

Laurent Yerly

**Instruments à l'appui
de la rigueur budgétaire :
un modèle cantonal idéal ?**

Working paper de l'IDHEAP 12/2006
Chaire de Finances publiques

Instrumentes à l'appui de la rigueur budgétaire : un modèle cantonal idéal ?

Analyse des différentes règles d'équilibre budgétaire
des cantons suisses et esquisse d'un modèle idéal

Laurent Yerly

Chaire de Finances publiques

Working paper de l'IDHEAP no 12/2006

Toute désignation de personne, de statut ou de fonction s'entend indifféremment au féminin et au masculin.

Ce document se trouve sur notre site Internet: <http://www.idheap.ch/>

© 2006 IDHEAP, Chavannes-près-Renens

Résumé

La question de l'équilibre budgétaire ne peut échapper à toute collectivité qui se soucie de sa pérennité financière. Au plan suisse, la Confédération s'est dotée d'un frein à l'endettement il y a quelques années, alors que les cantons ont développé au fil du temps différents dispositifs visant à contenir, voire supprimer leurs déficits financiers.

La présente étude brosse dans un premier temps la situation des différents dispositifs cantonaux de normes d'équilibre budgétaire. Ces dispositifs - ou modèles - sont ensuite analysés et classés selon deux aspects, à savoir leur degré de rigueur budgétaire d'une part et la manière dont ils incorporent la situation conjoncturelle d'autre part. Les résultats montrent que les cantons sont relativement peu nombreux à disposer de modèles rigoureux, et aucun d'entre eux ne prend en considération la situation de la conjoncture de manière aussi complète que le frein à l'endettement de la Confédération. Une analyse empirique sur deux cantons (Fribourg et St-Gall) démontre que leurs modèles d'équilibre budgétaire respectifs contribuent clairement à la soutenabilité des finances grâce notamment à un haut degré de rigueur budgétaire. Mais ces modèles s'avèrent tendanciellement procycliques.

La dernière partie de l'étude est consacrée à la conception d'un modèle idéal de règles d'équilibre budgétaire. Le modèle détermine le degré de couverture des charges de fonctionnement en prenant en considération d'une part les revenus attendus et d'autre part la situation conjoncturelle, mesurée au travers du taux de chômage. Le modèle tolère ainsi des excédents de charges en période de basse conjoncture et exige des excédents de revenus lorsque la situation conjoncturelle est bonne, de manière à tendre vers l'équilibre sur la durée. La simplicité de son énoncé et de son application facilite son accessibilité et évite l'écueil que représentent les estimations relatives à l'évolution de la conjoncture. L'étude termine enfin sur diverses recommandations quant à une éventuelle transposition du modèle auprès d'un canton.

Zusammenfassung

Gemeinwesen, die sich um nachhaltige Finanzen bemühen, kommen um die Frage des Haushaltsgleichgewichts nicht herum. Auf eidgenössischer Ebene hat sich der Bund eine Schuldenbremse gegeben, während die Kantone im Laufe der Zeit unterschiedliche Instrumentarien entwickelt haben, um ihre Defizite eindämmen oder sogar abbauen zu können.

Diese Arbeit gibt in einem ersten Schritt eine Übersicht über die verschiedenen kantonalen Modelle und Instrumentarien in Zusammenhang mit dem Haushaltsgleichgewicht. Diese werden dann analysiert und anhand von zwei Kriterien (einerseits Haushalts- bzw. Ausgabendisziplin und andererseits Art der Berücksichtigung der Konjunkturlage) eingeteilt. Die Ergebnisse zeigen, dass es relativ wenige Kantone mit auf strengen Vorschriften basierendem Modell gibt und dass kein Kanton die Konjunkturlage derart umfassend berücksichtigt wie die Schuldenbremse des Bundes.

Eine empirische Untersuchung in zwei Kantonen (St. Gallen und Freiburg) zeigt auf, dass deren Modelle aufgrund der strengen Haushaltsdisziplin eindeutig zu einer tragbaren Finanzlage beitragen. Diese Modelle haben jedoch prozyklische Tendenzen.

Im letzten Teil der Arbeit wird ein ideales Modell von Vorschriften für einen ausgeglichenen Haushalt ausgearbeitet. Das Modell bestimmt den Deckungsgrad des laufenden Aufwands, indem einerseits die voraussichtlichen Erträge und andererseits die Konjunkturlage berücksichtigt werden, wobei die Konjunkturlage über die Arbeitslosenquote gemessen wird. Das Modell erlaubt Aufwandüberschüsse bei schlechter Konjunkturlage und erfordert Ertragsüberschüsse bei guter Konjunkturlage und tendiert somit zu langfristiger Ausgeglichenheit. Die einfache Ausgestaltung und Umsetzung machen es unproblematisch in der Anwendung, und auch die Schätzungen in Abhängigkeit von der Konjunkturentwicklung fallen weg. Die Untersuchung schliesst mit verschiedenen Empfehlungen für eine allfällige Umsetzung dieses Modells in einem Kanton.

