé l'hypothèse voulant que la décentralisation soit plus probable dans le cas d'une démocratie directe plutôt que d'une démocratie représentative. Ils ont choisi la centralisation des dépenses, des revenus et des recettes fiscales comme variables dépendantes. Ils confirment, en accord avec la théorie, l'hypothèse selon laquelle la démocratie directe favorise la décentralisation.

Dans une contribution plus récente, Patricia Funk et Christina Gathmann (2011) ont révisité les résultats des études empiriques antérieures, se concentrant également sur le cas suisse. Ils ont recueilli des données sur les institutions cantonales pour la période 1890-2000. Leurs variables dépendantes sont, selon le cas, les dépenses des cantons, les dépenses municipales et la décentralisation à l'intérieur d'un canton donné. Les principales variables indépendantes sont la présence d'un référendum budgétaire obligatoire et l'exigence de signatures de l'initiative populaire. Ils ont conclu, en accord avec la théorie et les autres études empiriques, que les référendums ont un effet à la baisse sur les dépenses cantonales, tandis que l'exigence de signatures a un effet à la hausse.

Un aspect des études précédemment mentionnées ne considère pas la gamme complète des institutions à tous les échelons gouvernementaux. En effet, la grande variation institutionnelle en Suisse suppose une interaction verticale potentielle entre les instruments de démocratie directe aux échelons cantonal et municipal. Dans une publication récente, Sergio Galletta et Mario Jametti (2012) ont exploré cette voie. Ils ont voulu savoir si l'impact de la démocratie directe au plus haut niveau de gouvernement dépendait du degré de participation citoyenne à l'échelon local. Se basant sur un ensemble de données issues des 119 principales municipalités de 22 cantons, ils ont observé que les référendums budgétaires cantonaux font augmenter les dépenses publiques municipales dans les municipalités qui n'utilisent pas le référendum, tandis que cet effet expansionniste est beaucoup plus faible, et statistiquement très différent, dans les municipalités qui y ont recours.

Enfin, les institutions de démocratie directe et leurs effets ont aussi été analysés dans le domaine de la concurrence fiscale. Marius Brühlhart et Mario Jametti (2006) ont étudié la présence d'externalités fiscales horizontales et verticales dans un contexte de chevauchement d'assiettes fiscales entre les différents niveaux de gouvernement dans un système fédéral. Utilisant des données issues d'un panel de cantons et de communes suisses, ils ont observé que les externalités verticales peuvent l'emporter sur les externalités horizontales dont on a discuté plus abondamment. Puisque leur modèle est fondé sur des gouvernements bienveillants, ils pondèrent ce fait en restreignant leur échantillon aux municipalités qui possèdent des institutions de démocratie directe forte (par exemple une assemblée citoyenne ou des référendums obligatoires sur l'établissement de l'impôt). Brühlhart et Jametti (2007) ont par la suite analysé les effets différentiels de la concurrence fiscale sur des gouvernements ayant différents degrés de bienveillance. Le point de comparaison est, encore une fois, la participation démocratique directe pour l'établissement de l'impôt. Ils ont observé que la concurrence fiscale agit comme une force restrictive sur les municipalités qui n'ont pas une forte participation citoyenne.

Les effets de la démocratie directe sur la performance financière

Pour résumer, la littérature présentée plus haut fournit des preuves soutenant l'hypothèse selon laquelle, en effet, la démocratie directe peut arrimer les décisions politiques aux préférences des citoyens tout en restreignant l'appétit financier des politiciens. Logiquement, en conséquence, des finances publiques saines sont alors la pierre angulaire de la bonne performance économique, créant ainsi un lien – au moins – indirect entre la démocratie directe et les résultats économiques.

Curieusement, il existe peu de données empiriques sur la Suisse qui traitent directement de l'effet de la démocratie directe sur la performance financière. Une des exceptions à cet état de fait est l'étude de Lars P. Feld et Marcel R. Savioz (1997). Ils ont estimé une fonction de production Cobb-Douglas pour les cantons suisses pour l'année 1989 en comparant la performance relative des cantons ayant des éléments de démocratie directe et ceux qui n'en possèdent pas, relevant également les facteurs de production. Ils ont observé, dans les limites d'un recoupement, un effet important de la démocratie directe sur les résultats financiers. *Ceteris paribus*, la production dans les cantons ayant des instruments de démocratie directe est 17 % plus élevée que dans les cantons exempts de ces instruments.

De même, la pression exercée par les institutions démocratiques directes pour contenir les dépenses et la dette, dont nous avons fait état plus haut, peut également contribuer à la stabilisation financière. Encore une fois, il faut savoir que les recherches empiriques sur le cas suisse sont rares. Néanmoins, des preuves anecdotiques suggèrent que c'est effectivement le cas. Des finances publiques saines au début de la crise ont permis à tous les niveaux de gouvernement ainsi qu'à la Banque nationale suisse (la banque centrale) d'agir de manière anticyclique et sans pics prononcés d'accumulation de dette. La Banque nationale suisse a (pour l'instant) réussi à stabiliser le taux de change du franc suisse par rapport à l'euro, soutenant ainsi le secteur des exportations. De la même façon, les gouvernements fédéral et cantonaux ont récemment investi massivement dans des projets de travaux publics. Baur et autres (2013) abondent dans le même sens.

