



Munich Personal RePEc Archive

Coordination and decentralisation of budget rules in a federalist structure: The case of Swiss cantons

Soguel, Nils

Institut de hautes études en administration publique IDHEAP -
Swiss graduate school in public administration

July 2005

Online at <https://mpra.ub.uni-muenchen.de/3555/>
MPRA Paper No. 3555, posted 09 Jul 2007 UTC

**Coordination et décentralisation
des règles budgétaires
dans une structure fédéraliste.
Le cas des cantons suisses ***

**Coordination and decentralisation
of rules for fiscal behaviour
in a federal structure.
The case of the Swiss cantons**

par Nils SOGUEL

Professeur, chaire de finances publiques,
nsoguel@idheap.unil.ch
Institut de hautes études en administration publique
IDHEAP, Université de Lausanne,
Route de la Maladière 21, CH – 1022 Lausanne-Chavannes

Mots clés : coordination, règles budgétaires, collectivités locales, pro-cyclicité,
fédéralisme fiscal

Keywords: coordination, budget rules, subnational governments, pro-cyclicality,
fiscal federalism

Classification JE : E62, H61, H77

* Première version juillet 2005, version révisée octobre 2005.

Nous remercions Bernard Dafflon, Guy Gilbert, Gebhard Kirchgässner et Marc-Jean Martin pour leurs commentaires et suggestions. Deux référés anonymes nous ont également fait part de leurs remarques. Cette recherche a bénéficié du soutien financier du Fonds national suisse dans le cadre du projet « Analyse du lien entre recettes et dépenses publiques : impact sur les soldes budgétaires et modélisation économétrique » (Projet 12-67064.01).

Résumé

La coordination des politiques budgétaires entre collectivités publiques se heurte à leur souveraineté individuelle. Les règles budgétaires indépendamment adoptées peuvent potentiellement aller à l'encontre des besoins généraux de stabilisation macroéconomique. En utilisant l'exemple des cantons suisses, cette contribution analyse la possibilité de dégager une politique anti-cyclique lorsque les collectivités locales se dotent de règles les contraignant à un équilibre budgétaire ou à un quasi-équilibre. On montre que, dotées ou non de règles, les collectivités adoptent généralement un comportement pro-cyclique. Toutefois, ce comportement peut être contrecarré si le gouvernement central instrumentalise la péréquation financière verticale au profit de la stabilisation.

Summary

The coordination of fiscal policies between states or municipalities collides with their individual spending and taxing power. When independently adopted, budget rules can potentially endanger the overall need for macroeconomic stabilisation. Utilising the example of the Swiss cantons, the paper analyses the possibility to bring out a counter-cyclical policy when sublevel governments introduce compelling rules to balance or almost balance their budget. It is shown that cantons usually adopt a pro-cyclical behaviour. However this behaviour can be thwarted if the central government uses the vertical intergovernmental transfers as an instrument of its stabilisation policy.

Introduction

Les discussions relatives aux politiques budgétaires en Union monétaire ont généralement conduit à la conclusion qu'une coordination accrue serait profitable. Pour la plus grande partie des pays européens, l'interdépendance de leurs économies est telle que la probabilité de « chocs » ou de fluctuations de type symétrique est plus importante que celle de chocs asymétriques, même si l'effet de ces chocs est différencié par pays (BESSON, 1999). Dans ce contexte, une politique budgétaire contra-cyclique, par exemple de relance en cas de ralentissement économique ou de récession, est potentiellement moins efficace et moins vraisemblable si elle est gérée de manière décentralisée et non coordonnée. En effet, le pays qui prendrait l'initiative d'une telle politique en supporterait les coûts (croissance de la dette réduisant la marge de manœuvre future) alors que des effets bénéfiques déborderaient des frontières nationales. Ces effets externes réduisent le multiplicateur budgétaire et s'accroissent avec l'intégration des économies. Chaque pays est incité à ne rien entreprendre et à attendre que les pays partenaires commerciaux prennent l'initiative de relancer leur économie. Si tous les pays se comportent de la même manière, la théorie des jeux prévoit une sous-réaction à l'échelle de la zone (solution Nash – Cournot). À l'inverse, si chaque pays anticipe que les autres n'agiront pas et entreprend une action de relance d'autant plus forte, un risque de surréaction existe (équilibre conjectural). Dans ces conditions, il est démontré que seule une réponse concertée est optimale (STERDYNIAK et VILLA, 1993).

Toutefois, le risque de chocs asymétriques affectant un pays ne peut être exclu, en particulier dans les économies à forte spécialisation sectorielle (ARTUS, 2000). Dans ces conditions, la coordination devient contre-productive et un certain degré de fédéralisme budgétaire doit offrir la flexibilité nécessaire (RAPPORT MCDUGALL, 1977 ; VILLIEU, 2003).

Certes à une échelle inférieure à celle de l'Union économique et monétaire (UEM), la Suisse est confrontée au délicat choix entre coordination et discipline versus autonomie et flexibilité. Comme les États européens, les cantons suisses bénéficient d'une large souveraineté fiscale et budgétaire, alors même que leur surface financière représente une large part des dépenses publiques suisses (41 % contre 32 % à la Confédération et 27 % aux communes¹). Dans le même temps, compte tenu de leur faible taille géographique, de leur interdépendance économique et de la diversification croissante de leur tissu économique, le risque de chocs asymétriques est significativement inférieur à ce qu'il peut être dans l'UEM. Toutefois, il n'existe aucun équivalent helvétique aux critères de convergence prévus par le Traité de Maastricht et son Protocole sur la procédure concernant les déficits excessifs, en particulier l'obligation pour les États membres de ne pas enregistrer de déficit excédant 3 % du produit intérieur brut ou d'accumuler de dette dépassant 60 % du PIB. Tout au plus, la Constitution fédérale suisse du 18 avril 1999 se borne-t-elle à prévoir à son article 100 que la Confédération, les cantons et les communes fixent leur politique budgétaire en prenant en considération la situation conjoncturelle.

C'est, en particulier, la raison pour laquelle le frein à l'endettement, dont s'est dotée la Confédération, tient explicitement compte de la situation conjoncturelle en fixant l'objectif budgétaire annuel sous forme d'un plafond des dépenses totales variant en fonction de la conjoncture (art. 126, al. 2 de la Constitution). Cela oblige le niveau institutionnel supérieur à une politique anti-cyclique laissant au minimum agir les stabilisateurs automatiques. Cela dit, le budget de la Confédération ne comprend qu'un faible tiers des dépenses publiques du pays. Les deux tiers restants sont le fait des cantons et, dans une moindre mesure, des communes. Or, aucun des cantons disposant d'un dispositif légal et contraignant de lutte contre les déficits (courants ou globaux, c'est-à-dire résultant des opérations courantes et d'investissement) ne prévoit explicitement de tenir compte de l'état de santé de l'économie. Certains auteurs s'en inquiètent. Ainsi AMMANN (2002) cherche à montrer que les cantons mènent surtout une politique budgétaire pro-cyclique. Il propose également un dispositif qui devrait permettre aux cantons – et aux communes – de calibrer leur objectif budgétaire en fonction de la conjoncture (ou les y obliger). AYRTON (2002) analyse également les difficultés rencontrées par la Confédération dans le pilotage macroéconomique à travers la politique budgétaire en raison de la structure fédéraliste du pays et des problèmes de coordination verticale (Confédération – cantons) et horizontale (entre cantons) posés par une telle structure institutionnelle.

L'objectif de cette contribution est, d'abord, d'analyser dans quelle mesure les règles budgétaires dont se sont dotées les collectivités publiques suisses – Confédération et cantons – permettent au moins implicitement une coordination de leur politique budgétaire. On s'emploie, en particulier, à déterminer si une éventuelle coordination peut avoir lieu au profit d'une politique anti-cyclique. La coordination concerne surtout la règle budgétaire dont s'est dotée la Confédération par rapport à celle retenue par certains cantons. On constatera que les règles cantonales n'offrent intrinsèquement pas de potentiel de coordination.

Cela étant, la contribution cherche, ensuite, à établir si, en l'absence d'incitation à la coordination, les cantons pratiquent malgré tout une politique budgétaire anti-cyclique. Le constat sera fait que les cantons dans l'ensemble tendent à développer des politiques pro-cycliques.

