

# La Confédération n'est ni un ménage, ni une entreprise.

## Repenser autrement la gestion et la sortie de crise

Face aux défis de la gestion et de la sortie de crise, la Suisse fait partie des nations possédant un avantage significatif: elle est émettrice de sa propre monnaie et peut donc créer autant de Francs qu'elle en a besoin, tout en faisant preuve de sagesse (mais pas de prudence excessive) pour ce qui est des risques d'inflation. Pour le dire autrement, ne faisant pas partie de la zone Euro et n'ayant lié le cours de sa monnaie à aucune autre devise de façon structurelle, la Suisse est un pays doté de *souveraineté monétaire*.

Cet état de fait, souvent méconnu du public, n'est ni une panacée, ni une baguette magique permettant de résoudre tous les problèmes. Il a cependant une implication majeure qu'il est grand temps, en cette époque troublée, de mettre fermement sur la table: les discours alarmistes, ou se prétendant réalistes, sur le «déficit public» et l'«endettement fédéral» relèvent largement de l'imprécision involontaire, voire, dans certains milieux économiques et politiques conservateurs, du flou délibéré.

Face à la double nécessité, depuis le printemps 2020, de soutenir massivement par des aides publiques un grand nombre de secteurs d'activité et de repenser à plus long terme la composition même de nos activités économiques dans le cadre d'un «Green New Deal» impulsé par la dépense de l'État, il est urgent de commencer à penser différemment.

Le format de cet article étant très court, je ne pourrai que suggérer – mais je le ferai avec force – cette nouvelle manière de penser, pas l'argumenter dans le détail<sup>1</sup>.

### Une approche fonctionnelle des dépenses publiques

La Confédération n'est ni un ménage, ni une entreprise, ni une commune, ni un canton. Émettrice de la monnaie nationale et seule garante constitutionnelle de sa valeur, elle ne peut jamais tomber à court d'argent. Et surtout, la Confédération ne «s'endette» pas: dotée de souveraineté monétaire, elle agit exactement comme la «banque» dans un jeu de Monopoly. Elle injecte de l'argent dans l'économie quand c'est nécessaire – pour poursuivre d'importants objectifs d'entrepreneuriat public pour lesquels l'entrepreneuriat privé n'est pas qualifié et pour lesquels le secteur bancaire ne juge pas profitable de créer de la monnaie par le crédit – et, ce faisant, elle engendre des surplus financiers dans le secteur privé. Il n'existe pas, au niveau de la Confédération, de dépenses d'aide et de soutien «à fonds perdus»: même non couvertes par des rentrées fiscales supplémentaires, les injections monétaires par dépenses fédérales engendrent de la richesse – il faudrait même dire: c'est *parce que* des dépenses publiques sont faites *sans compensations fiscales* qu'elles donnent un réel «coup de fouet» positif à l'économie.

**La Confédération doit envisager sa politique de dépense non pas en se focalisant sur un «frein à l'endettement», mais bien en évaluant avec rigueur le «pour quoi» et le «pour qui» de ses dépenses.**

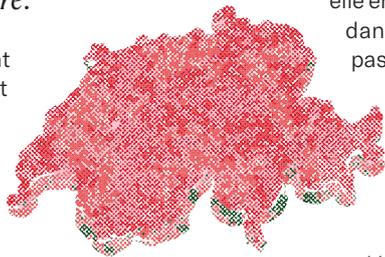
On appelle cela la «finance publique fonctionnelle»<sup>2</sup>: la Confédération doit envisager sa politique de dépense non pas en se focalisant

sur un «frein à l'endettement» (Je reviendrai dans un instant sur ce point), mais bien en évaluant avec rigueur le «pour quoi» et le «pour qui» de ses dépenses: qu'est-ce qui est urgent, quelles sont les priorités sociales et environnementales, quels secteurs doivent dès lors être soutenus, et quelle dynamique de long terme souhaite-t-on pour l'économie suisse pour éviter une inflation durablement supérieure à 2 ou 3%? Si la réponse à ces questions fonctionnelles implique une dépense publique supérieure aux recettes fiscales, ce n'est pas un problème: la Confédération enregistre tout simplement, tel un arbitre qui surveille le score lors d'un match de tennis, que davantage de Francs ont quitté son compte à la BNS qu'il n'y en a qui y sont entrés; et le monde continue à tourner.