Pour conclure, la Suisse s'en est donc passablement bien tirée ces dernières années. Elle semble avoir résisté à la tempête de la crise financière et à celle de l'euro. Bien qu'il existe de nombreux facteurs qui ont contribué à sa bonne performance économique, nous nous sommes concentrés dans le présent article sur le rôle potentiel qu'a pu jouer la démocratie directe, dont la tradition remonte à un siècle.

Le point de vue théorique de l'effet de la démocratie directe dont nous avons fait état dans cet article est que les décisions prises par les politiciens sont le plus près des préférences exprimées par les citoyens lorsque les politiciens font l'objet d'une surveillance citoyenne. La démocratie directe peut ainsi restreindre les pouvoirs des politiciens.

Les recherches empiriques recensées dans cet article confirment l'augmentation de l'imputabilité des politiciens lorsqu'ils sont soumis à la surveillance de la démocratie directe. La démocratie directe semble avoir un effet à la baisse sur les dépenses, les revenus et la dette, ce qui se traduit par une meilleure performance économique. La démocratie directe semble fonctionner!

■ BIBLIOGRAPHIE

- Asatryan, Z. et autres (2013). « Direct Democracy and Local Public Finances under Cooperative Federalism », *ZEW - Centre for European Economic Research Discussion Paper No. 13-038*.
- Baur, M., P.-A. Bruchez et B. Schiaffer (2013). « Institutions for Crisis Prevention: the Case of Switzerland », *Global Policy*, vol. 4, n° s1, p. 10-21.
- Brülhart, M., et M. Jametti (2006). « Vertical versus Horizontal Tax Externalities: An Empirical Test », *Journal of Public Economics*, vol. 90, n° 10-11, p. 2027-2062.
- Brülhart, M., et M. Jametti (2007). « Does Tax Competition Tame the Leviathan? », *Centre for Economic Policy Research Discussion Paper* 6512.
- Feld, L. P. et G. Kirchgässner (2000). « Direct Democracy, Political Culture, and the Outcome of Economic Policy: A Report on the Swiss Experience », *European Journal of Political Economy*, vol. 16, n° 2, p. 287-306.
- Feld, L. P. et G. Kirchgässner (2001a). « Does Direct Democracy Reduce Public Debt? Evidence from Swiss Municipalities », *Public Choice*, vol. 109, no 3-4, p. 347-70.
- Feld, L. P. et G. Kirchgässner (2001b). « The Political Economy of Direct Legislation: Direct Democracy and local Decisionmaking », *Economic Policy*, vol. 16n o33, p. 329-367.
- Feld, L. P. et J. G. Matsusaka (2003). « Budget Referendums and Government Spending: Evidence from Swiss Cantons », *Journal of Public Economics*, vol. 87, n° 12, p. 2703-2724.
- Feld, L. P. et M. R. Savioz (1997). « Direct Democracy Matters for Economic Performance: An Empirical Investigation », *Kyklos*, vol. 50, n° 4, p. 507-538.
- Feld, L. P., C. A. Schaltegger et J. Schnellenbach (2008). « On government Centralization and Fiscal Referendums », *European Economic Review*, vol. 52, n° 4, p. 611-645.
- Funk, P. et C. Gathmann (2011). « Does Direct Democracy Reduce the Size of Government? New Evidence from Historical Data, 1890-2000 », *Economic Journal*, vol. 121, n° 557, p. 1252-1280.
- Galletta, S. et M. Jametti (2012). « [How to Tame two Leviathans? Revisiting the Effect of Direct Democracy on Local Public Expenditure](#) », *CESifo Working Paper* 3982.
- Gerber, E. R. (1996). « Legislative Response to the Threat of Popular Initiatives », *American Journal of Political Science*, vol. 40, n° 1, p. 99-128.
- Kessler, A. (2005). « Representative versus Direct Democracy: The role of Informational Asymmetries », *Public Choice*, vol. 122, n° 1, p. 9-38.
- Matsusaka, J. G. (1992). « Economics of Direct Legislation », *Quarterly Journal of Economics*, vol. 107, n° 2, p. 541-571.
- Matsusaka, J. G. (1995). « Fiscal Effects of the Voter Initiative: Evidence from the Last 30 Years », *Journal of Political Economy*, vol. 103, n° 3, p. 587-623.
- Micotti, S. et G. Bützer (2003). « Municipal Democracy in Switzerland : General View, Institutions and Experiences in the Cities 1990-2000 », *Rapport de recherche FNS/SNF*.
- Oates, W. E. (1972). *Fiscal Federalism*, New York, Harcourt Brace.
- Pommerehne, W. W. (1978). « Institutional Approaches to Public Expenditure: Empirical Evidence from Swiss Municipalities », *Journal of Public Economics*, vol. 9, n° 2, p. 255-280.

Romer, T. et H. Rosenthal (1979). « Bureaucrats versus Voters: On the Political Economy of Resource Allocation by Direct Democracy », *Quarterly Journal of Economics*, vol. 93, n° 4, p. 563-87.

Schwab, K. (dir.) (2012). *The Global Competitiveness Report 2012-2013*, World Economic Forum, Genève.

Tiebout, C. M. (1956). « A Pure Theory of Local Expenditures », *The Journal of Political Economy*, vol. 64, no 5, p. 416-424.

Tullock, G. (1980). *Towards A Theory of the Rent-Seeking Society*, College Station, Texas A & M University Press.