Table des matières

| | |
|---|-----------|
| INTRODUCTION | 1 |
| CHAPITRE 1 CADRE THÉORIQUE, CADRE CONCEPTUEL ET NOTIONS DE BASE | 5 |
| 1.1 Cadre théorique : l'équilibre budgétaire et les écoles de pensée classique et keynésienne | 5 |
| 1.2 Cadre conceptuel : l'aspect universel de la question de l'équilibre budgétaire | 7 |
| 1.3 Quelques notions de base | 10 |
| 1.3.1 Plan comptable harmonisé | 10 |
| 1.3.2 Frein à l'endettement, frein aux déficits | 13 |
| 1.3.3 Cycles conjoncturels et écarts de production | 14 |
| 1.3.4 Stabilisateurs automatiques | 16 |
| CHAPITRE 2 DISPOSITIFS DE FREIN AUX DÉFICITS ET À L'ENDETTEMENT DES CANTONS ET DE LA CONFÉDÉRATION | 17 |
| 2.1 Règles cantonales d'équilibre budgétaire en vigueur en 1998 | 18 |
| 2.1.1 Niveau d'exigence de l'équilibre budgétaire | 18 |
| 2.1.2 Séquence considérée (budget et/ou compte) | 18 |
| 2.1.3 Contenu de l'équilibre | 18 |
| 2.1.4 Délai considéré pour l'équilibre | 19 |
| 2.1.5 Définition du moyen terme et de la durée | 19 |
| 2.1.6 Sanctions et mesures | 19 |
| 2.2 Evolution des dispositifs cantonaux entre 1998 et 2005 | 21 |
| 2.3 Projets en gestation | 25 |
| 2.4 Le frein à l'endettement de la Confédération | 27 |
| 2.4.1 Détail du système de frein à l'endettement | 28 |
| 2.4.2 Sanctions prévues | 31 |
| 2.4.3 Comparaison du frein à l'endettement de la Confédération avec les différents modèles mis en oeuvre par les cantons. | 33 |
| CHAPITRE 3 ANALYSE DES MODÈLES CANTONAUX DE NORMES BUDGÉTAIRES ET DU FREIN À L'ENDETTEMENT DE LA CONFÉDÉRATION | 36 |
| 3.1 Degré de rigueur budgétaire des modèles cantonaux | 36 |
| 3.2 Résultats de l'analyse | 45 |
| 3.3 Prise en compte de la politique conjoncturelle | 52 |

| | |
|--|------------|
| CHAPITRE 4 CONTRIBUTION DE LA RIGUEUR BUDGÉTAIRE AUX RÉSULTATS | 62 |
| 4.1 Analyse de deux modèles cantonaux contraignants de normes d'équilibre budgétaire | 63 |
| 4.1.1 Raisons du choix des cantons de St-Gall et de Fribourg | 63 |
| 4.1.2 Démarche de l'analyse | 63 |
| 4.1.3 Résultats des comptes de fonctionnement | 64 |
| 4.1.4 Effets des normes d'équilibre budgétaire contraignantes pour St-Gall et Fribourg | 66 |
| 4.2 Analyse du frein à l'endettement de la Confédération | 73 |
| 4.2.1 Contribution du frein à l'endettement à la soutenabilité des finances | 73 |
| 4.2.2 Le frein à l'endettement face aux fluctuations conjoncturelles | 75 |
| 4.2.3 Constats et critiques par rapport au frein à l'endettement | 77 |
| | |
| CHAPITRE 5 UN MODÈLE IDÉAL DE RÈGLES BUDGÉTAIRES CONTRAIGNANTES ? | 82 |
| 5.1 Fondements et description d'un modèle idéal | 82 |
| 5.1.1 Caractéristiques de base | 83 |
| 5.1.2 Atouts du frein fédéral à l'endettement | 83 |
| 5.1.3 Le taux de chômage en tant que reflet des fluctuations conjoncturelles | 86 |
| 5.1.3.1 Disponibilité et qualité de l'indicateur | 87 |
| 5.1.3.2 Taux de chômage et cycle conjoncturel | 87 |
| 5.1.3.3 Taux de chômage et solde budgétaire | 89 |
| 5.1.4 Enoncé du modèle idéal | 90 |
| 5.2 Simulation d'application du modèle | 97 |
| 5.2.1 Détermination du degré d'excédent | 97 |
| 5.2.2 Détermination des charges maximales admises par période | 99 |
| 5.2.3 Analyse des écarts entre le budget adopté et le budget déterminé selon le modèle proposé | 101 |
| 5.2.4 Analyse des écarts par rapport aux résultats des comptes | 102 |
| 5.2.5 Appréciation de la simulation | 104 |
| 5.3 Conditions et limites d'application du modèle | 106 |
| 5.3.1 Recommandations quant aux critères formels | 106 |
| 5.3.2 Recommandations quant à la situation propre du canton candidat | 108 |
| | |
| CONCLUSION | 113 |
| | |
| BIBLIOGRAPHIE | 117 |

