

Les notes de

# Contribuables Associés

Juin 2026

contribuablesassocies.org

## Les effets vertueux du frein à l'endettement

### Le modèle suisse

Note réalisée par **François Garçon**  
Historien, essayiste



**Contribuables  
Associés**

*Trop de dépenses publiques, c'est trop d'impôts !*



# Les effets vertueux du frein à l'endettement

## Le modèle suisse



Note réalisée par **François Garçon**

Historien, essayiste, Université Paris 1 Panthéon-Sorbonne.

Dernier ouvrage paru : *France, démocratie défaillante. Il est temps de s'inspirer de la Suisse*, L'Artilleur, 2021, prix Aleps du livre libéral.

François Garçon est l'auteur pour Contribuables Associés de l'étude n°37 *Démocratie directe : l'exemple suisse. Un rapport coût-efficacité sans pareil ! Et pourquoi la France pourrait s'en inspirer...*, 2019.

Ouvrage à paraître : *Histoire de la Suisse*, Éditions Perrin, 2026.

# Contribuables Associés

Créée en 1990, **Contribuables Associés** est une association de loi 1901, sans but lucratif (JO du 7 mars 1990).

Pour rester indépendante, sans risquer de subir de pressions, **Contribuables Associés** a choisi de ne vivre que de la générosité de ses membres.

Elle est la première association civique non subventionnée de France.

## **Organisme d'intérêt général, Contribuables Associés a pour objet :**

- De mettre en œuvre les articles 14 et 15 de la Déclaration des Droits de l'Homme et du Citoyen.

***Art. 14.** Tous les citoyens ont le droit de constater par eux-mêmes ou par leurs représentants, la nécessité de la contribution publique, de la consentir librement, d'en suivre l'emploi et d'en déterminer la quotité, l'assiette, le recouvrement et la durée.*

***Art. 15.** La société a le droit de demander compte à tout agent public de son administration.*

- D'informer les citoyens sur le système fiscal et la gestion des deniers publics.
- D'encourager un esprit d'économie dans les dépenses et services publics.

**Contribuables  
Associés**

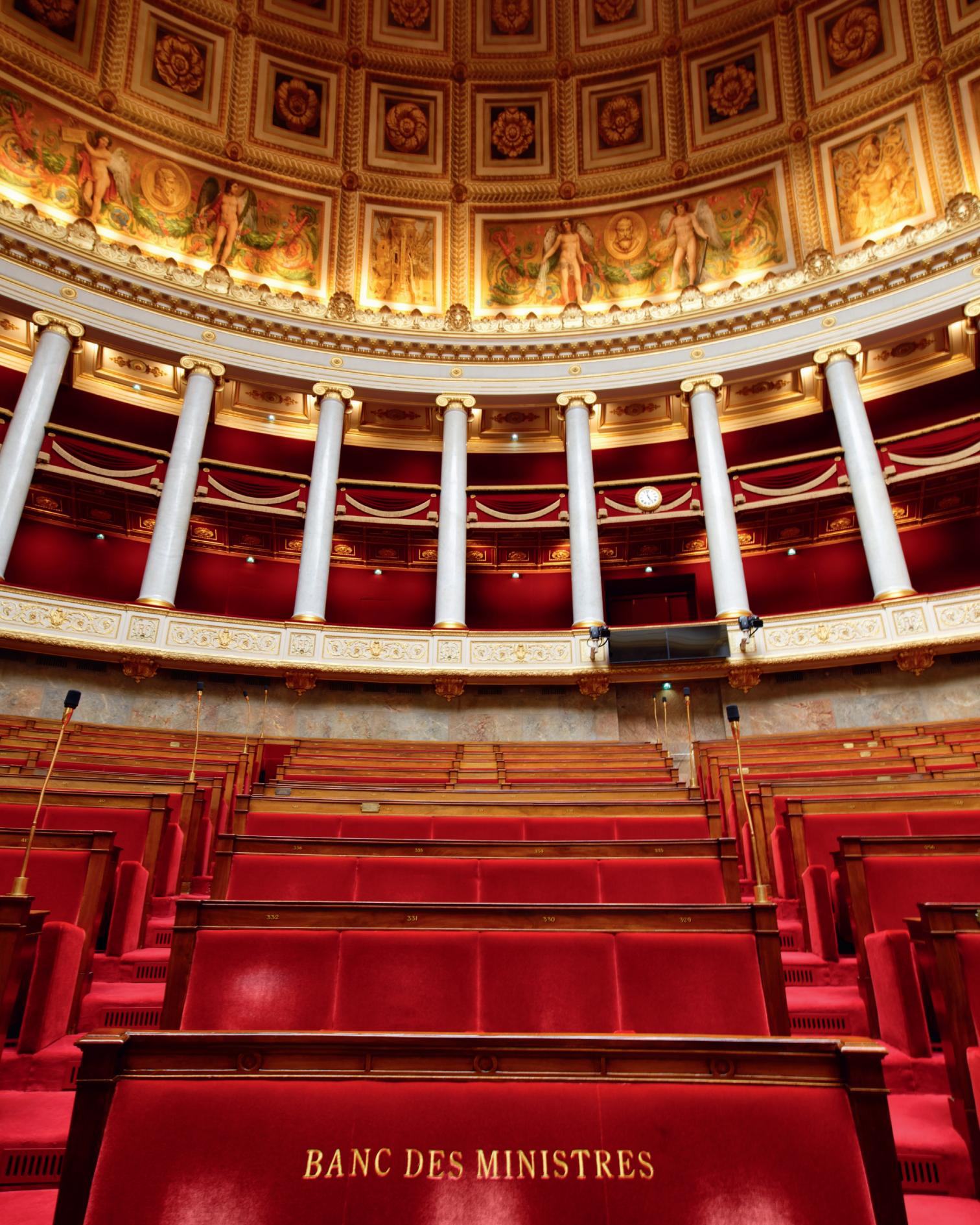
*Trop de dépenses publiques, c'est trop d'impôts!*