Par conséquent, face au comportement budgétaire des cantons, la question se pose enfin de savoir si des mécanismes tels que ceux offerts par le système péréquatif permettraient malgré tout de coordonner les politiques budgétaires des collectivités locales lorsqu'il n'est pas politiquement ou institutionnellement envisageable d'instaurer des règles budgétaires contraignantes.

L'étude se fonde sur une analyse des composantes des règles budgétaires existantes auprès de la Confédération et auprès de certains cantons qui s'en sont dotés. Elle procède également à l'analyse des documents produits par les vingt-six cantons suisses pour présenter leur budget. Cette analyse porte sur les documents à l'appui du budget 2003. Rappelons que l'année 2003 est une année de récession économique et que cette situation était déjà en partie anticipée dans la seconde moitié de 2002, c'est-à-dire au moment où les budgets 2003 étaient en voie de finalisation. Par conséquent, pour respecter leur obligation conjoncturelle, les cantons auraient dû présenter un budget déficitaire et sans mesure particulière de lutte contre les déficits. Enfin, l'article recourt à une méta-analyse des études mettant en lien la politique budgétaire des cantons suisses avec la situation conjoncturelle qu'ils ont vécue.

L'article propose d'abord une présentation du frein fédéral à l'endettement et des principales règles budgétaires contraignantes à l'échelon cantonal. Ensuite, vient l'analyse des documents budgétaires 2003 des cantons suisses. On indique notamment quels sont les cantons qui mentionnent explicitement l'influence attendue de la situation économique sur les finances cantonales en 2003. On indique également quels sont les cantons qui prévoient des mesures discrétionnaires pro-cycliques et ceux qui prévoient des mesures anti-cycliques par rapport à la situation attendue pour 2003. Cette partie comprend aussi une mise en perspective des résultats de l'analyse des budgets – approfondie, mais ponctuelle – à l'aide des résultats obtenus par rapport à ceux des différentes études analysant statistiquement les impulsions données par plusieurs cantons pour différentes périodes allant de 1970 à 2003. Enfin, deux cas concrets sont présentés où les flux péréquatifs entre la Confédération et les cantons sont instrumentalisés afin de potentiellement remédier au fait que les règles budgétaires cantonales, contrairement au frein fédéral à l'endettement, ne tiennent pas explicitement compte de la conjoncture et que les politiques budgétaires cantonales sont tendanciellement pro-cycliques.

- 1 -

Règles budgétaires prévues par la législation

1.1. Frein à l'endettement de la Confédération

Le 2 décembre 2001, le peuple et les cantons ont accepté en votation populaire l'introduction dans la constitution d'un art. 126 instituant le système actuel de frein

à l'endettement. Le mécanisme est entré en fonction pour la première fois dans le cadre de la préparation du budget 2003. Son objectif est de stabiliser la dette tout en évitant de mener une politique budgétaire pro-cyclique. C'est pourquoi la loi prévoit que les dépenses budgétées se voient imposer un plafond. Le plafond est fonction de la situation conjoncturelle et des recettes prévues au moment de l'établissement du budget. Plus les recettes prévues sont élevées, plus le plafond est élevé. De même, plus la situation conjoncturelle est défavorable et plus il est élevé. Typiquement, l'état de la conjoncture est mesuré à l'aide d'un coefficient – dit facteur c –. Le coefficient est supérieur à l'unité en cas d'écart de production négatif (PIB prévu inférieur au PIB tendanciel, témoignant d'une situation de récession, voire de reprise). Il est inférieur à l'unité en cas d'écart positif (PIB prévu supérieur au PIB tendanciel, témoignant d'une situation de croissance et de boom, voire de début de récession). Il est égal à l'unité lorsque la production se situe au niveau de sa tendance à long terme. Le facteur c multiplie les recettes prévues pour déterminer le plafond.

En conséquence, et dans la mesure où les recettes et l'écart de production sont prévus avec exactitude, un excédent financier se dégage lorsque l'écart de production est positif et un déficit surgit si l'écart est négatif. De même, les comptes sont équilibrés si l'écart est nul, donc lorsque la situation conjoncturelle correspond à son niveau tendanciel. Cela implique que (a) le solde structurel doit être nul (absence de déficit ou d'excédent structurels), (b) les comptes (et le budget) ne peuvent être déséquilibrés que si la conjoncture est elle-même déséquilibrée par rapport à la tendance, (c) les excédents compensent les déficits sur l'ensemble d'un cycle conjoncturel pour autant que l'écart de production positif soit de même ampleur (durée et amplitude) que l'écart négatif aboutissant ainsi à un équilibre financier sur le cycle. Cette règle institutionnelle présente l'avantage de fixer explicitement l'objectif budgétaire annuel. De plus, la règle est compatible avec la situation conjoncturelle, au sens où elle donne aux stabilisateurs automatiques le volant budgétaire nécessaire et évite ainsi la pro-cyclicité de la politique budgétaire constatée auparavant. En cela, elle se démarque favorablement d'un critère qui – comme celui de Maastricht – autorise un déficit identique quel que soit l'écart de production (en l'occurrence 3 %).

Certes, le mécanisme porte sur l'établissement du budget, mais il prévoit un ajustement en cas de non-respect ultérieur. Un non-respect ultérieur peut se produire (a) parce que les recettes prévues ou le facteur c ont été mésestimés et qu'ainsi le plafond de dépenses effectif diffère du plafond prévu au budget en positif ou en négatif alors même que le plafond budgété a été respecté, ou (b) parce que les autorisations de dépenses octroyées conformément au plafond des dépenses ont été dépassées (ou pas intégralement utilisées) dans l'exécution du budget alors même que le plafond prévu correspond au plafond effectif, ou encore une combinaison de (a) et de (b). Dans tous les cas, le plafond des dépenses effectives, qui résulte de la multiplication *a posteriori* des recettes effectives pour le facteur c effectif, peut différer soit positivement, soit négativement des dépenses comptablement constatées (effectives après exécution du budget). La différence est portée au crédit ou au débit d'un compte de compensation (compte de bilan). L'excédent ou le découvert de ce

compte doit être amorti au cours des années suivantes. La contrainte est donc relativement faible en cas de non-respect.

La contrainte est d'ailleurs d'autant plus faible que, dans son message au Parlement sur le frein à l'endettement, le Conseil fédéral (exécutif) indique qu'« Une grande marge de manœuvre est ainsi sciemment accordée au Parlement dans le cadre de l'établissement du budget » (2001, p. 4297). S'agissant de l'amortissement du découvert du compte de compensation, le message précise qu'il « convient cependant de renoncer à définir exactement les montants à éliminer et les périodes durant lesquelles cette élimination doit avoir lieu. À cet égard, le Conseil fédéral et le Parlement devraient disposer d'une grande marge de manœuvre [...] » (CONSEIL FÉDÉRAL, 2001, p. 4338). Ce n'est qu'en « cas de très grands découverts, qu'il convient de prévoir une garantie évitant une remise en cause du frein à l'endettement » (2001, p. 4338). À cette fin, la loi prévoit néanmoins que « si le découvert dépasse 6 % des dépenses totales effectuées durant l'exercice comptable précédent, le dépassement sera éliminé durant les trois exercices comptables suivants » (art. 24^e).

Il découle de ces éléments que le dispositif souffre passablement de faiblesses. D'une part, tant que la limite des 6 % n'est pas atteinte, il n'y a pas de délais pour compenser totalement le découvert du compte de compensation ; il n'y a pas non plus de sanction si aucune mesure n'est prise. D'autre part, quand la limite des 6 % est atteinte, il n'y a pas de dispositif contraignant garantissant que des dispositions soient prises puisque la loi n'oblige pas le Parlement à respecter le montant d'économies prévu par le Conseil fédéral. De plus, la limite des 6 % n'est pas ancrée dans la Constitution, mais dans la loi. Par conséquent, elle peut être plus aisément relevée par le Parlement. Ajoutons encore que le plafond des dépenses dépend du mode de calcul du facteur c ; il est donc notamment possible d'amender le mode de calcul pour relever le plafond². Cela est aisé puisque le détail du calcul n'est ancré dans aucun texte de loi. Finalement l'art. 123, al. 3 Cst offre une clause de sauvegarde permettant de déplafonner les dépenses en cas d'événements imprévisibles (récessions graves, conflits, catastrophes naturelles ou autres événements particuliers). Certes, la majorité absolue des deux chambres (majorité des membres de chaque conseil) est requise. Toutefois l'expérience dans le cas de l'application du frein aux dépenses (disposition institutionnelle antérieure au frein à l'endettement) a montré que cela ne constitue en rien une barrière suffisamment élevée. De plus, le relèvement du plafond peut être décidé dans le cadre de la discussion du budget (art. 24c de la loi sur les finances). D'ailleurs, la première année de fonctionnement du frein à l'endettement a connu la première exception à la règle. En effet, la baisse significative des recettes – qualifiée de structurelle par le Conseil fédéral – intervenue au cours de l'année a mis définitivement un terme à la croyance et à l'espoir selon lesquels les finances de la Confédération auraient pu être structurellement équilibrées sans cela. Du coup les chambres ont amendé la loi d'une disposition transitoire prévoyant que le plafond aux dépenses devait correspondre au déficit structurel effectif pour l'exercice 2003 (art. 40 LFC)³. Dans ces conditions, cette clause de sauvegarde s'apparente à une échappatoire.