Introduction

La question des déficits publics est devenue au fil des années un sujet de haute actualité, comme en témoigne son omniprésence dans les préoccupations politiques. Tout Etat qui se soucie de l'avenir de ses finances ne peut en effet échapper à la prise en compte de cette problématique. En tant que reflet de la maîtrise des déficits, l'évolution de la dette publique démontre dans une certaine mesure la capacité des collectivités à garder en main leur budget.

A titre illustratif, postulant que la lecture du présent travail de mémoire requiert environ 120 minutes, les intérêts des dettes à charge des collectivités publiques suisses – Confédération, cantons et communes réunis – se montent pour cette durée et avec un taux de 3 %, à près de 1'713'000.- francs, soit à plus de 14'000.- francs la minute. La même durée de lecture aurait coûté environ 1'200'000.- francs en francs constants il y a dix ans, et à peine 877'000.- francs il y a vingt ans¹.

Des instruments ont été élaborés progressivement dans le but de répondre à ce besoin de maîtrise des finances publiques. Au niveau européen, le Pacte de stabilité et de croissance contient notamment les critères dits de Maastricht. Au plan suisse, la Confédération s'est dotée d'un système de frein à l'endettement au début de cette décennie. A l'échelon des cantons, différentes règles institutionnelles ont été construites et mises en oeuvre, spécialement durant ces dernières années.

En ce qui concerne les cantons, il existe toute une série de règles budgétaires institutionnelles qui, de manière plus ou moins intensive, visent à lutter contre les déficits publics et/ou l'endettement. Sans prétendre à l'exhaustivité, les règles suivantes méritent d'être citées : l'exigence de l'équilibre budgétaire au sens des contraintes légales visant à limiter automatiquement les déficits et/ou l'endettement, l'exigence de majorités qualifiées pour l'approbation de certains (gros) projets de dépenses, le référendum financier facultatif ou obligatoire en

¹ Source : Administration fédérale des finances, 2006; chiffres pour les années 2004, 1994 et 1984, disponibles sous <http://www.efv.admin.ch/f/finanzen/bundfina/schulden.htm>

fonction souvent de l'importance de la dépense, les normes d'amortissement, qui concernent à la fois le système d'amortissement, les taux pratiqués et la manière de considérer les objets d'investissement (valeurs seuil) et enfin les éventuelles exigences en matière d'autofinancement qui imposent par exemple une proportion minimale de financement propre.

Notre étude se focalise sur la première catégorie de ces règles institutionnelles, à savoir les normes d'équilibre budgétaire. Cette catégorie renferme en fait toute une panoplie de modèles souvent très différents que les cantons ont développés dans un objectif pourtant commun : celui de contenir, voire d'empêcher la croissance de la dette publique. Les autres normes jouent également toutes un rôle important dans le sens d'une contribution à la maîtrise de cette croissance. Il est d'ailleurs très fréquent de constater auprès des cantons la cohabitation de plusieurs de ces règles, ce qui laisse à penser qu'elles sont plutôt complémentaires.

L'idée générale de cette étude consiste à déterminer s'il est possible de définir, à l'échelon d'un canton, un modèle idéal de règles d'équilibre budgétaire; c'est-à-dire un modèle qui garantisse à la fois l'équilibre budgétaire, et qui réponde en même temps de manière satisfaisante au mandat constitutionnel concernant la prise en compte de la situation conjoncturelle. La démarche que suit notre travail se décompose en quatre étapes et s'articule autour de deux hypothèses de travail, exposées ci-dessous.

La première hypothèse que nous formulons veut que les règles en vigueur au sein des cantons, lorsqu'elles sont contraignantes, améliorent la soutenabilité financière, sont simples et procycliques. Une règle contraignante s'entend ici pour une règle dont la violation implique des sanctions effectives et inévitables. Une règle qui permet d'améliorer la soutenabilité financière se traduit, pour une collectivité donnée, par le fait que son budget tend vers l'équilibre, au moins sur une période donnée. Enfin, le caractère procyclique d'une règle budgétaire se réfère au fait que les mesures nécessaires pour respecter la règle ont tendance à accroître les effets des cycles conjoncturels.