# Sommaire

## *Les effets vertueux du frein à l'endettement. Le modèle suisse*

Note réalisée par François Garçon

<b>Préambule</b>	<b>7</b>
L'impasse budgétaire française	
<b>1. Étudier les expériences étrangères pour s'en inspirer ?</b>	<b>9</b>
<b>Le cas suisse</b>	
Retour aux origines	
Il revient au peuple de valider la mesure	
Les trois droits populaires suisses	
<b>2. « Customisation » cantonale de la « règle d'or »</b>	<b>12</b>
<b>Le contribuable a le dernier mot</b>	
Quand le frein à l'endettement s'intéresse aux chiens	
<b>3. Les effets du frein à l'endettement</b>	<b>16</b>
<b>Une discipline qui paie</b>	
La règle d'or ne nuit pas aux investissements	
<b>Et la France ?</b>	<b>18</b>
<b>L'éternelle tentation fiscale</b>	



BANC DES MINISTRES

# Préambule

## L'impasse budgétaire française

Considérant des dépenses publiques ayant atteint 56% du PIB, soit 1 318 milliards d'euros, chiffres qui rangeaient déjà la France parmi les pires États de la zone euro, la députée Marie-Christine Dalloz, au nom des Républicains, déposait le 31 juillet 2019 un projet de loi « *visant à garantir le retour à l'équilibre budgétaire* ».

À compter de 2025, comme le réclamait l'élue, « *les projets de loi de finances ne peuvent être ni présentés, ni adoptés en déficit* ». La même année, en 2019, la Cour des comptes se saisissait de la question de la dette et, signe de l'importance qu'elle lui accordait, y consacrait une étude de 94 pages (hors annexes). Les rapporteurs avaient poussé la curiosité jusqu'à s'intéresser aux expériences étrangères. Quelque 90 pays pratiquaient alors le frein à l'endettement ou, tout du moins, disposaient d'une règle budgétaire contraignante.

Dans la partie du rapport dédiée aux pays où l'endettement était encadré, et résumé sur une page et demie, on pouvait lire : « *Les règles appliquées par les grands partenaires de la France (USA, Allemagne, Royaume-Uni) pour limiter leur endettement ont une efficacité contrastée* ». Ainsi qu'on le pressentait, d'emblée le ton était donné...

Premier cas observé, **les États-Unis**. Il était relevé que ce pays ne disposait pas de frein à l'endettement, les élus du Congrès apportant leur soutien au gouvernement fédéral, ou s'y refusant (*shutdown*). Dès lors, pourquoi s'y intéresser ?

**Les Allemands**, deuxième cas choisi, appliquaient depuis 2009 la règle dite du « frein à la dette<sup>1</sup> », directement inspirée du modèle suisse. Mais, s'empressaient de rappeler les auteurs, si la dette fédérale avait bien été ramenée de 80,9% du PIB en 2010 à 64,1% en 2017, ledit frein n'y était pas pour grand-chose. Explication : appliquée à compter de 2011 dans une phase transitoire, la règle n'est devenue véritablement contraignante pour le *Bund* (l'État fédéral central) qu'à partir de 2016 – avec un plafond d'endettement structurel de 0,35% du PIB –, quand, dès 2012, l'Allemagne dégageait déjà des excédents budgétaires. L'impact du frein à l'endettement sur la bonne santé des finances publiques n'était donc nullement démontré.

Quant au **Royaume-Uni**, le troisième pays sur lequel s'étaient penchés les sages de la rue de Cambon, son mécanisme budgétaire coercitif n'avait pas empêché la dette publique britannique de passer de 75,6% du PIB en 2010 à 87,7% en 2017,

1. Voir l'étude n°38 de Contribuables Associés, *Dettes publiques : une bombe à retardement pour les Français*, octobre 2020, <https://agir.touscontribuables.org/etudes/etude-38-dette-publique-une-bombe-a-retardement-pour-les-francais>



© Pierre Labroffe / Shutterstock

▲ Au ministère des Finances, les dérapages budgétaires se poursuivent à un rythme soutenu.

« ce qui ne constitue pas une performance meilleure que celle de la France en termes d'évolution de la dette<sup>2</sup> ».

En conclusion des trois exemples choisis, le principe normatif avait manifestement peu convaincu les rapporteurs de son utilité.

Pour ces derniers, la bonne recette pour cuisiner un budget à l'équilibre, sinon la seule, restait non le blocage automatique de la dépense publique au-delà d'un certain niveau, mais sa baisse. Une baisse qui ne pouvait s'obtenir que par une « surveillance renforcée ». Une surveillance « renforcée » dont le lecteur du rapport aurait aimé comprendre comment elle s'organisait et qui l'exerçait. Une surveillance « renforcée » non explicitée mais qui, en France, se nomme « traque aux fraudeurs », méthode qui, hier comme aujourd'hui, reste promue comme unique remède aux dérives budgétaires.

Conséquemment, les dérapages budgétaires se poursuivent à un rythme soutenu. Sept ans ont passé depuis le rapport de la Cour des comptes et, en 2025, le solde

budgétaire de l'État faisait apparaître un énième déficit de 124,7 milliards d'euros qui faisait suite à un solde négatif de 155,9 milliards d'euros en 2024. Nombreux sont désormais les observateurs considérant la situation comme hors de contrôle<sup>3</sup>.

C'est peu dire que la question de la dette publique est à l'ordre du jour. Qui ignore qu'au 1<sup>er</sup> mars 2026, **elle a dépassé les 3400 milliards d'euros, soit 115% du PIB**, et que les charges d'intérêts servis aux prêteurs – de 67 milliards d'euros en 2025 – grimpent irrésistiblement vers de nouveaux sommets ? « Plus d'un euro sur trois dépensés par l'État est intégralement financé à crédit », nous dit Jean-Baptiste Leon<sup>4</sup>. Si rien n'est corrigé, en 2031, les 124 milliards d'euros d'intérêts de la dette seront atteints.

**La première ligne de dépenses dans le budget de l'État français serait alors le service des intérêts de la dette<sup>5</sup> !** La Cour des comptes ou encore le patron de la BPI (Banque Publique d'Investissement) tirent la sonnette d'alarme<sup>6</sup>. La dette fait même l'objet d'un spectacle théâtral intitulé comme de juste « La dette en vedette ». Interprétée par l'économiste Jean-Marc Daniel, la pièce se joue à guichets fermés<sup>7</sup>.