Cela étant, il faut encore relever quelques caractéristiques du frein fédéral à l'endettement. D'abord, s'il est respecté, le frein conduit à un plafonnement en termes nominaux et en valeur absolue de la dette fédérale. Cependant, la dette se réduirait graduellement en termes réels (corrigés de l'inflation) et en valeur relative (notamment s'agissant du taux d'endettement en % du PIB). Ensuite, la loi sur les finances prévoit des mesures d'économie en cas de non-respect du frein. Toutefois, elle n'exclut pas une hausse structurelle des recettes (y compris par un relèvement de la charge fiscale). S'agissant justement des recettes et comme les dispositifs cantonaux décrits ci-après, le système fédéral nécessite une relative exactitude dans la prévision des recettes. Or, l'histoire montre que l'exactitude est loin d'être acquise tant à l'échelon fédéral, qu'à l'échelon cantonal⁴. Finalement et contrairement aux dispositifs cantonaux, la règle porte sur le solde global, sans faire de distinction entre opérations courantes et opérations d'investissement.

1.2. Règles budgétaires des cantons suisses

S'agissant des règles budgétaires des cantons suisses, fédéralisme helvétique oblige, l'emploi du pluriel est requis. En effet, chacun des vingt-six cantons suisses a développé son propre dispositif institutionnel en matière financière et ses propres règles relatives au maintien de sa santé financière à l'intérieur de ce dispositif. NOVARESI (2001) montre que certaines de ces règles n'ont aucune conséquence pratique. Plusieurs raisons sont avancées. Mentionnons notamment le fait que (a) les exigences ne portent parfois que sur le budget et pas sur les comptes, (b) seul un aspect de la santé financière est visé (compte de fonctionnement enregistrant les opérations courantes, compte des investissements ou autre), (c) aucune référence chiffrée n'est donnée (ex. référence uniquement à un autofinancement approprié ou à une dette supportable), (d) aucun délai péremptoire n'est fixé pour rétablir la situation (ex. mention d'un moyen terme sans en préciser l'horizon), (e) les modalités de rétablissement ne sont pas arrêtées, (f) aucune sanction n'est prévue en cas de non-respect (ex. relèvement de la charge fiscale).

Cela étant, plusieurs cantons se sont malgré tout dotés de mécanismes dont on peut raisonnablement penser qu'ils ont eu, ont ou auront des conséquences concrètes (NOVARESI, 2001 ; FELD et KIRCHGÄSSNER, 2001 ; MARTIN et SOGUEL, 2004). Mentionnons le dispositif du canton de Fribourg qui présente la plus importante densité normative et celui du canton du Valais qui est le plus contraignant. La brève description qui en est faite ci-après montre que, contrairement au frein fédéral à l'endettement, les dispositifs cantonaux – quand ils existent – suivent davantage une ligne « maastrichtienne », puisqu'ils ne tolèrent pas de déficit ou un déficit limité, indépendamment de la situation conjoncturelle.

En 1960, le canton de Fribourg est le deuxième canton suisse à introduire une règle budgétaire contraignante après Saint-Gall en 1929. La réglementation est ancrée dans la loi sur les finances (révisée en 1994). En cas d'excédent de charges courantes au budget équivalant à 3 % des revenus courants, une hausse du coefficient des impôts est obligatoire. Une inobservation de la règle au moment du bouclage des comptes n'occasionne pas obligatoirement de correction. Cependant, lorsque les comptes affichent un excédent de charges courantes supérieur à

1 % des revenus courants durant 2 années successives, alors la cote d'alerte est ramenée à 2 % pour le budget suivant le constat d'un dépassement. Relevons également que, d'un point de vue formel, le respect de la règle s'obtient par ajustement des recettes fiscales. Mentionnons également que la loi dispose que le degré d'autofinancement (excédent des revenus courants par rapport aux charges courantes augmenté des amortissements) des investissements n'est considéré comme suffisant que lorsqu'il atteint au moins 60 %. Compte tenu de cette disposition, le dispositif initial de frein aux dépenses se transforme en un frein à un endettement excessif sans toutefois proscrire une hausse de cet endettement. Ce d'autant que le règlement d'application de ladite loi stipule que les intérêts passifs peuvent s'accroître jusqu'à hauteur de 10 % des impôts cantonaux⁵.

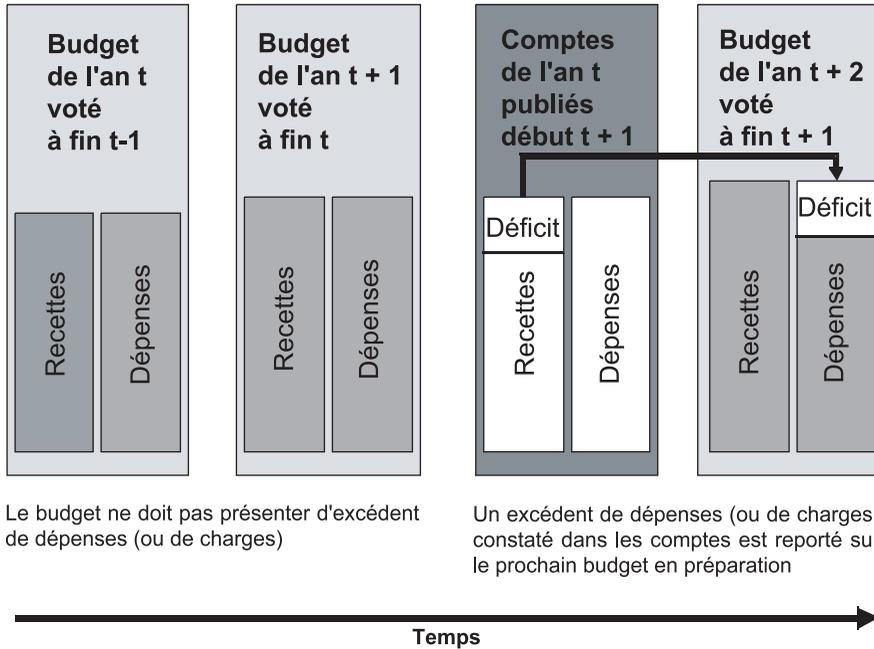
Le canton du Valais a opté pour le système le plus contraignant à l'heure actuelle et l'a en grande partie ancré dans sa constitution. Cette dernière prévoit à la fois un équilibre du compte de fonctionnement (enregistrant les charges et les revenus courants) et un autofinancement intégral des investissements. C'est donc l'équilibre financier global qui est requis (entre l'ensemble des dépenses et des revenus qu'ils soient courants ou d'investissement). Par ailleurs, tant le budget que les comptes doivent être équilibrés. Si les comptes présentent un déficit (excédent de charges courantes ou autofinancement insuffisant conduisant à recourir à l'emprunt), le déficit est reporté sur le prochain budget ($t + 2$). Les mesures d'assainissement requises peuvent porter soit sur les recettes, soit sur les dépenses. Le mécanisme apparaît donc comme un frein strict à l'endettement défini en termes nominaux.

On le constate, les préoccupations d'ordre macroéconomique ne sont pas au centre des dispositifs mis au point par les cantons suisses. Aucun d'entre eux ne prévoit une adaptation de l'objectif budgétaire en fonction de la situation conjoncturelle. Certes le dispositif fribourgeois offre une marge par rapport à un strict objectif d'équilibre du compte de fonctionnement. Cependant, il n'est pas explicitement prévu que cette marge doive être utilisée en fonction de la situation économique ou qu'elle ait été prévue pour permettre aux stabilisateurs automatiques de fonctionner en cas de ralentissement ou de récession. Pour sa part, le dispositif valaisan n'offre aucune marge puisqu'il pose l'objectif de l'équilibre absolu. Dans tous les cas, les systèmes en place n'offrent aucun garde-fou contre une politique budgétaire pro-cyclique, notamment parce qu'ils n'obligent pas à dégager un excédent de recettes en cas de reprise ou de boom économique, contrairement au frein fédéral à l'endettement.