Notre seconde hypothèse consiste à dire que la règle budgétaire appliquée au niveau de la Confédération favorise la soutenabilité des finances fédérales, renferme une approche conjoncturelle anticyclique, mais s'avère trop complexe. La complexité de la règle budgétaire au plan fédéral s'illustre notamment par la difficulté d'appréhender l'instrument de calcul du facteur conjoncturel. Compte tenu de l'importance fondamentale de ce facteur pour la détermination du plafond des dépenses autorisées, c'est tout le mécanisme du frein à l'endettement qui voit son image ternie, ou tout pour le moins masquée par un sentiment d'opacité.

Après un premier chapitre consacré au cadre théorique et conceptuel de la question de l'équilibre budgétaire, ainsi qu'à la définition de certains concepts utilisés de manière récurrente dans notre travail, la première étape de notre démarche consiste en une analyse descriptive des normes d'équilibre budgétaire élaborées par les vingt-six cantons suisses. Cette description, qui constitue le second chapitre de notre travail, s'inspire des résultats des travaux réalisés par Novaresi dans le cadre de sa thèse de doctorat (NOVARESI, 2001). Il est cependant rapidement apparu dans nos recherches que les données en question n'étaient plus suffisamment à jour. Une actualisation s'est avérée nécessaire, afin de disposer d'informations récentes et exploitables.

Dans une deuxième étape, nous analysons les différents modèles cantonaux de normes d'équilibre budgétaire sous deux aspects. Le premier concerne le degré de rigueur budgétaire de chacun de ces modèles; degré qui est apprécié au moyen d'une grille d'analyse empruntée à Dafflon (DAFFLON, 2002) et adaptée à nos besoins. Le deuxième aspect, celui de la prise en compte de la conjoncture par les modèles, est analysé au moyen d'une seconde grille d'analyse que nous avons élaboré dans ce but. Ces analyses forment le troisième chapitre.

La troisième étape, qui constitue le quatrième chapitre, vise à déterminer si et dans quelle mesure des modèles de normes budgétaires jugées contraignantes contribuent effectivement à la rigueur budgétaire. Au moyen d'analyses empiriques des données budgétaires et comptables, nous examinons les effets de ces modèles dans deux cantons, ainsi qu'auprès de la Confédération. Cette troisième étape est aussi l'occasion de vérifier le bien-fondé des hypothèses de travail formulées initialement.

Enfin, la quatrième et dernière étape de notre travail consiste en l'élaboration d'un concept idéal de normes d'équilibre budgétaire à l'échelon d'un canton. Sur la base des constats et des résultats des analyses ressortant des trois étapes précédentes, nous cherchons à déterminer les caractéristiques essentielles d'un modèle idéal ainsi que son énoncé, avant de procéder à une simulation d'application de celui-ci sur la base de chiffres effectifs. C'est l'objet du cinquième et dernier chapitre.

* * * * *

Chapitre 1 Cadre théorique, cadre conceptuel et notions de base

Avant de nous plonger dans la matière qui nous occupera dans les chapitres suivants, il convient de déterminer préalablement un certain nombre d'éléments. Dans la première section de ce chapitre nous exposons brièvement le cadre théorique dans lequel se situe la discussion de ce travail. Une deuxième section tente de décrire le cadre conceptuel relatif à l'équilibre budgétaire, et plus précisément aux normes d'équilibre des budgets publics. Finalement, quatre notions utilisées de manière récurrente dans les chapitres suivants sont exposées dans la troisième section.

1.1 Cadre théorique : l'équilibre budgétaire et les écoles de pensée classique et keynésienne

La question de l'équilibre budgétaire de l'Etat oppose traditionnellement deux écoles de pensée : d'un côté l'école classique, et de l'autre l'école keynésienne. Chacune défend une conception différente du rôle qu'a à jouer l'Etat sur le marché et dans les activités économiques, ce qui se traduit par deux visions distinctes de la problématique de la discipline budgétaire (DAFFLON, 2005 : 5-15).

L'école classique prône une activité de l'Etat strictement limitée. Selon la tradition classique, dont les grands penseurs sont notamment Smith, Ricardo et Mill, l'Etat ne doit en effet intervenir dans l'économie que pour garantir les conditions-cadre nécessaires au bon fonctionnement du marché. Toute autre intervention serait nuisible et retarderait le retour naturel à l'équilibre économique. Le respect de l'équilibre budgétaire est fondamental, dans la mesure où il permet de contenir la taille de l'Etat dans des dimensions qui lui permettent uniquement de remplir la mission qui lui incombe. L'emprunt doit donc être proscrit, car il permettrait à l'Etat de dépenser plus que nécessaire pour assumer ses fonctions. En outre, le recours à l'emprunt produit un phénomène d'illusion fiscale, dans le sens où il fait oublier