Et pourtant, le principe de la discipline budgétaire figure dans la Constitution française (Art. 40)<sup>8</sup>. Une discipline qui échappe à toute définition, et dont nulle part ne sont indiquées les mesures pour la faire respecter. Voilà pourquoi les responsables français s'en tiennent à des incantations, où se mêlent contrôle des dépenses et traque des fraudeurs. Pour l'heure, la seule chose avérée est que la représentation nationale est toujours à la recherche de la martingale. Et tout semblerait indiquer que l'on s'acharne à rejeter les recettes gagnantes, à l'efficacité éprouvée.

2. Cour des comptes, *La situation des finances publiques début 2025*, Rapport public thématique, février 2025, pp. 82-83.

3. Samuel-Frédéric Servière, *Un déficit budgétaire de l'État 2025 affiché « en baisse » de plus de 30 Mds. Ça veut dire quoi ?*, Fondation IFRAP, 6 février 2026.

4. Voir le très intéressant ouvrage de Jean-Baptiste Leon, *Le livre noir de l'argent public*, Hugo Doc, novembre 2025, p. 13.

5. Cour des comptes, *op.cit.*, p. 62.

6. Nicolas Dufourcq, *La dette sociale de la France 1974-2024*, Odile Jacob, 2025.

7. *La dette en vedette*, spectacle donné au Théâtre de poche, à Paris, janvier-février 2026.

8. « Les propositions et amendements formulés par les membres du Parlement ne sont pas recevables lorsque leur adoption aurait pour conséquence soit une diminution des ressources publiques, soit la création ou l'aggravation d'une charge publique ».

# 1. Étudier les expériences étrangères pour s'en inspirer ?

## Le cas suisse

Certains pays sont parvenus à enrayer leur endettement : en effet, la loi leur interdit simplement d'y recourir. Surmontant la répugnance des élites françaises pour le *benchmarking* – soit l'étude des systèmes étrangers dans le but d'en tirer éventuellement profit<sup>1</sup> – il nous a paru faire œuvre utile en portant notre regard vers la Suisse.

Peu de gens s'en souviennent, mais dans les années 1990, le voisin helvète souffrait en effet de maux identiques aux nôtres. Voilà pourquoi, au tournant des années 2000 et pour mettre un terme à une spirale d'endettement aux effets délétères, les Suisses ont instauré le frein à l'endettement. Depuis 2001, l'article 126 de la Constitution fédérale suisse dispose en effet que « *la Confédération équilibre à terme ses dépenses et ses recettes* ». **Sur un exercice budgétaire d'une année, la « règle d'or » fixe l'obligation d'un déficit public nul.** Dépenses et recettes doivent s'équilibrer. L'endettement n'est autorisé que pour les dépenses d'investissements, celles « *qui préparent l'avenir* » et finançables par voie d'emprunt. « *En soi, la participation de la prochaine génération au remboursement des dettes n'est pas problématique si celle-ci peut en bénéficier, comme c'est le cas pour les investissements dans les infrastructures*<sup>2</sup> ».

### Retour aux origines

Au long des années 1990, l'État fédéral a fait l'objet de nombreuses critiques dénonçant son incapacité à équilibrer les finances fédérales. Entre 1970 et 1999, en l'espace de trente ans, **la dette de la Confédération est ainsi passée de 11,3 à 100 milliards de francs suisses, pour peser jusqu'à 26% du PIB.** Pour empêcher que le budget fédéral ne « *s'emballe derechef et qu'un nouveau déficit structurel ne puisse se former*<sup>3</sup> », le 1<sup>er</sup> juillet 1995, le frein aux dépenses fut instauré.

Imposant un cadre à l'action publique, le nouveau mécanisme ciblait le Conseil fédéral et l'Assemblée fédérale, forçant l'un et l'autre « *à gérer le budget d'une manière économe*<sup>4</sup> », autrement dit en réduisant dépenses et impôts. La discipline budgétaire recherchée visait à protéger l'attractivité fiscale de la Suisse, et faciliter de ce fait les implantations d'entreprises dont bénéficieraient « *les générations futures* ». En l'absence d'un « *instrument institutionnel pour équilibrer les comptes à moyen terme, ces mêmes générations risqueraient de devoir supporter le coût d'un endettement non maîtrisé. Le frein à l'endettement permet d'éviter une croissance explosive de l'endettement*<sup>5</sup> ».

1. « *Les Français ne se comparent pas avec les autres pays, ils se comparent avec eux-mêmes, avec une idée qu'ils ont de la France.* », Anaïs Ginori, correspondant en France de *La Stampa*, in *Courrier international*, 4-11 décembre 2019.

2. Darius Farman, *Qui paiera les « corona-dettes » ?*, *Avenir suisse*, 29 mai 2020.

3. Conseil fédéral, *Message sur le frein à l'endettement*, 5 juillet 2000, pp. 4296-4371.

4. Assemblée fédérale, *Programme de législature 1999-2003*, Rapport de la commission spéciale du Conseil national, 29 mai 2000, p. 5532.

5. Conseil fédéral, *op.cit.*, p. 4359.



► Le 2 décembre 2001, les Suisses ont voté à 84,7 % pour un frein à l'endettement.



6. Contre-projet à l'initiative populaire retirée dite « frein aux dépenses », septembre 1956.

7. Lukas Zürcher et al., Vox n°75, *Analyse des votations fédérales du 2 décembre 2001*.

8. Constitution fédérale, Art. 126, §4 : « Si les dépenses totales figurant dans le compte d'État dépassent le plafond fixé, les dépenses supplémentaires seront compensées les années suivantes ».