Certes, un système comme celui du Valais accepte implicitement que même en cas de budget équilibré, les comptes de l'année puissent au final être déséquilibrés et que la sanction soit reportée sur le budget en préparation, soit celui qui guidera la politique budgétaire 2 ans après la non-réalisation de l'équilibre (voir figure 1). Ce faisant, du temps est donné à une conjoncture déprimée pour se reprendre. Mais, nul ne peut prétendre que deux ans suffisent à une économie pour passer d'un écart de production négatif à un écart de production positif.

Cela étant, les législations cantonales concernées prévoient des clauses de sauvegarde, à l'instar de la législation fédérale. Ainsi l'art. 25, al. 5 de la Constitution du

Figure 1
Un déficit constaté dans les comptes est automatiquement reporté dans le prochain budget en préparation



canton du Valais prévoit que « La législation [...] pourra prévoir des exceptions en fonction de la conjoncture économique ou en cas de catastrophes naturelles ou d'autres événements extraordinaires ». Évidemment, l'introduction d'exceptions de ce type affaiblit la règle au risque de la rendre inopérante, si les conditions dans lesquelles elles peuvent être invoquées ne sont pas *a priori* très strictement définies. Or, ce n'est précisément guère le cas.

Comme AMMAN (2002), on peut nourrir quelques craintes sur l'impact de ces règles cantonales et sur le fait qu'elles pourraient neutraliser les impulsions budgétaires exercées par la Confédération. En cas d'écart de production négatif, le frein à l'endettement autorise la Confédération à pratiquer une politique budgétaire expansionniste et déficitaire. Pour leur part, les cantons sont confrontés à la rigidité de leur propre règle, quitte à pratiquer une politique récessive et pro-cyclique pour éviter un déficit (ou un déficit excessif). De même, en cas d'écart positif, la Confédération est dans l'obligation de dégager un excédent, ce qui n'est pas le cas des cantons. Dès lors ces cantons ne respecteraient pas l'obligation constitutionnelle de l'art. 100.

- 2 -

Analyse empirique de la prise en compte de la conjoncture dans les politiques budgétaires locales

L'évolution conjoncturelle récente offre la possibilité d'analyser si et comment les cantons suisses tiennent compte de la situation conjoncturelle dans la construc-

tion de leur budget. Cette analyse se base sur les documents budgétaires présentés par les exécutifs cantonaux, soit sous forme de communiqués de presse, soit sous forme de rapports à l'appui de leur budget. Ces documents nous proviennent essentiellement de l'Internet ⁶. C'est dans ces documents que les exécutifs manifestent leur volonté politique et l'attitude qu'ils souhaitent adopter face à l'évolution de l'environnement, notamment conjoncturel.

Certes, le budget tel qu'il est proposé par l'exécutif peut être amendé par le législatif cantonal. Toutefois et sauf exception, les amendements ont une portée cosmétique ⁷. C'est pourquoi les documents émanant du gouvernement cantonal constituent une base d'analyse généralement pertinente pour analyser comment la politique budgétaire d'une collectivité est pensée.

Il aurait également été possible de fonder l'analyse sur les comptes cantonaux. Toutefois, cela aurait apporté moins d'enseignements sur la politique budgétaire que l'étude des budgets. En effet, les comptes ne font que refléter et entériner le comportement passé. Ils constatent donc ce qui a été réalisé au cours de l'année écoulée. Mais ils ne renseignent pas uniquement sur la politique budgétaire telle qu'elle a été pensée au moment de l'élaboration du budget.

Le choix de l'année 2003 comme année de référence des documents budgétaires s'explique également. Rappelons tout d'abord qu'un budget s'élabore au cours de l'année qui précède ($t - 1$). La position du gouvernement sur le budget de l'année suivante (t) est influencée, non seulement par les prévisions conjoncturelles, mais aussi par la situation conjoncturelle du moment. Or, dès le troisième trimestre de 2001, une récession s'est amorcée avec un PIB réel qui n'a cessé de se réduire au cours des trois trimestres suivants ⁸. Il a fallu ensuite une reprise pendant deux trimestres pour que le PIB réel revienne au troisième trimestre de 2002 au niveau qui était le sien une année auparavant. Pendant ce temps-là, les prévisions se voulaient optimistes escomptant un retour prochain à la croissance, mais ne cessaient de repousser le moment à partir duquel le PIB effectif croîtrait à nouveau au même rythme que le PIB tendanciel ⁹. Dans ses colonnes, le tableau 1 rapporte, pour sept instituts, l'évolution de leurs prévisions pour 2003 de six mois en six mois en commençant à l'automne 2001 pour terminer au printemps 2003.

La tendance à une révision continuelle à la baisse se dégage clairement. Il faut se rappeler, par exemple, que le taux de croissance moyen observé au cours de la période 1980 à 1999 s'est établi à 1,4 %. Par conséquent, à l'automne 2002, trois instituts prévoyaient déjà un taux de croissance inférieur en 2003 à ce taux que l'on peut qualifier de tendanciel. De plus, divers baromètres indiquaient que le nombre d'agents économiques pessimistes dépassait celui des agents économiques optimistes par rapport à l'évolution conjoncturelle ¹⁰.

C'est précisément à ce moment-là que s'effectuaient dans les cantons les préparatifs budgétaires pour 2003. D'ailleurs, plusieurs cantons mettent clairement en évidence que l'ensemble du budget s'inscrit dans un climat économique morose comme l'indique le tableau 2. Sans prétendre à l'exhaustivité, mentionnons que c'est le cas pour les deux demi-cantons d'Appenzell (Appenzell Rhodes-Intérieures

et Appenzell Rhodes-Extérieures), d'Argovie, de Bâle-Ville, de Genève, de Saint-Gall, de Schwyz, du Tessin et dans une certaine mesure du Jura (qui parle plutôt d'incertitudes). Notons également que quelques cantons prévoient de bénéficier en 2003 d'une légère reprise économique (Valais, Zoug et Zurich).

Tableau 1
Les prévisions conjoncturelles des instituts spécialisés pour l'année 2003 n'ont cessé d'être revues à la baisse (taux de croissance du PIB attendu pour 2003)

Instituts ^a	Automne 2001	Printemps 2002	Automne 2002	Printemps 2003
Créa	2,6	2,3	1,3	0,4
BAK	–	2,5	1,6	1,0
KOF	2,0	–	1,4	0,0
SECO	–	2,0	1,7	0,8
UBS	1,8	1,8	1,3	0,8
CSFB	–	–	1,2	–
OCDE	–	2,1	2,3	1,4

Source : CREA (différentes périodes).

^a pour l'automne, l'OCDE publie ses prévisions en juin ; le SECO (Secrétariat d'État à l'économie) et le CSFB (Crédit Suisse First Boston) leurs prévisions en septembre ; l'UBS en septembre ou en octobre ; le Créa (Centre de recherches économiques appliquées de l'Université de Lausanne), le BAK (BAK Basel Economics) et le KOF (Konjunkturforschungstelle de l'École polytechnique fédérale de Zurich) en octobre. Pour le printemps, l'OCDE publie ses prévisions en décembre de l'année précédente ; le SECO en février ou mars ; l'UBS en février ou avril ; le Créa, le BAK, le KOF et le CSFB en avril.

Les autres cantons ne font pas véritablement de commentaires particuliers sur l'environnement économique. Certains, parmi ces cantons, mentionnent toutefois l'influence d'un tassement conjoncturel ; mais ils ne le font que lorsqu'il s'agit spécifiquement des prévisions de recettes courantes. C'est en particulier le cas des cantons de Glaris et de Neuchâtel. Par ailleurs, deux cantons rapportent une influence particulière de la conjoncture sur les prévisions des dépenses courantes (Argovie et Genève).