aux citoyens-contribuables le coût réel des prestations fournies et plus largement des dépenses publiques, puisque la charge liée à l'emprunt sera supportée ultérieurement par les futurs contribuables. Emprunter représente donc un réel danger, dans la mesure où les décisions budgétaires se joueraient "à guichet ouvert". La dette constitue de plus un fardeau pour les générations futures, car ce sont justement elles qui auront à assumer le service de la dette à travers les impôts de demain. Partant, leur marge de manoeuvre en sera d'autant réduite. Certains néoclassiques, à l'image de Buchanan (DAFFLON, 2005 : 10), estiment que le recours à l'emprunt peut être admis dès lors qu'il sert à financer des investissements productifs, qui bénéficieront aussi aux générations futures. De ce fait, le cercle des bénéficiaires et celui des payeurs tendent à se chevaucher favorablement. La distinction entre dépenses de consommation courante - ou de fonctionnement - et dépenses d'investissement trouve ici toute son importance.

A l'opposé, l'école keynésienne estime que l'Etat se doit d'intervenir, afin de réguler l'équilibre économique. S'appuyant sur le constat que le marché n'est pas toujours en mesure d'atteindre une situation de plein-emploi, Keynes et ses disciples jugent qu'il est du devoir de l'Etat d'intervenir, afin de compléter la demande privée et de promouvoir une croissance équilibrée. Lorsque la demande globale est insuffisante et que l'économie se situe en récession, l'Etat se doit de soutenir cette demande par l'augmentation de ses dépenses ou par la réduction de ses ponctions fiscales. A l'inverse, en période d'expansion économique l'Etat doit modérer la demande globale par l'augmentation des impôts ou par une réduction de ses propres dépenses. L'équilibre budgétaire n'est plus une finalité; il cède la priorité à l'équilibre macroéconomique. Le budget public devient un instrument pour parvenir à ce nouveau but. L'endettement n'est dès lors pas perçu comme un problème, dans la mesure où il permet de servir l'objectif supérieur que constitue l'équilibre macroéconomique. Au mieux, l'équilibre budgétaire pourrait s'établir sur l'ensemble d'un cycle conjoncturel.

1.2 Cadre conceptuel : l'aspect universel de la question de l'équilibre budgétaire

La maîtrise de l'évolution des finances publiques relève d'une problématique vaste et largement reconnue. La question fondamentale d'assurer la viabilité de la politique budgétaire et d'éviter un endettement excessif occupe tant les ministres cantonaux des finances que des organisations internationales telles que l'OCDE ou le FMI. A l'échelon européen, l'Union économique et monétaire (UEM) impose par exemple à ses Etats-membres une discipline budgétaire restrictive. Au plan suisse, la Confédération s'est dotée en 2001 d'un modèle de frein à l'endettement, qui conditionne aujourd'hui toute sa politique budgétaire.

L'OCDE établit régulièrement des comparaisons relatives aux (meilleures) pratiques de gouvernance de différents pays. Elle s'intéresse notamment à la gouvernance publique, et dans ce cadre aux finances publiques. En collectant des informations sur les pratiques budgétaires des pays, en réalisant régulièrement des analyses spécifiques et en diffusant ces informations de manière large, l'OCDE cherche à faire progresser les connaissances dans le domaine, à faire connaître les bonnes pratiques et les politiques publiques qui fonctionnent et à contribuer à l'élaboration d'instruments adaptés pour la maîtrise de l'évolution des finances publiques. Les travaux de l'OCDE sur le processus budgétaire sont notamment menés par le Groupe de travail des Hauts responsables du budget des pays membres (HRB). Récemment l'OCDE a constitué et mis à disposition, avec l'appui de la Banque mondiale et du FMI, une base de données concernant les pratiques budgétaires d'une soixantaine de pays, dans le but de diffuser l'information et de permettre ainsi une meilleure compréhension des fonctionnements budgétaires de différents pays.

Périodiquement, l'OCDE mène des études économiques relatives à ses membres, en s'intéressant notamment à l'évolution de la pression fiscale et à la maîtrise du budget public. Dans son étude de 2003 concernant la Suisse par exemple, l'OCDE y jugeait positivement le dispositif du (récent) frein à l'endettement mis en oeuvre par la Confédération, sensé garantir l'équilibre budgétaire sur la durée (OCDE, 2004).