9. Office fédéral de la statistique, Indice suisse des prix à la consommation, <https://lik-app.bfs.admin.ch/fr/lik/rechner?periodType=Jahresdurchschnitt&basis=AUTO&betrag=500&start=01.1943&ende=01.2024>

10. La Suisse en chiffres, *Annuaire statistique 2022-2023*, p. 341.

11. Administration fédérale des finances, *Frein à l'endettement*, 16 août 2023.

12. Département fédéral des finances, *La dette de la Confédération*, 24 mars 2025.

13. Public Sénat : « Ce taux de détention par des prêteurs étrangers est parmi les plus élevés dans les statistiques des pays membres de l'OCDE », in *Qui détient la dette française et faut-il s'inquiéter de la part détenue à l'étranger ?*, 1<sup>er</sup> septembre 2025, [www.publicsenat.fr/actualites/politique/qui-detient-la-dette-francaise-et-faut-il-sinquieter-de-la-part-detenu-a-letranger](http://www.publicsenat.fr/actualites/politique/qui-detient-la-dette-francaise-et-faut-il-sinquieter-de-la-part-detenu-a-letranger)

## Il revient au peuple de valider la mesure

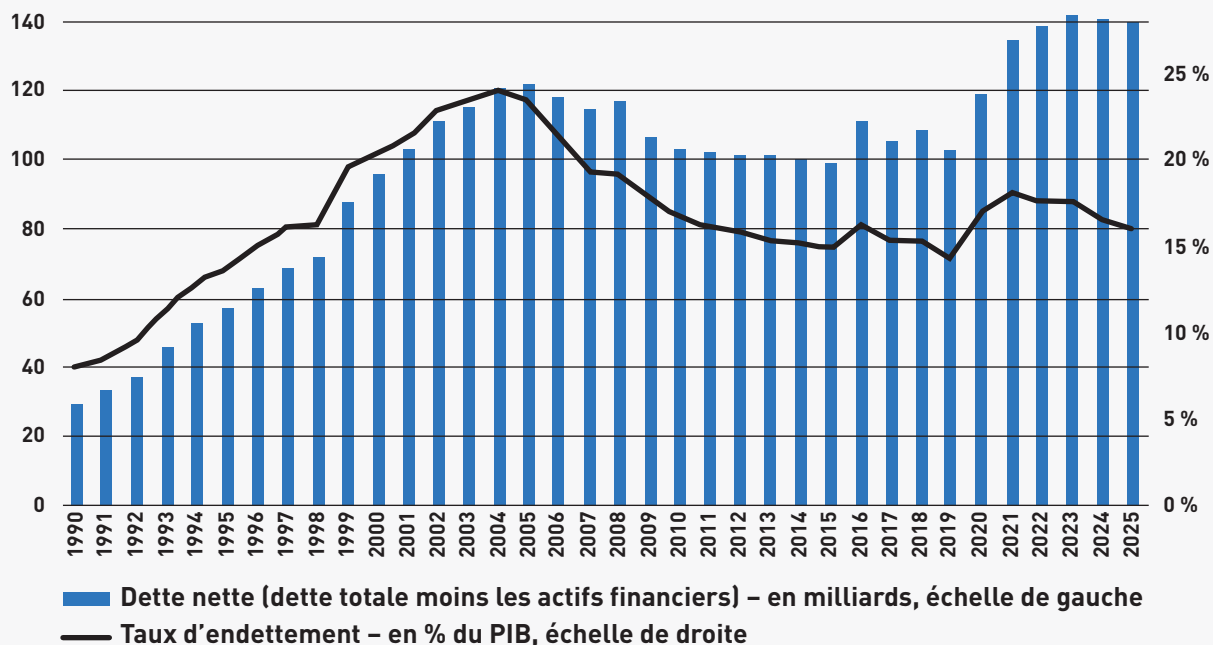
La votation fédérale se tint en 2001. Au soir du 2 décembre, le verdict tomba, sans appel : avec 84,7 % d'approbation, le frein aux dépenses non financées décrochait une véritable consécration démocratique, ce qui ne laissa pas de surprendre ceux qui avaient en mémoire qu'en 1956, le peuple s'était opposé à un référendum financier, pourtant inspiré d'un mécanisme similaire<sup>6</sup>. À noter encore que, contrevenant aux consignes de leur parti opposé à la mesure, une large majorité d'électeurs de gauche plébiscita la règle d'or : « *Malgré le vote compact du PS au Parlement, ce parti n'a donc pas tout à fait réussi à convaincre ses partisans*<sup>7</sup> ». **Inscrit dans la Constitution fédérale, le frein à l'endettement est entré en vigueur en 2003.** Le Gouvernement et le Parlement sont depuis entravés. « *Le frein à l'endettement porte indubitablement une certaine atteinte à la souveraineté du Parlement en matière de budget* ».

Le frein à l'endettement porta rapidement un coup d'arrêt définitif au laxisme budgétaire, sans pour autant interdire des dépenses extraordinaires quand le moteur économique tousse et la conjoncture l'impose<sup>8</sup>.

Depuis 2006, et à l'exception de l'année 2022, marquée par les séquelles de la pandémie Covid, **le budget fédéral ne présente plus de déficit structurel**. Et si le budget fédéral a certes pris de l'embonpoint, passé de 500 millions de francs en 1943 (2,7 milliards en monnaie constante<sup>9</sup>) à 89,3 milliards en 2021<sup>10</sup>, le taux d'endettement (dette brute) de la Confédération reste, lui, sous contrôle, ramené de 25,3 % en 2003 à 13,5 % en 2019<sup>11</sup>. À retenir encore que 14 % seulement de la dette fédérale sont aujourd'hui détenus par des investisseurs étrangers, le solde figurant dans les comptes des banques et des caisses de pension suisses<sup>12</sup>. En France, selon l'Agence France Trésor, 54,7 % de la dette négociable de l'État sont détenus à l'étranger<sup>13</sup>.