Tableau 2
Les documents à l'appui du budget 2003 ne mentionnent souvent peu ou pas l'influence exercée par la conjoncture^a

	Mention dans le contexte général du budget	Mention d'une influence sur les recettes courantes	Mention d'une influence sur les dépenses courantes
Situation conjoncturelle défavorable	8 (AI, AR, AG, BS, GE, SG, SZ, TI)	7 (AR, GE, GL, NE, SG, SZ, TI)	2 (AR, GE)
Situation conjoncturelle favorable	3 (VS, ZG, ZH)	0	0
Absence d'évaluation ou non rapportée	15	19	24

^a cantons suisses mentionnés : AI Appenzell Rhodes-intérieures ; AG Argovie ; AR Appenzell Rhodes-extérieures ; BS Bâle-Ville ; GE Genève ; GL Glaris ; NE Neuchâtel ; SG Saint-Gall ; SZ Schwyz ; VS Valais ; ZG Zug ; ZH Zurich.

Il est frappant de constater que les cantons affichent des appréciations parfois divergentes de l'orientation conjoncturelle, respectivement de l'importance de l'impact attendu, alors même que l'on peut s'attendre à ce que la conjoncture produise des effets univoques sur les finances cantonales. Une telle attente s'explique notamment par le fait que dès 2003, tous les cantons pratiquent l'imposition *post-numerando* annuelle et qu'il est difficile de croire que les cantons puissent connaître des cycles économiques fondamentalement différents (d'amplitude ainsi que de début et de fin). Reconnaissons néanmoins que l'économie des cantons comme Genève ou Bâle-Ville est davantage sensible aux aléas conjoncturels que celle d'autres cantons, parce que plus intégrée à l'économie mondiale (réelle ou/et financière).

Outre la mention ou non de l'évolution conjoncturelle, les documents à l'appui des projets de budget (ou des budgets votés) indiquent également si des mesures particulières sont prises. Ces mesures peuvent toucher les dépenses (hausse ou baisse) ou les recettes (en particulier à travers une hausse ou une baisse de la charge fiscale). Ces mesures peuvent être présentées ou non comme une réponse à la situation conjoncturelle. Une hausse des dépenses ou une baisse de la charge fiscale présentées comme une réponse à un tassement conjoncturel dénotent une volonté de mener une politique budgétaire anti-cyclique. Une baisse des dépenses ou un relèvement de la charge fiscale en réponse à un tassement économique témoignent d'un comportement pro-cyclique ¹¹.

Il peut aussi arriver qu'une variation des dépenses ou de la charge fiscale s'inscrive dans une volonté de restructurer le budget, indépendamment de la situation conjoncturelle. Dans ces cas, de telles restructurations exercent une influence fortuite sur la politique budgétaire. Cette influence peut aussi bien être pro-cyclique qu'anti-cyclique. Ainsi, plusieurs cantons revoient à la baisse leur charge fiscale pour faire face à la concurrence fiscale et renforcer leur attractivité. Pour autant que la perte fiscale qui en découle ne conduise pas à une réduction des dépenses publiques annulant l'accroissement donné à la demande globale par la hausse du pouvoir d'achat privé, de tels mouvements donnent des impulsions expansives.

Comme l'indique le Tableau 3, quatre cantons envisagent fortuitement **une politique anti-cyclique** pour faire face au tassement conjoncturel en réduisant la charge fiscale sans modification de leur politique de dépenses (Appenzell Rhodes-externes, Lucerne, Schaffhouse et Thurgovie). Une autre forme de politique anti-cyclique consisterait à augmenter les dépenses tout en ne modifiant pas la charge fiscale ou en la diminuant. Aucun canton ne propose cette solution dans son budget. Par conséquent, dans les trois zones hachurées du tableau 3 correspondant à une politique anti-cyclique, seule celle axée uniquement autour d'une baisse de la fiscalité est occupée.

Tableau 3
Les mesures prévues en matière de dépenses et de recettes dans le cadre du budget 2003 sont souvent pro-cycliques ^a

		Dépenses Mesures d'augmentation	Mesures de réduction	Pas de mesures particulières
Recettes	Mesures de baisse de la charge fiscale			AR, LU, SH, TG (4)
	Mesure de hausse de la charge fiscale		GR, GL^b (2)	SG (1)
	Pas de mesures particulières		BE, BS, NE, NW, SO, TI, UR, VS, ZH (9)	AG, AI, BL, FR, GE, JU, OW, VD, SZ ^c , ZG (10)

a Les chiffres entre parenthèses dans les cellules totalisent le nombre de cantons se trouvant dans la situation concernée. Nomenclature des cantons suisses : AI Appenzell Rhodes-intérieures ; AG Argovie ; AR Appenzell Rhodes-extérieures ; BE Berne ; BL Bâle-Campagne ; BS Bâle-Ville ; FR Fribourg ; GE Genève ; GL Glaris ; GR Grisons ; JU Jura ; LU Lucerne ; NE Neuchâtel ; NW Nidwald ; OW Obwald ; SG Saint-Gall ; SH Schaffhouse ; SO Soleure ; SZ Schwyz ; TI Tessin ; TG Thurgovie ; UR Uri ; VD Vaud ; VS Valais ; ZG Zug ; ZH Zurich.

b Glaris (GL) ne prévoit pas un relèvement de sa fiscalité, mais une hausse systématique des taxes.

c Schwyz (SZ) prévoit de réduire systématiquement ses dépenses courantes « pour éviter un déficit structurel ». Mais parallèlement envisage un effort accru du côté des dépenses d'investissement pour tenir compte d'une conjoncture morose.

À l'opposé, il semblerait que trois cantons souhaiteraient accroître leur fiscalité en 2003. Parmi ces cantons, Saint-Gall ne mettrait pas en place de programme particulier de réduction des dépenses, tandis que les Grisons et Glaris s'engageraient dans un effort systématique de réduction des coûts. Dans tous les cas, cela dénote un **comportement pro-cyclique** de ces cantons. Une autre forme d'impulsion pro-cyclique en phase d'écart de production négatif est donnée par tous les cantons qui disent vouloir réduire leurs dépenses sans modifier la fiscalité. Neuf cantons prévoient un budget en ce sens et notamment les cantons romands de Berne, Neuchâtel et Valais. Le nom de ces 12 cantons présentant un budget pro-cyclique (3 + 9) figure en caractères gras dans le tableau 3. Dans tous ces cantons, la seule volonté émise est celle de lutter contre l'excédent de charges courantes. La norme de politique budgétaire est donc celle de l'équilibre budgétaire classique et non celle de la stabilisation automatique (et encore moins celle de la stabilisation volontariste).

Les **politiques budgétaires neutres** vis-à-vis de la conjoncture forment un troisième type. En période de basse conjoncture (comme en période de haute conjoncture), elles correspondent aux trois zones laissées blanches. Elles sont caractérisées par (a) des mesures d'augmentation des dépenses accompagnées par une baisse de la charge fiscale d'une ampleur équivalente, (b) des mesures de réduction des dépenses couplées à une baisse de la fiscalité de même ampleur ou encore (c) l'absence de mesures de réduction des dépenses et de modification de la charge fiscale. Si les deux premiers cas de figure – (a) et (b) – n'apparaissent jamais dans les propositions de budgets 2003, dix cantons ne prévoient pas de modifier

leur fiscalité tout en n'envisageant pas de programme volontariste d'assainissement par les dépenses. Parmi ceux-ci se trouvent les cantons romands de Fribourg, de Genève, du Jura et de Vaud. Dans ces cantons, l'effet potentiel des mesures envisagées (ou de l'absence de mesure) est plutôt de laisser jouer le jeu des stabilisateurs automatiques.

Ainsi, on constate que le nombre de cantons faisant bénéficier leur économie d'impulsions budgétaires positives est largement inférieur au nombre de cantons donnant des impulsions négatives : 4 cantons ont une politique budgétaire anti-cyclique et 12 ont une politique budgétaire pro-cyclique. Les 10 autres cantons semblent adopter une politique budgétaire neutre et laisser agir les stabilisateurs automatiques.

Il est maintenant également intéressant de confronter le comportement budgétaire des cantons au résultat financier attendu, en l'occurrence au degré d'autofinancement de l'investissement net et au poids des intérêts passifs sur les recettes courantes ¹². C'est l'objectif du tableau 4. Ce dernier regroupe dans ses deux premières colonnes les cantons selon le type de politique budgétaire. Ensuite, la situation financière attendue est caractérisée pour chaque canton selon qu'elle est favorable ou défavorable en fonction à la fois du degré d'autofinancement et du poids des intérêts passifs budgétés pour 2003.