Le FMI s'intéresse également à la politique budgétaire de ses pays membres. Dans le cadre de ses missions, il s'efforce de promouvoir la croissance et la stabilité économique à l'échelon de la planète. Son rôle consiste notamment à prévenir les crises économiques, en encourageant et cas échéant en soutenant les pays dans l'adoption de politiques économiques saines. C'est notamment dans le cadre de ses activités de surveillance et d'assistance des pays membres que le FMI s'intéresse à la politique budgétaire de chacun d'eux. Le FMI a édité un *Manuel sur la transparence des finances publiques* (FMI, 2001) qui contient entre autre un *Code de bonnes pratiques en matière de transparence des finances publiques*. Ce code prescrit différentes normes relatives à la collecte, au traitement et à la diffusion d'informations sur les finances publiques. Elles ont pour but d'informer et d'alimenter le débat public concernant les finances publiques et de renforcer la responsabilisation et la crédibilité des pouvoirs publics. Partant du constat que *"la politique de finances publiques n'est pas viable si elle a pour effet de porter la dette à un niveau excessif"*, (FMI, 2001 : 44), le manuel précise au sujet de l'équilibre budgétaire qu'il est nécessaire que chaque pays démontre, ou tout au moins fournisse des indications quant à la viabilité de sa propre politique des finances publiques.

Dans le cadre de ses activités de surveillance des pays membres, le FMI a examiné en mars 2005 la situation économique et financière de la Suisse. Il relevait notamment dans son rapport l'efficacité du frein à l'endettement pour contrôler l'évolution des finances de la Confédération, ainsi que la nécessité pour cette dernière d'éliminer les déficits structurels encore présents dans son budget, afin d'assainir durablement les finances fédérales (Département fédéral des finances (DFF), 2005, et BRAUMANN (FMI), 2005).

Au moment de la création de la monnaie unique européenne, les pays de l'Union européenne (UE) ont adopté différents mécanismes afin de mieux coordonner leurs politiques économiques. Seuls les pays présentant un degré élevé de convergence économique ont pu adopter la monnaie unique - l'euro - au moment de son introduction. La situation financière des Etats constituait l'un des critères qui permettait d'apprécier cette convergence. Des règles contraignantes en matière de budgets publics devaient - et doivent toujours - être respectées. Ces

règles sont comprises dans le Pacte de stabilité et de croissance (PSC). Sommairement, ce pacte soumet les Etats-membres de la zone euro à une discipline budgétaire en vertu de laquelle les critères dits de Maastricht doivent être respectés, à savoir que le déficit annuel du pays ne doit pas dépasser 3% du produit intérieur brut (PIB) et son endettement ne doit pas excéder 60% du PIB. En cas de non respect du plafond de 3% du PIB s'enclenche une procédure de sanction pour déficits excessifs visant à ramener le pays concerné dans les limites fixées.

Dans l'esprit du PSC, l'objectif implicite consiste à laisser fonctionner librement les stabilisateurs automatiques, tout en conservant un équilibre budgétaire sur l'entier du cycle conjoncturel. Schématiquement, les déficits en période de faible conjoncture doivent être compensés par les excédents réalisés durant les phases de haute conjoncture (BARJOU, 2004 et SECO, 2003 : 41). L'application de ce cadre institutionnel supranational aux politiques budgétaires des pays membres a pour objectif de créer les conditions favorables à un développement économique équilibré et harmonieux dans les Etats-membres, afin de réaliser l'Union économique et monétaire (UEM).

La Suisse n'est pas en reste quant aux normes budgétaires visant à garantir la pérennité de sa politique budgétaire. En 2001 a été inscrit dans la Constitution le principe de l'équilibre budgétaire sur la durée. Concrètement, le frein à l'endettement adopté par le peuple et les cantons vise à assurer l'équilibre du budget sur l'entier d'un cycle conjoncturel. Par ce dispositif, l'endettement de la Confédération devrait se maintenir à son niveau nominal, et respectivement se réduire en termes relatifs (en % du PIB par exemple). Le modèle du frein à l'endettement sera présenté de manière détaillée dans le chapitre 2.

Au niveau des cantons, les règles budgétaires tendent également à se développer, dans le souci de la viabilité de la politique budgétaire. Plusieurs cantons font à ce titre état d'un riche passé, alors que d'autres élaborent actuellement des dispositifs devant leur permettre de maîtriser l'évolution de leurs finances. La souveraineté fiscale et plus généralement budgétaire des cantons suisses conduit cependant à l'émergence de multiples règles budgétaires, plus ou

moins semblables et plus ou moins contraignantes. Nous ne nous attarderons pas plus ici sur ces questions; celles-ci étant largement débattues dans les chapitres 2 et 3.

1.3 Quelques notions de base

Quatre notions sont exposées ci-après dans le but de clarifier les propos qui suivront. Il s'agit dans l'ordre du plan comptable harmonisé et avec lui des différents éléments qui le composent, de la notion de frein à l'endettement, respectivement frein aux déficits, de celle des cycles conjoncturels et des écarts de production, et enfin de la notion des stabilisateurs automatiques.