## Évolution de la dette nette et du taux d'endettement de la Confédération de 1990 à 2025



Source : Confédération suisse - Département fédéral des finances

## Les trois droits populaires suisses

Depuis 1848 au niveau fédéral, et bien avant dans certains cantons, les Suisses se sont dotés de droits populaires exprimés lors de votations qui se déroulent à dates fixes, quatre fois par an. Le premier de ces droits, le **référéndum obligatoire**, figure dans la première Constitution fédérale de 1848. Il oblige les autorités à soumettre au peuple et aux cantons (double majorité requise) toute révision constitutionnelle, toute adhésion à des organisations internationales ou des aménagements d'ordre fiscal. Le deuxième droit populaire, qui date de 1874, est le **référéndum facultatif** ; il est activé par les citoyens ; il leur permet de s'opposer par voie de pétitions (50 000 signatures récoltées en 100 jours) à une loi votée par les assemblées parlementaires ; avec le référéndum

facultatif, dit encore abrogatif, le peuple détient un droit de veto ; la seule majorité du peuple suffit. Enfin, en 1891, est instaurée l'**initiative populaire** qui permet aux citoyens de proposer des modifications constitutionnelles, également par voie de pétitions (100 000 signatures récoltées en 18 mois) ; de leur côté, les autorités peuvent opposer un contre-projet à l'initiative populaire ; pour l'emporter, l'initiative populaire doit obtenir une double majorité : peuple et cantons. Référéndum facultatif et initiative populaire s'inscrivent dans une démarche de type *bottom-up*, de la base vers le sommet : c'est le peuple qui a la main sur les décisions politiques. Ces trois modes de scrutins résument le système des votations suisses. Telle est l'armature de la démocratie directe helvétique.

## 2. « Customisation » cantonale de la « règle d'or »

### Le contribuable a le dernier mot

Inscrite dans la Constitution fédérale et en vertu du fédéralisme d'exécution (en allemand *Vollzugsföderalismus*) qui veut que si la Confédération légifère, les cantons, en fonction de leurs caractéristiques historiques, géographiques, économiques, etc., disposent d'une latitude pour appliquer la loi, la règle d'or a trouvé une formulation particulière dans chacune des Constitutions cantonales<sup>1</sup>.

À noter que déjà dès 1982, dans le canton d'Appenzell Rhodes-Intérieures, les décisions du Grand Conseil portant sur des dépenses uniques d'au moins 1 000 000 francs suisses ou sur des prestations d'au moins 250 000 francs se répétant au moins quatre ans, devaient déjà être soumis au vote du peuple. Aujourd'hui, dans ce canton, deux cents citoyens<sup>2</sup> ont la liberté de soumettre au vote de la *Landsgemeinde* (l'assemblée publique annuelle rassemblant tous les citoyens du canton et qui se tient le dernier dimanche d'avril) tout arrêté entraînant à la charge de l'État une nouvelle dépense d'un montant unique de 500 000 francs et plus, ou de 125 000 francs et plus pour les prestations se répétant quatre ans au minimum<sup>3</sup>.

Chaque canton a ainsi forgé sa formule pour tenir la bride courte sur ses dépenses

publiques. Les enjeux financiers sont considérables. Si l'État fédéral est en effet responsable pour un tiers des dépenses publiques totales, le solde se fait au plus près des citoyens : les cantons engagent 43% de la dépense publique et les communes 24%.

**Les deux tiers de la dépense publique se font donc sous le regard direct des contribuables**, qui sont les mieux placés pour juger de la pertinence de l'affectation de leurs impôts, et de s'y opposer s'il y a lieu. Ce mode opératoire est consubstantiel au modèle politique suisse et se résume par le mot subsidiarité.

Les citoyens revendiquent la responsabilité de s'occuper eux-mêmes de la chose publique. Selon les cantons, le frein à l'endettement se déclenche en fonction de deux critères.

Dans certains cantons, la règle d'or s'applique dès que la dépense prévisionnelle dépasse un certain pourcentage du budget cantonal. Dans d'autres, la « règle d'or » s'enclenche dès qu'une dépense dépasse un plafond exprimé là en unité monétaire, et non en pourcentage du budget global.

**Le canton de Fribourg** se range dans

1. La plupart en effet, car elle ne figure pas, par exemple, dans la Constitution d'Appenzell Rhodes-Extérieures.

2. Le canton compte 16 100 habitants, dont 10 000 contribuables (personnes physiques) et 1 825 contribuables personnes morales.

3. Constitution du canton d'Appenzell Rhodes-Intérieures, accepté par la *Landsgemeinde* du 25 avril 1982, in Feuille fédérale 1982, vol. III, 1087, Art. 1, ch. 3725.

4. Le Grand Conseil est l'équivalent de notre Assemblée nationale. Les députés varient de 100 à Genève et à Bâle-Ville ou encore à Schwytz ; 130 au Thurgovie, 160 à Berne, 180 au Conseil cantonal de Zurich.



cette dernière catégorie. Les autorités doivent soumettre au référendum obligatoire – c'est-à-dire obtenir obligatoirement le consentement du peuple par voie de votation – tous les « *actes du Grand Conseil<sup>4</sup> qui entraînent une dépense nette nouvelle supérieure à 1% du total des dépenses des derniers comptes arrêtés par le Grand Conseil* ». Et, pour toute « *dépense nette nouvelle supérieure à 0,25% du total des dépenses des derniers comptes arrêtés par le Grand Conseil<sup>5</sup>* », les citoyens peuvent lancer un référendum facultatif, dit encore abrogatif : ainsi, par voie de pétition, 6 000 citoyens peuvent attaquer tout engagement de dépenses du Parlement cantonal et exiger qu'il soit soumis à l'approbation des 215 000 électeurs du canton. Modalité de déclenchement identique dans **le canton du Jura**. Doit y être soumis au peuple « *toute dépense non déterminée par une loi, s'il s'agit d'une dépense unique supérieure à 5/100 du montant des recettes portées au dernier budget ou d'une dépense périodique supérieure à 5/1000 du même montant* ». Et si 2 000 électeurs (sur 54 000 électeurs inscrits) ou bien cinq communes du canton en font la demande, « *toute dépense, s'il s'agit d'une dépense unique supérieur à 5/1000 du montant des recettes portées au dernier budget ou d'une dépense périodique supérieure à 5/10000 du même montant<sup>6</sup>* » s'expose au référendum facultatif/abrogatif.

Il y a encore les cantons où les seuils fixant la règle d'or sont exprimés en unité monétaire.