On constate ainsi que les cantons qui donnent des impulsions positives se trouvent malgré cela dans une situation financière attendue favorable (Appenzell Rhodes-externes, Lucerne, Schaffhouse, Thurgovie). On peut donc en déduire que ces cantons ont les moyens de se permettre une politique budgétaire anti-cyclique en période d'écart de production négatif. Parmi ces cantons, seul AR met très clairement en évidence, tant du point de vue de la situation conjoncturelle d'ensemble que du point de vue de la prévision des recettes et des dépenses, que l'exercice 2003 devrait se placer dans un contexte morose. Cependant, ses documents budgétaires ne mentionnent pas pour autant que les impulsions positives soient volontaires. Cela tend donc à montrer que les impulsions positives données par ces quatre cantons sont fortuites.

À l'opposé, plusieurs des cantons qui donneraient des **impulsions négatives** en 2003 sont malgré cela dans une situation financière attendue défavorable, caractérisée par un degré d'autofinancement insuffisant (Grisons, Glaris, Neuchâtel, Saint-Gall, Tessin, Uri et Zurich). Dans les cantons de Berne, Bâle-Ville, Nidwald, Soleure et Valais, les mesures prises en matière de réduction des dépenses sont probablement en partie responsables d'un meilleur degré d'autofinancement. Le fait que seuls certains de ces cantons mentionnent une situation conjoncturelle morose pour 2003 (Bâle-Ville, Glaris, Neuchâtel, Saint-Gall et Tessin), et surtout que, parmi ces derniers, aucun ne fasse explicitement mention d'une politique de relance, permet d'affirmer que ces cantons n'ont pas pris en compte l'orientation discrétionnaire de leur politique, mais qu'ils ont plutôt poursuivi un objectif de santé financière ¹³. Les cas de Valais et Zurich sont quelque peu différents, car ces cantons prévoyaient une conjoncture plus positive. De ce point de vue, leur impulsion restrictive prévue pourrait être qualifiée d'anti-cyclique (par rapport à un écart de production perçu

Tableau 4
Les mesures prévues en matière de dépenses et de recettes dans le cadre du budget 2003 dépendent davantage de la situation financière que de la situation conjoncturelle ^a

Type de politique budgétaire	Canton	Situation financière attendue			
		Favorable		Défavorable	
		Autofinancement de l'investissement net ≥ 80 %	Poids des intérêts passifs sur les recettes fiscales ≤ 8 %	Autofinancement de l'investissement net < 80 %	Poids des intérêts passifs sur les recettes fiscales > 8 %
Anti-cyclique	AR	130,4 %	3,8 %		
	LU	99,2 %			8,7 %
	SH		5,1 %	77,8 %	
	TG	94,9 %	7,2 %		
Pro-cyclique	BE	109,0 %			9,4 %
	BS	82,5 %	7,6 %		
	GR		3,7 %	58,7 %	
	GL		2,6 %	- 72,8 %	
	NE			51,4 %	10,2 %
	NW	85,5 %	6,7 %		
	SO	103,8 %			8,6 %
	SG		2,8 %	40,1 %	
	TI		5 %	- 12,9 %	
	UR			56,5 %	8,1 %
	VS	121,4 %			9,7 %
Neutre	ZH		7,6 %	33,2 %	
	AI		5,1 %	18,7 %	
	AG	102,4 %	6,7 %		
	BL		4,6 %	68,2 %	
	FR		6,2 %	60,3 %	
	GE		6,8 %	52,4 %	
	JU	83,7 %			9,1 %
	OW	156,2 %			9,0 %
	VD			55,9 %	10,5 %
	SZ		4,8 %	- 43,5 %	
ZG	87,2 %	1,1 %			

Source : Conférence des directeurs cantonaux des finances (www.fdk-cdf.ch) et propres calculs.

a Nomenclature des cantons suisses : AI Appenzell Rhodes-intérieures ; AG Argovie ; AR Appenzell Rhodes-extérieures ; BE Berne ; BL Bâle-Campagne ; BS Bâle-Ville ; FR Fribourg ; GE Genève ; GL Glaris ; GR Grisons ; JU Jura ; LU Lucerne ; NE Neuchâtel ; NW Nidwald ; OW Obwald ; SG Saint-Gall ; SH Schaffhouse ; SO Soleure ; SZ Schwyz ; TI Tessin ; TG Thurgovie ; UR Uri ; VD Vaud ; VS Valais ; ZG Zug ; ZH Zurich.

comme plutôt positif). Toutefois, le fait qu'ils ne mentionnent pas explicitement de volonté de stabilisation laisse plutôt supposer que cela est fortuit.

Dans le groupe des cantons dont le comportement est neutre par rapport à la conjoncture, la situation financière se situe entre celle des deux groupes précédents. En effet, seul 3 cantons « neutres » sur 10 (33 %) supportent des intérêts passifs représentant plus de 8 % de leurs recettes fiscales, contre 1 canton « anti-cyclique » sur 4 (25 %) et 5 cantons « pro-cycliques » sur 12 (42 %). Pour ces trois cantons « neutres » supportant une forte charge de la dette, l'appréciation doit toutefois être relativisée puisqu'ils bénéficient d'une bonne capacité d'autofinancement laissant augurer d'un faible accroissement de la dette (hormis Vaud). Donc, dans la plupart des cantons « neutres », la situation financière est encore considérée soutenable et ne nécessitant pas de mesures visant à modifier structurellement leur budget.

Il ressort de l'analyse des documents budgétaires pour 2003 que les cantons suisses cherchent davantage à équilibrer leurs situations financières qu'à contribuer à stabiliser l'évolution de leur économie. Il est intéressant de s'interroger sur le degré de généralité de ce constat. Cela revient à déterminer si ce constat est propre à l'exercice budgétaire 2003 ou s'il caractérise aussi le comportement récent des cantons suisses. Diverses études empiriques, utilisant parfois des méthodes différentes, analysent les soldes conjoncturels et le comportement (anti-cyclique ou non, volontariste ou non) des cantons suisses. Or, toutes arrivent à la conclusion que les cantons considérés (Bâle-Campagne, Genève, Neuchâtel, Vaud ou globalement) développent plus fréquemment des politiques budgétaires pro-cycliques que des politiques anti-cycliques ainsi qu'en témoigne le tableau 5.

Tableau 5
Généralement les cantons ont un comportement pro-cyclique ^a

Canton concerné	BL	GE	NE	VD	Tous les cantons
Période	1980-	1970-	1968-	1978-	1971-2001
Auteur	OFQC (1994)	Martin (1999)	Gindreux (2000)	Binggeli et <i>al.</i> (2005)	Amman (2002)
Nombre de périodes (potentiellement plusieurs années)	15	30	21	25	31
Comportement pro-cyclique	10 (67 %)	21 (70 %)	14 (67 %)	19 (76 %)	22 (71 %)
Comportement anti-cyclique	5 (33 %)	9 (30 %)	7 (33 %)	6 (24 %)	9 (29 %)

Source : *computé sur la base de MARTIN et SOGUEL (2004).*

a Cantons suisses mentionnés : BL Bâle-Campagne ; GE Genève ; NE Neuchâtel ; VD Vaud.

- 3 -

Les flux péréquatifs comme substituts à l'absence de prise en compte de la conjoncture dans les règles budgétaires cantonales

Nous avons vu que les règles budgétaires instituées au niveau local – essentiellement cantonal – n'étaient pas coordonnées avec celles de la Confédération. Nous avons également montré que les cantons poursuivaient généralement une politique budgétaire pro-cyclique. Face à ces constats, on doit s'interroger pour savoir si les mesures discrétionnaires prises par la Confédération influencent tout de même les budgets cantonaux. Le passé récent et l'actualité nous offrent deux cas spécifiques où de telles répercussions peuvent être mises en évidence.

Rappelons d'abord que la structure fédéraliste helvétique, outre la répartition des tâches qu'elle suppose entre la Confédération et les cantons, se fonde sur un système complexe de péréquation pour l'heure encore essentiellement vertical. Les flux financiers incluent (a) des subventions fédérales diverses souvent liées à la dépense et à la capacité financière du canton récipiendaire, (b) des parts cantonales à des recettes fédérales et remboursements de la Confédération, (c) des contributions des cantons à des dépenses fédérales dans le domaine social.