1.3.1 Plan comptable harmonisé

Un plan comptable harmonisé a été adopté en 1982 par la Conférence des directeurs cantonaux des finances (CDCF), qui a également édité à cette occasion un manuel à son sujet. Ce plan comptable, aussi appelé modèle de compte, s'est progressivement imposé dans les cantons et auprès des communes. Il contient un ensemble de recommandations qui ont cependant besoin d'être reprises et codifiées dans la législation (cantonale par exemple) pour revêtir un caractère contraignant.

L'ordonnancement des opérations comptables par un plan comptable sert notamment de support à l'analyse et à la préparation budgétaire. Son uniformisation au plan suisse présente le grand avantage de la comparabilité des informations qui sont produites. Nous nous intéressons ici spécifiquement à la structure de ce plan comptable, afin de poser certains jalons que nous estimons importants pour la compréhension des propos exposés dans les chapitres suivants.

Le plan comptable harmonisé comprend un compte administratif qui se subdivise en un compte de fonctionnement et un compte d'investissement (DAFFLON, 1998: 41-57). Ce plan repose sur une distinction stricte entre dépenses courantes et celles d'investissement. Le compte de fonctionnement s'apparente au compte de résultat ou de pertes et profits utilisés dans la comptabilité commerciale. Ce compte enregistre non seulement les opérations financières courantes (recettes et

dépenses) mais également des écritures purement comptables, en particulier les amortissements et des imputations internes. Le solde du compte de fonctionnement indique le niveau ou le degré de couverture des charges de l'exercice par les revenus. Il correspond à la variation nette de fortune de la collectivité publique considérée. Le compte d'investissement enregistre quant à lui les dépenses qui permettent d'accroître la valeur du patrimoine de la collectivité, et dont l'utilité s'étend sur plusieurs années. Se pose alors la question du financement de ces dépenses, dès lors que les biens d'équipement acquis permettent la production de biens ou de services sur plusieurs années. En principe, les dépenses d'investissement sont portées à l'actif du bilan et amorties annuellement sur les exercices ultérieurs. Le schéma suivant illustre la structure du compte administratif prévue par le plan comptable harmonisé.

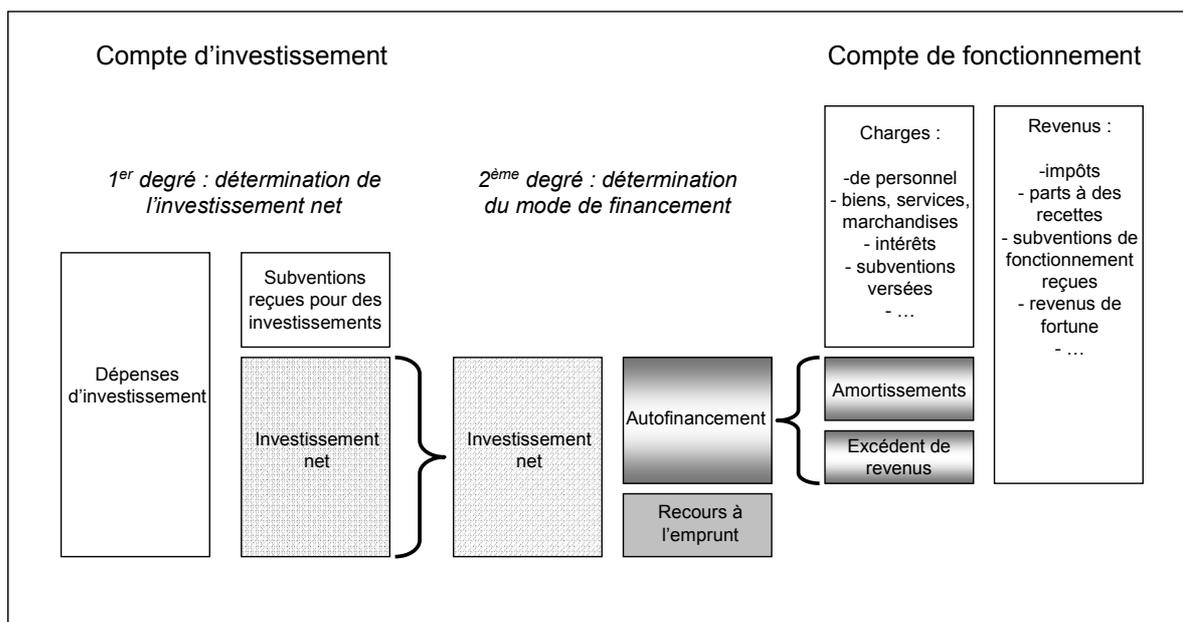


Figure 1.1 : Présentation schématique du modèle de compte harmonisé (sans le 3^{ème} degré de financement)

Source : CDCF, 1982 : 21.