À **Zurich** et sur demande des citoyens, doivent être soumis au vote du peuple les arrêtés de Parlement cantonal (Grand Conseil) « *ayant pour objet 1. De nouvelles dépenses uniques de plus de 4 millions de francs ; 2. De nouvelles dépenses*



*périodiques de plus de 400 000 francs par année<sup>7</sup>* ». Même approche à **Berne**, où le vote populaire est requis pour « *les décisions par lesquelles le Grand Conseil arrête des dépenses uniques supérieures à 2 millions de francs ou des dépenses périodiques supérieures à 400 000 francs<sup>8</sup>* ». À **Zoug**, « *les arrêtés portant sur une nouvelle dépense unique de plus de 500 000 francs ou sur une nouvelle dépense périodique de plus de 50 000 francs par année, sont assujettis à la votation populaire lorsqu'une demande signée par 1500 citoyens actifs est déposée à cet effet (référendum)<sup>9</sup>* ».

Dans **le canton de Schaffhouse**, la règle d'or impose le recours au référendum obligatoire pour les « *décisions par lesquelles le Grand Conseil arrête de nouvelles dépenses uniques supérieures à 3 millions de francs ou de nouvelles dépenses de plus de 500 000 francs qui se répètent annuellement* » (Art. 32).

À **Glaris**, l'un des deux derniers cantons avec Appenzell Rhodes-Intérieures à Landsgemeinde, c'est l'assemblée de tous les citoyens réunis chaque année à ciel ouvert fin avril qui est compétente pour « *statuer sur toutes les dépenses uniques*

▲ Les 26 cantons suisses.

7. Constitution du canton de Zurich, Art. 33, 27 février 2005.

8. Constitution du canton de Berne, Art. 62, 6 juin 1993, état du 3 mars 2024.

9. Constitution du canton de Zoug, Art. 34, 31 janvier 1894, état du 27 septembre 2024.



© Gianfranco Vei / Shutterstock

▲ À Zurich, le mécanisme visant à bloquer une dépense non budgétisée se déclenche à partir de 4 millions de francs.

*non déterminées et relatives à un même objet, qui dépassent 1 million de francs et toutes les dépenses périodiques non déterminées et relatives à un même objet qui dépassent 200 000 francs par année ; pour acquérir de gré à gré des immeubles à titre de placement ou par mesure de précaution qui dépasse 5 millions de francs<sup>10</sup> ». À Glaris, le droit de vote est à 16 ans. Cette précocité civique dès 16 ans ancre la responsabilité budgétaire dès le plus jeune âge.*

À retenir que **les Suisses ont fixé à un niveau très bas le seuil au-delà duquel l'assentiment du peuple est requis pour engager la dépense publique.** À Zurich, le mécanisme visant à bloquer une dépense non budgétisée se déclenche à partir de 4 millions de francs, montant à rapporter au budget de la Ville qui est de 9,5 milliards de francs, soit 0,04 %.

Il est aussi des cantons où le contrôle citoyen de l'endettement est défini de manière plus lâche.

Ainsi, **Neuchâtel**, où, quand demandé par 4 500 électeurs (les signatures doivent

avoir été collectées dans un délai de 90 jours à compter de l'acte attaqué), le vote populaire peut attaquer tout décret du Grand Conseil qui, lit-on, « entraîne des dépenses » (Art. 42). **Le canton du Tessin** est sans doute celui dont la règle d'or est fixée avec le plus d'imprécision. En cas de dérive budgétaire, il suffira ici de majorer la base fiscale. Seul frein à cette facilité : « Pour augmenter le coefficient d'impôt cantonal, le Grand Conseil doit obtenir la majorité qualifiée des deux tiers des votants<sup>11</sup> ». Même si, comme à Bâle-Ville, la loi établit de manière souple les contours de la décision budgétaire pouvant faire l'objet d'une contestation, on retient que, dans tous les cantons, la dépense publique est sous surveillance des citoyens et peut, à tout moment, être la cible d'un recours populaire, forçant les autorités à renoncer si les citoyens le décident.

### **Quand le frein à l'endettement s'intéresse aux chiens**

Tant au niveau fédéral, cantonal que communal, les citoyens ont la capacité d'exiger l'organisation d'un référendum contre des dispositions modifiant un barème fiscal, ou une dépense dont la justification peine à convaincre. Pour illustrer cette étendue des prérogatives budgétaires dont jouissent les citoyens, prenons l'exemple d'un impôt sur les chiens dans le canton de Genève.

Bref rappel : le 1<sup>er</sup> mars 2019, au Grand Conseil genevois (le Parlement du Canton de Genève) une majorité des 100 élus représentant les 45 communes du canton se prononçait pour la suppression d'un impôt canin, impôt dont s'acquittaient les propriétaires d'un chien âgé d'au moins six mois et détenu depuis au moins trois mois ; l'impôt s'élevait à 50 francs suisses pour le premier animal, 70 francs pour le

10. Constitution du canton de Glaris, Art. 69, acceptée par la *Landsgemeinde* du 5 mai 2002.

11. Constitution du canton, Constitution de la République et Canton du Tessin, 14 décembre 1997 (État le 20 septembre 2023), Art. 34 ter.



© Dana Shvecova / Shutterstock

◀ Les électeurs genevois ont obtenu le rétablissement de l'impôt canin aboli un an plus tôt.

deuxième, 100 francs pour le troisième et pour chaque chien supplémentaire. Au motif qu'il s'agissait d'un « *impôt désuet qui crée une inégalité de traitement entre les propriétaires de chiens et ceux d'autres animaux de compagnie* » et que le prélèvement frappait particulièrement les « *personnes âgées, seules ou sans ressources financières* », les élus, le 1<sup>er</sup> mars 2019, décidaient la suppression de l'impôt canin.

Le lendemain du vote, opposé à cette modification de la loi générale sur les contributions publiques privant l'État d'une recette fiscale de 2,1 millions de francs, un comité référendaire se constituait et, 48 jours plus tard, le 17 avril, fort d'une pétition rassemblant 724 signatures, le comité déposait un référendum dit facilité<sup>12</sup>. Soumis en votation à l'ensemble des électeurs genevois, un an plus tard, le 9 février 2020, deux électeurs sur trois (67,26%) ainsi que la totalité des communes du canton votaient pour le

rétablissement de l'impôt canin aboli un an plus tôt, récusant ainsi, dans les urnes, le cadeau fiscal voté par l'assemblée parlementaire.

Onze mois, c'est le temps qu'il aura fallu aux adversaires de la suppression d'un impôt, pour en obtenir le rétablissement par voie démocratique<sup>13</sup>.