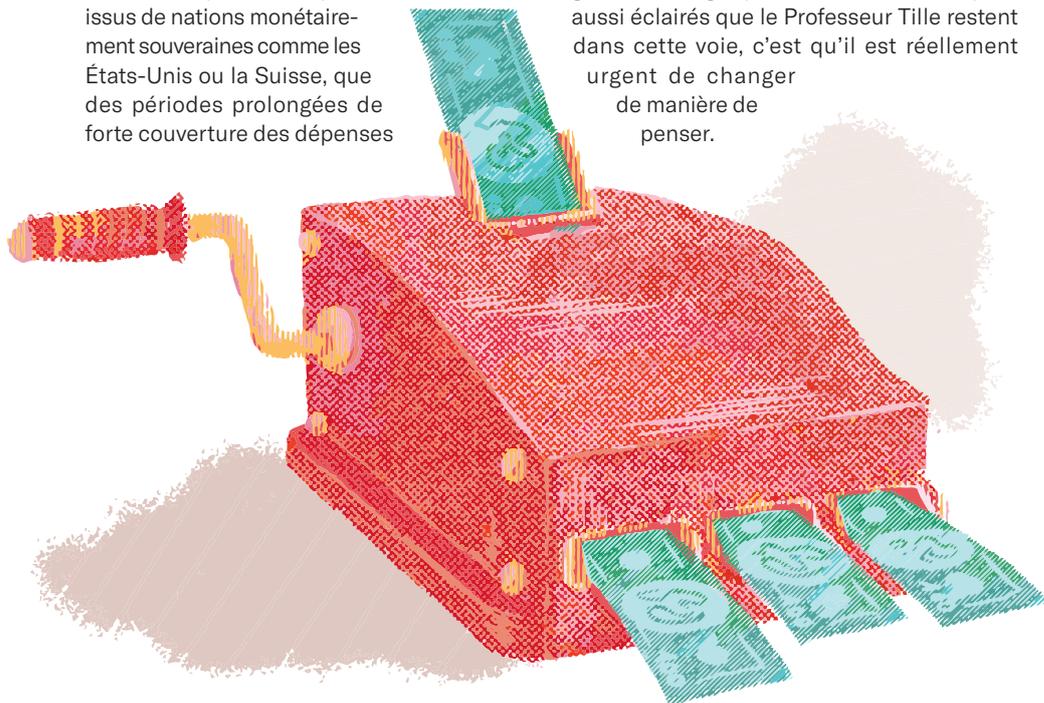
Souvenez-vous: la Confédération *n'est pas* une entreprise privée, ni même un canton; étant souveraine au plan monétaire, elle *n'a pas* à «équilibrer son budget» et surtout pas à «trouver l'argent»: un arbitre a-t-il d'abord à «trouver les points» avant de les annoncer? Non, c'est son acte même d'annonce qui crée – ou, en cas de faute, efface ou retire – les points dont la distribution impactera la fierté et le compte en banque des joueurs sur le terrain. La Confédération se trouve dans le même rôle: ce sont ses décisions budgétaires, contrôlées et validées par le Parlement, qui engendrent les dépenses – pas les rentrées fiscales, ni les emprunts.

### Le pouvoir d'émission fait du «déficit» un atout

Dans l'approche de la finance publique fonctionnelle, les recettes fiscales et les «emprunts» d'État ne précèdent pas les dépenses publiques – c'est l'inverse. Si le Franc suisse circule entre nous et que nous avons toutes et tous confiance en sa valeur, c'est parce que la Confédération a le pouvoir de l'émettre et parce qu'elle exige que le paiement des impôts se fasse en Francs. De même que les banques commerciales n'attendent pas de pouvoir couvrir tous leurs crédits par des dépôts préalables (sans quoi l'économie



cesserait de tourner), la Confédération n'attend pas d'avoir suffisamment de recettes pour effectuer ses dépenses, sans quoi elle se trouverait dans l'impossibilité de générer de la richesse chez les acteurs privés qui peuvent en avoir besoin. Or, en situation de crise, c'est justement ce qu'on attend d'elle. Si le gardien du score cesse d'attribuer des points parce qu'il doit d'abord les « trouver » ou les « gagner », le match s'arrête. Il est désormais connu, sur la base d'exemples historiques issus de nations monétairement souveraines comme les États-Unis ou la Suisse, que des périodes prolongées de forte couverture des dépenses



Dans un article remarquable d'avril 2020, il rejette le discours de l'austérité budgétaire pour la Confédération dans le contexte de la crise de la Covid-19, et explique que la « dette » publique suisse a tendance à être trop faible<sup>4</sup>. Hélas, même lui reste finalement pris dans les conventions de pensée en vigueur, et finit par cadrer son argumentation en termes de réduction des « déficits » et de gestion de la « dette » publique, comme si la Confédération était un ménage ou une entreprise qui doit gérer un budget privé. Si même des esprits aussi éclairés que le Professeur Tille restent dans cette voie, c'est qu'il est réellement urgent de changer de manière de penser.

publiques par les recettes, voire de forte réduction des dépenses elles-mêmes, mènent à des récessions. L'une des raisons est que si la Confédération n'émettait plus d'obligations de la Trésorerie, les épargnants perdraient la possibilité d'investir dans un actif sûr et à 100 % fiable.<sup>3</sup> L'autre raison, étroitement liée à la précédente, est que réduire l'excédent des dépenses fédérales sur les recettes fiscales implique de *réduire les surplus privés dans toute l'économie*. Et à celles et ceux qui prétendent que « la dette de l'État devra un jour être payée », qu'il soit répondu ceci, en ligne avec l'approche de la finance fonctionnelle : oui, la Suisse étant un pays doté de souveraineté monétaire, elle versera de toute façon, à coup sûr, les sommes « dues » aux épargnants – mais pour le faire elle n'aura à strictement parler besoin d'aucune recette fiscale ; elle émettra simplement, le moment venu, les Francs requis, sans pour autant faire flamber l'inflation.