Compte tenu que les modalités de répartition des deux derniers instruments mentionnés (b et c) sont ancrées dans la législation primaire et que les volumes à répartir sont déterminés de manière exogène par rapport au processus parlementaire, ces instruments-là ne sont guère utilisables pour des mesures discrétionnaires. Par contre, c'est à travers les subventions fédérales que les mesures discrétionnaires affectent les budgets locaux.

Le premier exemple d'un tel impact est fourni par le programme d'investissement 1997. Après six ans de stagnation économique et après consultation des partis gouvernementaux, des partenaires sociaux, des cantons et des communes, le Parlement sur proposition du Conseil fédéral a donné son accord à un programme d'impulsion conjoncturelle. Les 481 millions de francs ainsi mis à disposition se répartissaient de la manière suivante : (a) maintien de la qualité du réseau des routes nationales (154 millions), (b) maintien de la qualité des constructions fédérales (20 millions), (c) suppression du blocage des crédits de rubriques d'investissements (43 millions), (d) utilisation rationnelle et économe de l'énergie dans le secteur privé (64 millions), (e) maintien de la qualité des infrastructures publiques (200 millions) (AMMANN, 2004).

Par le fait que les montants aient été essentiellement versés sous forme de subventions liées à la dépense des cantons et des communes, l'impulsion budgétaire a été supérieure au montant initial. Par exemple, s'agissant des mesures en faveur du maintien de la qualité des infrastructures publiques, la Confédération a versé une subvention pouvant aller jusqu'à 15 % du montant des travaux supplémentaires ou anticipés effectués par les cantons, les communes ou les associations sans but lucratif. Les dépenses totales générées par ces mesures de relance ont donc été

supérieures aux subsides versés par la Confédération. Selon AMMAN (2004), les dépenses générées se sont élevées à plus de 2 milliards de francs, soit un multiple de 4,5 par rapport à la dépense portée au budget fédéral. Cela montre la capacité de la Confédération d'instrumentaliser la péréquation au profit de sa politique budgétaire discrétionnaire, dans une logique de coopération avec les cantons.

Les divers programmes d'assainissement budgétaire et d'abandon des tâches actuellement en cours au niveau fédéral fournissent un autre exemple des répercussions des impulsions budgétaires fédérales sur les cantons. En effet, la volonté de résorber progressivement le déficit structurel de la Confédération afin de respecter, à terme, les dispositions du frein à l'endettement sans avoir à les amender, guide le comportement du Conseil fédéral. Au total, ces trains de mesures permettraient de réduire d'un dixième les dépenses fédérales. L'équilibre structurel devrait ainsi être rétabli et permettre de respecter le mécanisme du frein à l'endettement tout en laissant opérer les stabilisateurs automatiques.

Il est encore trop tôt pour quantifier les conséquences de ces divers trains de mesures sur les collectivités locales. Toutefois, compte tenu du système péréquatif en vigueur, il faut s'attendre à des baisses dans le volume des transferts, à des reports de charges ou de tâches. L'élimination du déficit structurel de la Confédération se fera au prix d'une détérioration de la situation financière des cantons. Les cantons menacent de ne pas reprendre à leur charge les dépenses et les tâches précédemment offertes par la Confédération. L'impact sur la demande globale n'en sera que plus fort. Par conséquent, il appartient à la Confédération d'adopter un calendrier qui soit compatible avec la situation conjoncturelle.

Remarques conclusives

Cette contribution débouche sur plusieurs constats. D'abord, la règle budgétaire adoptée par la Confédération, même si elle est entrée en vigueur, fait déjà l'objet de dérogations. Cependant, découlant de l'application de la règle ou d'une nouvelle donne politique, les programmes d'allègement budgétaire et d'abandon de tâches devraient finalement permettre que la règle puisse s'appliquer et être respectée.

Ensuite, et contrairement à la règle fédérale, les règles cantonales à l'instar de celles de l'Union économique et monétaire ne tiennent pas compte de la situation conjoncturelle pour fixer l'objectif budgétaire. Elles obligent à l'équilibre budgétaire ou au quasi-équilibre indépendamment de la situation économique. Leur libellé conduit donc à la pro-cyclicité, sauf si les clauses de sauvegarde prévues sont appliquées généreusement, c'est-à-dire même en cas d'écart de production mineur.

De plus, il convient de constater que, de toute manière, les cantons ont tendance à mener une politique budgétaire pro-cyclique. Les règles budgétaires retenues par les cantons ne font donc que renforcer cette tendance naturelle. Vouloir mener une politique budgétaire pertinente du point de vue macroéconomique nécessiterait donc que les cantons se dotent de règles qui tiennent compte de la situation conjoncturelle pour fixer l'objectif budgétaire. Force est de constater que la règle

fédérale est probablement d'autant plus inappropriée que l'échelon institutionnel est bas. Cela est dû en particulier au manque de solides indicateurs cantonaux avancés sur la situation économique future. C'est uniquement à partir du moment où de tels indicateurs seraient disponibles qu'une meilleure prise en compte de la situation conjoncturelle dans le cadre de l'élaboration et de l'exécution du budget deviendrait possible.

Reste à la Confédération la possibilité d'instrumentaliser le système péréquatif fédéral afin de parvenir à moduler notamment les dépenses cantonales, comme elle l'a fait dans le cadre du programme d'impulsion discrétionnaire de 1997 ou comme elle devrait le faire dans le cadre des programmes en cours d'assainissement budgétaire et d'abandon des tâches. Cependant, compte tenu d'une part de la lenteur du processus décisionnel au niveau fédéral et d'autre part du temps nécessaire à traduire les décisions centrales dans le système fédéraliste, les pleins effets budgétaires (sans parler des résultats macroéconomiques) ne se déploient que trop tardivement, probablement trop tardivement pour être en phase avec la situation conjoncturelle. D'où la nécessité réaffirmée de se doter, même au niveau cantonal, de règles budgétaires qui permettent aux stabilisateurs automatiques de fonctionner.

Bibliographie

- AMMANN Y., 2002, *Quelques réflexions à propos des règles de politique budgétaire*. Discussion Paper 13, Secrétariat d'État à l'économie, Berne.
- AMMANN Y., 2004, « Actions extraordinaires de relance de la conjoncture : opportunité et efficacité à l'exemple du programme d'investissement 1997 », in Soguel N., ed., *Dépenses publiques, croissance et développement*. Dossier spécial de la Revue économique et sociale, mars, p. 15-22.
- ARTUS P., 2000, « Comment éviter les effets négatifs des chocs asymétriques ? » *Cahiers de recherche* 2000-37, Caisse des Dépôts et Consignations, Paris.
- AYRTON R., 2002, *L'impossible politique budgétaire : L'État fédéral face aux turbulences économiques*. Presses polytechniques et universitaires romandes, Lausanne.
- BESSON J-L., 1999, « La coopération des politiques dans le cadre de l'UEM », in Echinard Y., ed., *Sans fédéralisme budgétaire l'Union Monétaire Européenne est-elle viable ?* Cahiers du Centre Universitaire de Recherche Européenne et Internationale – CUREI, Université Pierre Mendès France, 13, p. 85-102.
- BINGGELI M., LEARIO I., MOSER G. et STENGHELE G., 2005, *Démarche de maîtrise des dépenses*, Miméo. Institut de hautes études en administration publique – IDHEAP, Lausanne.
- CONSEIL FÉDÉRAL [2001], *Message sur le frein à l'endettement*, Feuille fédérale FF 00.060, du 5 juillet 2000, p. 4295-4368.
- CREA – Centre de recherches économiques appliquées, 2001, 2002, 2003, *Prévisions pour l'économie suisse*. Université de Lausanne.
- FELD L.P. et KIRSCHGÄSSNER G., 2001, « The Political Economy of Direct Legislation: Direct Democracy and Local Decision-making », *Economic Policy*, p. 331-367.
- GINDREAUX Y., 2000, *Le solde budgétaire structurel : une application au canton de Neuchâtel*, Miméo. Université de Neuchâtel, Neuchâtel.