12. Le référendum facilité, qui ramène le quorum des pétitionnaires contestant une loi votée par le Grand conseil genevois de 7000 signatures à 3000 (délai 40 jours), fonctionne à la manière d'une soupape de sûreté sur des domaines sensibles dans le canton de Genève, tout particulièrement l'immobilier et l'aménagement urbain. Lorsque le référendum cantonal porte sur les lois qui ont pour objet un nouvel impôt, la modification d'un impôt existant ou qui comportent une modification de la législation sur le logement ou la protection des locataires, seules 500 signatures sont nécessaires. Constitution de la République et canton de Genève, A 200, chapitre IV Référendum cantonal, Art. 67. Référendum facultatif.

13. Extrait de François Garçon, *France, Démocratie défailante*, L'Artilleur, 2021, pp. 233 et sq.

# 3. Les effets du frein à l'endettement

## Une discipline qui paie

Les effets ont été rapides, touchant à la fois à la progression des dépenses, au taux d'endettement, mais aussi à la nature des investissements.

Dès les années 2000 et pour les seules dépenses fédérales, le taux d'endettement public (ratio entre la dette cumulée de la Confédération, des cantons et des communes et le produit intérieur brut) s'est dégonflé. De 28,3% en 2003, la dette nette de la Confédération est passée à 20,2% en 2010, à 17,1% fin 2024, année où la Confédération affichait une dette nette de 150 milliards de francs. Sans « règle d'or », la dette de la Confédération s'élèverait aujourd'hui à plus de 400 milliards de francs<sup>1</sup>.

« Fin 2025, la Confédération affichait une dette nette de 140 milliards de francs, qui représentait 16,1% du PIB<sup>2</sup> », à quoi il faut rajouter les dettes des cantons (11% du PIB) et des communes (7,5%).

Le tableau ci-dessous récapitule la ventilation de la dette publique suisse par niveau de gouvernement en 2024.

Certes, **les taux d'endettement cantonaux cachent de forts écarts**. Avec une dette de 36%, et même si en recul, Genève (ville 210 000 habitants, canton 500 000 habitants) est le mauvais élève de la Suisse. Par comparaison, Zurich, plus grande ville du pays (450 000 habitants) et canton le plus peuplé (1 600 000 habitants), supporte une dette de 15%, un pourcentage qui se situe dans la moyenne suisse.

Dans les faits, en matière d'endettement, l'enjeu majeur se situe ailleurs. Si la dette publique suisse est désormais sous contrôle, elle se concentre, comme ne le montre pas la statistique, sur les dépenses d'investissement.

### La règle d'or ne nuit pas aux investissements

Se pourrait-il que, plaçant l'État à la diète et affectant les excédents à la réduction de la dette<sup>3</sup>, la règle d'or nuise aux investissements préparant l'avenir ?

Pour la Suisse, la réponse est clairement non : le pays est leader mondial

1. Christoph Schaltegger et Michele Salvi, Neue Zürcher Zeitung, *Warum die Schweizer Schuldenbremse keine bittere Pille ist* (Pourquoi le frein à la dette suisse n'est pas une pilule amère à avaler), 2 décembre 2023, [www.nzz.ch/themen-dossiers/schuldenbremse/warum-die-schweizer-schuldenbremse-keine-bittere-pille-ist-ld.1768626](http://www.nzz.ch/themen-dossiers/schuldenbremse/warum-die-schweizer-schuldenbremse-keine-bittere-pille-ist-ld.1768626)

2. [www.efd.admin.ch/en/federal-debt](http://www.efd.admin.ch/en/federal-debt)

3. Darius Farman, *Qui paiera les « corona-dettes » ?* in Avenir suisse, 29 mai 2020.

Niveau de gouvernement	Dette brute (en % du PIB)	Estimation (en MdF) Fin 2024
Confédération	17,1%	150
Cantons	11%	95
Communes	7,5%	66



en matière d'innovation, ses universités et ses centres de recherche rayonnent au-delà des frontières. Les dépenses d'éducation ont continué de croître, tout comme les investissements dans les infrastructures de transport<sup>4</sup>. Utilisées avec parcimonie, les ressources financières ciblent l'investissement. « Grâce [aux excédents budgétaires], la Confédération n'a pas à s'endetter pour financer ses dépenses ordinaires<sup>5</sup> ». Mieux, **le frein à l'endettement n'exclut pas les coups de pouce conjoncturels**. Une certaine souplesse étant tolérée dans le règlement des dépenses, comme lors du Covid. À Berne, l'Assemblée fédérale a fixé à 2035, la date butoir de remboursement de la dette liée à la pandémie. Dès maintenant, pour effacer le surendettement provoqué par la crise sanitaire, les mesures d'économies s'empilent. Comme il est dit avec prudence et retenue : « *Les finances publiques de la Suisse jouissent d'une situation enviable en comparaison internationale*<sup>6</sup> ». Bémol : seules et depuis plus d'un demi-siècle, les dépenses militaires n'ont pas été traitées avec le sérieux attendu, sacrifiées, comme dans la plupart des pays européens aux dépenses sociales.

Inversement, en France, comme s'en alarme Nicolas Dufourcq, l'endettement public se résume à de la dette sociale, devenue un gigantesque « *crédit à la consommation*<sup>7</sup> ». En outre, en interdisant par voie constitutionnelle l'endettement non productif, les effets de bord provoqués par une crise conjoncturelle sont rapidement maîtrisés. « *Même les dépenses extraordinaires consenties pour maîtriser la pandémie de coronavirus, de l'ordre de 35 milliards de francs, n'ont occasionné qu'une légère déformation de la courbe de tendance*<sup>8</sup> ».



**L'exemple suisse a su en inspirer certains.** À son tour, au printemps 2009, l'Allemagne instaurait un frein à l'endettement, le *Schuldenbremse*, entré en vigueur le 1<sup>er</sup> août 2009. Après une phase transitoire ouverte en 2011, la règle est devenue pleinement contraignante pour le *Bund* (l'État fédéral central) à partir de 2016 et pour les *Länder* (États fédérés) à partir de 2020 : « *Exceptionnellement, un endettement structurel à hauteur de 0,35% du PIB est autorisé au niveau fédéral. Cette exception est exclusivement réservée au Bund : pour les Länder, l'objectif reste 0%*<sup>9</sup> ». À la suite de la crise de la dette et par le pacte budgétaire européen de 2012, la plupart des États membres se sont aujourd'hui engagés à introduire un frein à l'endettement dans leur législation nationale.