### Une remise en question nécessaire

Je souhaite rendre hommage ici à mon collègue genevois Cédric Tille, économiste de l'IHEID, l'un des rares à avoir fait des pas significatifs vers la logique que je suggère ici.

### Il est regrettable d'entendre parler de « frein à l'endettement » et d'austérité alors qu'on se trouve en pleine crise sanitaire.

L'impôt ne sert pas d'abord à « renflouer » les caisses de la Confédération, l'émission d'obligations fédérales non plus : ce sont des instruments de pilotage de l'économie pour ajuster le budget fédéral aux risques d'inflation – et c'est évidemment crucial. L'approche prônée ici n'est en rien une apologie de la dépense publique inconsidérée. Elle n'a absolument rien à voir, non plus, avec la « monnaie hélicoptère ». Mais il est regrettable d'entendre parler de « frein à l'endettement » et d'austérité à venir (même quelque peu « étalée » ou « diluée » sur les prochaines décennies) alors qu'on se trouve en pleine crise sanitaire, avec des besoins immenses et légitimes se faisant jour dans une population aux abois. La logique apparente de notre système – dont les défenseurs prétendent que, même dans un pays monétairement souverain comme le nôtre, toute « dette » publique devra être « remboursée » par ponction sur les « richesses futures » – n'est qu'une version cruelle du néolibéralisme auquel tant de

décideurs économiques et politiques, de droite comme de gauche, souscrivent aujourd'hui. L'approche de la finance fonctionnelle doit d'urgence être remise au goût du jour.

<sup>1</sup> Pour un développement plus complet, voir Christian Arnsperger, Solène Morvan-Roux, Jean-Michel Servet et André Tiran, « La création monétaire, outil fondamental du convivialisme », à paraître dans la *Revue du MAUSS semestrielle* n° 57 : « Un avenir convivialiste », début 2021. On pourra également consulter les deux ouvrages suivants : John D. Alt, *The Millennials' Money: Why the Next Power Generation Can Afford to Build Better World*, Indianapolis, Dog Ear Publishing, 2016 ; Stephanie Kelton, *The Deficit Myth: Modern Money Theory and How to Build a Better Economy*, Londres, John Murray, 2020. Les lecteurs plus versés en sciences économiques pourront se plonger dans L. Randall Wray, *Modern Money Theory: A Primer on Macroeconomics for Sovereign Monetary Systems*, 2<sup>e</sup> édition, Basingstoke, Palgrave Macmillan, 2015.

<sup>2</sup> Elle a été mise au point par le grand économiste américain Abba Lerner. Voir notamment son article « Functional Finance and the Public Debt », in A. Smithies et J. K. Butters (dir.), *Readings in Fiscal Policy: Selected by a Committee of the American Economic Association*, Homewood, Richard Irwin, 1955, pp. 468-478.

<sup>3</sup> Il y a une poignée d'années, un éminent économiste de HEC Lausanne a rédigé un article arguant précisément du niveau trop faible du « déficit » public helvétique menant à une disponibilité insuffisante d'obligations d'État : Philippe Bacchetta, « Is Swiss Public Debt Too Small? », in *Monetary Economics Issues Today – Festschrift in Honour of Ernst Baltensperger*, Zurich, Orell Füssli, 2017, pp. 193-202.

<sup>4</sup> Cédric Tille, « Putting Swiss Public Debt to Good Use », VOX-EU et CEPR, 11 avril 2020, <https://voxeu.org/article/putting-swiss-public-debt-good-use> (consulté le 22 octobre 2020).



Christian Arnsperger, de nationalité allemande, est PhD en sciences économiques de l'Université de Louvain (Belgique) et ancien chercheur au Fonds National belge de la Recherche Scientifique (FNRS). Nommé professeur à l'Université de Lausanne en 2014, il travaille à la Faculté des géosciences et de l'environnement, où il combine recherches et enseignements sur les liens entre monnaie et écologie, les dynamiques de changement de modes de vie dans le cadre de la transition écologique et les failles anthropologiques et existentielles du capitalisme. Auteur de nombreux articles et ouvrages ainsi que conférencier, il a été conseiller scientifique de la Banque alternative suisse de 2012 à 2016.