- MARTIN M.-J., 1999, *Gestion de la dette à Genève : une application du solde structurel et des indicateurs de soutenabilité*. Collection Analyse des politiques publiques, N° 9, Université de Genève, Genève.
- MARTIN M.-J. et SOGUEL N., 2004, « Towards a Model for Predicting Deficit and Surplus in the Swiss Cantons », in Imbeau L.M. & Pétry F., eds., *Politics, Institutions, and Fiscal Policy: Deficits and Surpluses in Federated States*, Lanham, Lexington Books, p. 135-159.
- MARTIN M.-J. et SOGUEL N., 2004, *26 cantons suisses... 27 politiques budgétaires... ou aucune ?* Working paper, 2/2004, Institut de hautes études en administration publique – IDHEAP, Lausanne.
- NOVARESI N., 2001, *Discipline budgétaire : étude de l'influence du référendum financier et des règles d'équilibre budgétaire sur les finances publiques des vingt-six cantons suisses*. Centre d'étude en économie du secteur public, Université de Fribourg, Fribourg.
- OFQC – Office fédéral pour les questions conjoncturelles, 1994, *Beantwortung der am 16. Februar 1995 in ein Postulat umgewandelten Motion von Roland Laube, SP, vom 20. Oktober 1994, betreffend Ermittlung des strukturellen und konjunkturellen Defizites (94/206)*.
- RAPPORT MCDougALL, 1977, *Report on the Study Group of Public Finance in European Integration*. Commission des Communautés européennes, Office des publications officielles des Communautés européennes, Luxembourg.
- SCHIPS B., FRICK A. et COLOMBIER C., 2001, *Gutachten zu den Einnamenschätzung der Eidgenössischen Finanz – und Steuerverwaltung*. Schlussbericht, Konjunkturforschungstelle der ETH, Zurich.
- SOGUEL N., 1998, « Les cantons suisses prévoient-ils leurs recettes en toute objectivité ? », *La Vie économique*, Février, p. 54-58.
- SOGUEL N., IOGNA-PRAT S. et BEUTLER T., 2004, *Comparatif des finances cantonales et communales*. Cahier de l'IDHEAP, N° 217, Institut de hautes études en administration publique – IDHEAP, Lausanne.
- STERDYNIAK H. et VILLA P., 1993, « Équilibres conjoncturels et coordination des politiques économiques », *Revue d'Économie Politique*, 2, p. 221-251.
- VILLIEU P., 2003, « Pacte de stabilité, crédibilité du policy mix et coordination des politiques budgétaires en union monétaire », *Revue économique*, 1, p. 25-46.

Notes

- 1 - Sans corrections des doubles imputations engendrées par les transferts financiers entre niveaux institutionnels
- 2 - Il est d'ailleurs piquant de constater qu'une telle adaptation s'est faite dès la première année de l'application du frein à l'endettement. « Parmi les mesures visant une mise en œuvre du frein à l'endettement tenant compte de la conjoncture figure la modification du mode de calcul du facteur conjoncturel (facteur c), lequel joue un rôle déterminant pour le niveau du déficit conjoncturel autorisé ou pour celui des excédents requis. Pour le budget 2003, le facteur conjoncturel a été calculé à l'aide du « filtre Hodrick-Prescott » classique. Une version modifiée de ce filtre est désormais utilisée. Cette modification permet de doubler la sensibilité du facteur c aux fluctuations conjoncturelles. En d'autres termes, des déficits conjoncturels plus importants sont autorisés en phase de récession, tandis que des excédents également plus importants sont requis lors des périodes de croissance économique » (Compte d'État 2003, p. 13).

- 3 - « Au début de l'année 2003 déjà, il est apparu que le frein à l'endettement ne serait pas introduit dans un contexte caractérisé par des finances fédérales structurellement équilibrées, en raison d'une baisse marquée des recettes. [...] Le déficit structurel doit ainsi être éliminé par étapes d'ici à la fin 2007. A cet effet, une disposition transitoire a été intégrée dans la loi sur les finances de la Confédération (art. 40a LFC), disposition qui autorise une augmentation du niveau de dépenses maximal (plafond de dépenses) fixé par le frein à l'endettement. [...] En ce qui concerne l'exercice 2003, la disposition transitoire autorise le relèvement du plafond de dépenses à hauteur du déficit structurel effectif. Cette mesure permet d'éviter qu'un découvert ne soit inscrit au compte de compensation de l'exercice 2003 et ne grève les comptes des années suivantes ». (Compte d'État 2003, p. 12).
- 4 - SCHIPS *et al.* (2001), SOGUEL (1998), SOGUEL *et al.* (2004).
- 5 - Notons qu'en matière de dépenses, outre un plafond sur les dépenses d'intérêts, le canton de Fribourg a instauré depuis 1999, à travers une loi sur les subventions, une limite aux dépenses dans ce domaine. Lorsque les subventions de fonctionnement – par opposition aux subventions d'investissement – atteignent ou dépassent le ¼ du produit de la fiscalité cantonale directe, le Gouvernement doit proposer des modifications législatives en matière de subventionnement avant la fin de l'année qui suit celle du budget en question.
- 6 - A ce titre, mentionnons que la qualité ainsi que le degré de détail et de précision des documents mis à disposition sur l'Internet varient fortement d'un canton à l'autre. Dans certains cantons, on est encore en peine de trouver une quelconque information (par exemple Argovie, Appenzell Rhodes-extérieures, Glaris pour lesquels nous avons recouru directement au rapport à l'appui du budget). Dans d'autres, l'information se limite aux communiqués de presse. Dans d'autres encore, seule l'intégralité du projet de budget du Gouvernement ou seule l'intégralité du budget approuvé par le Grand Conseil est disponible.
- Relevons également la difficulté qu'il y a à mener une analyse comparative de texte en matière budgétaire. En effet, la structure de ces documents varie entre les cantons, comme varient la densité informationnelle et, par conséquent, la transparence de l'information. C'est pourquoi l'analyste est souvent amené à interpréter et à formuler des hypothèses sur les non-dits ou les lacunes de l'information.
- 7 - En 2003, le Canton de Zurich aurait pu faire figure d'exception. En effet, le Conseil d'État exécutif cantonal a présenté un budget qui ne prévoyait pas de baisse de la charge fiscale. Or, le législatif lui avait auparavant signifié qu'il attendait une proposition de baisse d'impôt de 5 % dans le cadre du budget. L'exécutif n'ayant pas accédé à sa demande, le législatif a refusé de voter le budget proposé et a demandé au Gouvernement de lui faire une nouvelle proposition. Cette dernière a toutefois maintenu la volonté du Conseil d'État de laisser la charge fiscale inchangée, mais elle inclut un effort additionnel de réduction des dépenses courantes. Finalement cette version a été acceptée par le Parlement. Par conséquent, notre analyse est basée sur cette seconde proposition.
- 8 - Selon les séries trimestrielles désaisonnalisées et lissées publiées par le Secrétariat d'État à l'économie (www.seco-admin.ch).
- 9 - Voir les communiqués successifs au sujet des tendances conjoncturelles publiés par le Secrétariat d'État à l'économie entre l'hiver 2001/02 et l'hiver 2002/03 ou par le Centre de recherches économiques appliquées (CREA) de l'Université de Lausanne entre le 18 octobre 2001 et le 16 avril 2003.
- 10 - Le baromètre conjoncturel du KOF n'a cessé d'être en négatif depuis le deuxième trimestre 2001. Il en va de même de l'indice du climat de consommation publié par le Secrétariat d'État à l'économie (depuis le quatrième trimestre 2001).
- 11 - Un tel comportement (pour autant qu'il soit vraiment symétrique) peut être expliqué par la volonté d'équilibrer les soldes publics.

Coordination et décentralisation des règles budgétaires

- 12 - L'autofinancement de l'investissement est un indicateur standard de la situation financière d'une collectivité publique. Il témoigne de la situation immédiate des cantons. Il se calcule en rapportant les amortissements sur le patrimoine administratif et le solde du compte de fonctionnement à l'investissement net des recettes d'investissement (moyenne sur 3 ans de l'investissement net). Un degré d'autofinancement inférieur à 80 % constitue un recours déjà significatif à l'emprunt pour financer les investissements.
L'autre indicateur utilisé renseigne sur l'héritage de la gestion financière antérieure des cantons. Ce sont ici les intérêts passifs qui sont rapportés aux recettes fiscales directes (produit de l'impôt sur le revenu et la fortune des personnes physiques, de l'impôt sur le bénéfice et le capital des personnes morales, des impôts sur la propriété foncière, sur les gains en capitaux et droits de mutation et de timbre). Un poids des intérêts passifs supérieur à 8 % peut être considéré comme problématique (SOGUEL *et al.*, 2004).
- 13 - On aurait pu croire que certains cantons en raison de leurs difficultés financières aient eu la volonté de mener une politique anti-cyclique, mais qu'au vu de leur situation, ils aient dû y renoncer.