▲ L'Allemagne a suivi l'exemple suisse.

4. Michele Salvi, « *Relâcher le frein à l'endettement : rien n'est gratuit* », Avenir suisse, 11 juin 2024.

5. Confédération suisse – Département fédéral des finances, *Le frein à l'endettement*, 13 février 2024, [www.efd.admin.ch/fr/le-frein-a-lendettement](http://www.efd.admin.ch/fr/le-frein-a-lendettement)

6. *Ibid.*

7. Nicolas Dufourcq, *La dette sociale de la France, op.cit.*, p. 203 et sq.

8. Marius Brühlhart, La Vie économique, *La politique d'endettement de la Suisse est-elle trop stricte ?*, 13 novembre 2023.

9. Institut de la gestion publique et du développement économique, *Allemagne: qu'est-ce que la « règle d'or » ?*, janvier 2012, [www.economie.gouv.fr/igpde-editions-publications/allemande-quest-ce-que-la-regle-dor](http://www.economie.gouv.fr/igpde-editions-publications/allemande-quest-ce-que-la-regle-dor). L'IGPDE est un opérateur de l'État français, rattaché au secrétariat général des ministères économiques et financiers.

# Et la France ?

## L'éternelle tentation fiscale



▲ Les mobilisations des Gilets jaunes traduisent la tension entre pression fiscale et absence de démocratie directe pour en réguler l'acceptabilité.

1. Jean-Baptiste Leon, *op. cit.*, p. 18.

2. Pour poursuivre votre réflexion, vous pouvez lire : François Garçon, *Démocratie directe : l'exemple suisse. Un rapport coût-efficacité sans pareil ! Et pourquoi la France pourrait s'en inspirer...*, étude n°37 de Contribuables Associés, novembre 2019, [https://contribuablesassocies.org/wp-content/uploads/2025/04/Etude37\\_Democratie\\_directe.pdf](https://contribuablesassocies.org/wp-content/uploads/2025/04/Etude37_Democratie_directe.pdf)

Pourquoi nos gouvernements successifs se sont-ils interdits de reprendre à leur compte cette règle d'or, dont l'efficacité est pourtant avérée ? Signataire du Pacte de stabilité et de croissance en vigueur dans l'UE (« critères de Maastricht »), **la France a montré que ses dirigeants se moquaient des plafonds de déficit et d'endettement public, dont ils avaient pourtant célébré les vertus.** « *L'État s'acharne à l'emprunt* », soit quelque 200 milliards d'euros d'OAT (obligations assimilables du Trésor) par an, écrit Jean-Baptiste Leon<sup>1</sup>, sans que les Français s'en émeuvent outre mesure.

C'est qu'en matière d'endettement, la France a eu recours à une recette jusqu'ici parfaitement cuisinée : le montant des dépenses étant en effet théoriquement plafonné par celui des recettes, il suffira d'augmenter ces dernières, et donc accentuer la pression fiscale. Évidemment dolosif, le procédé français permet aux truqueurs de passer sous les radars, sans grand risque puisque les contribuables français sont, à la différence des Suisses, dans l'incapacité démocratique de s'opposer à l'inflation fiscale.

Même si, après les manifestations des Bonnets rouges et des Gilets jaunes, les contribuables français ont néanmoins montré qu'ils étaient capables de renâcler bruyamment et parfois violemment, rien n'atteste qu'ils soient entrés en guerre frontale contre l'État percepteur et gaspilleur.

La démocratie directe permettrait-elle de mettre un terme à la tonte fiscale, et à la gabegie publique<sup>2</sup> ?

**Découvrez la campagne de Contribuables Associés pour la règle d'or**  
<https://agir.touscontribuables.org/campagne-dette-regle-dor-etude-francois-garcon>



## Contact

**Jean-Baptiste Leon**  
Directeur des publications

[jeanbaptisteleon@contribuables.org](mailto:jeanbaptisteleon@contribuables.org)  
01 42 21 16 24

**[contribuablesassocies.org](http://contribuablesassocies.org)**



Pour commander les Études et les notes de Contribuables Associés

**Contribuables Associés**

11 Boulevard de La Tour-Maubourg - 75007 Paris

01 42 21 16 24

[contact@contribuables.org](mailto:contact@contribuables.org)

# Les notes de **Contribuables Associés**

Au 1<sup>er</sup> mars 2026, la dette publique française a franchi les 3 400 milliards d'euros, soit 115 % du PIB. Les intérêts de la dette – 67 milliards en 2025 – pourraient devenir, dès 2031, le premier poste de dépenses de l'État. Face à cette dérive, nos responsables s'en tiennent aux incantations habituelles, ignorant les solutions éprouvées au-delà de nos frontières.

La Suisse, qui souffrait dans les années 1990 de maux comparables aux nôtres, a su renverser la tendance. Le 2 décembre 2001, 84,7 % des électeurs helvètes inscrivait le frein à l'endettement dans leur Constitution fédérale (art. 126).

Dans cette note, l'historien et essayiste François Garçon décrypte un mécanisme dont la France gagnerait à s'inspirer sans tarder:

- **Une règle d'or constitutionnelle stricte** : dépenses et recettes doivent s'équilibrer à terme ; l'endettement n'est autorisé que pour les investissements préparant l'avenir.
- **Une démocratie directe au service du contribuable** : à chaque échelon – fédéral, cantonal, communal – les citoyens disposent d'un droit de veto sur toute dépense excessive.
- **Des résultats spectaculaires** : dette nette de la Confédération ramenée de 28,3 % du PIB en 2003 à 17,1 % fin 2024, sans sacrifier l'investissement.

Et si la France s'inspirait, enfin, d'un voisin qui a réussi ?

**Contribuables  
Associés**

Ti Trop de dépenses publiques, c'est trop d'impôts !

ISBN 979-10-986358-0-9



9 791098 635809