Le bouclage du compte administratif s'opère en trois étapes (SOGUEL & ZUFFEREY, 1998). Seules les deux premières revêtent ici un intérêt. La première étape consiste à déterminer le montant de l'investissement net, soit l'investissement brut, duquel sont déduites les éventuelles subventions reçues de tiers. Ce premier solde, appelé solde de premier degré, détermine l'insuffisance de

financement découlant de l'investissement brut, ou autrement dit le montant que la collectivité devra assumer par elle-même. La seconde étape détermine si l'autofinancement qui émane du compte de fonctionnement, soit la somme des amortissements comptables et de l'éventuel excédent de revenu (+) ou de charges (-), est suffisant pour financer l'investissement net. La proportion que représente cet autofinancement par rapport à l'investissement net est appelée le *degré d'autofinancement*. Si l'autofinancement n'est pas suffisant pour couvrir le besoin de financement des investissements nets, la collectivité devra emprunter la différence. Si au contraire il excède le montant de l'investissement net, la collectivité pourra alors utiliser le surplus - l'excédent de financement - pour par exemple rembourser ses dettes.

Notons que le recours à l'emprunt peut aussi s'avérer nécessaire dans certains cas pour financer le solde du compte de fonctionnement. En effet, lorsque ce compte présente un excédent de charges supérieur aux amortissements comptables, alors l'autofinancement devient négatif. Dans ce cas, la collectivité sera contrainte d'emprunter non seulement pour financer la totalité de ses investissements nets, mais également pour assumer le financement de ses charges courantes. Il est évident qu'un tel scénario s'avère très préoccupant pour la collectivité concernée.

De son côté, la Confédération s'est dotée d'un système comptable quelque peu différent, qui s'organise autour d'un compte financier. Ce compte enregistre tous les flux financiers, sans distinction entre charges de fonctionnement et dépenses d'investissement. Son système comptable s'écarte du modèle proposé par le plan comptable harmonisé essentiellement pour deux raisons. La première tient au fait que le budget de la Confédération se compose majoritairement de dépenses de transferts. La seconde provient du constat que la proportion des investissements réalisés par la Confédération par rapport à la somme de son budget est significativement plus faible que dans les cantons, ou encore que dans les communes. Au niveau de la Confédération, les dépenses d'une période donnée sont donc financées par les recettes de la même période. Lorsque les dépenses excèdent les recettes, le solde financier correspond au besoin de financement que la Confédération doit couvrir par emprunt. En cas de solde financier positif, la

Confédération peut procéder à un remboursement d'une partie de ses dettes. Le compte financier est complété par un compte de résultat, qui enregistre les écritures autres que celles ayant trait aux flux financiers, et qui ont un impact sur la variation de fortune. Ce compte permet de dresser l'évolution de la situation patrimoniale de la Confédération.

Notons à ce stade que dès la présentation du budget 2007, la Confédération va adopter un nouveau modèle comptable; les Chambres fédérales ayant approuvé en automne 2005 une modification dans ce sens de la loi sur les finances de la Confédération. De manière résumée, le nouveau modèle comptable conserve un compte de financement, qui enregistrera comme actuellement toutes les dépenses et les recettes, et introduit l'aspect des résultats, afin de se rapprocher de la gestion propre à l'économie d'entreprise, par un (nouveau) compte de résultat. Selon le Conseil fédéral, *"le passage à la comptabilité commerciale est synonyme de rapprochement avec le modèle comptable harmonisé des cantons et des communes."* (Conseil Fédéral, 2004 : 6). L'élément central du pilotage des finances de la Confédération restera le compte de financement, qui servira notamment toujours de base pour l'application du frein à l'endettement. Le compte de résultat deviendra le principal instrument de pilotage pour la gestion des unités administratives. La modification du modèle comptable est l'occasion pour la Confédération de s'appuyer dorénavant dans une large mesure sur les normes IPSAS² pour l'établissement de son budget, ainsi que pour la tenue et la présentation de ses comptes.

1.3.2 Frein à l'endettement, frein aux déficits

La notion de frein à l'endettement est une notion plus large que celle de frein aux déficits. Nous définissons un système de frein à l'endettement comme un ensemble de normes budgétaires contraignantes qui visent à stabiliser ou à réduire le niveau de la dette d'une collectivité. L'objectif d'un système de frein à l'endettement variera selon qu'il concerne la dette nominale ou le niveau relatif de la dette (par exemple en % du PIB).

² IPSAS : International Public Sector Accounting Standards

Un frein aux déficits n'ambitionne quant à lui pas de stabiliser le niveau de la dette, ou du moins pas directement. Il concerne uniquement le résultat du compte de fonctionnement (éventuellement le compte de résultat, selon la terminologie adoptée). Autrement dit, les normes qui composent le frein aux déficits ont pour but de limiter ou d'empêcher la manifestation d'excédents de charges au compte de fonctionnement. Selon les modalités fixées, le frein visera à empêcher tout déficit sur chaque exercice, ou toute accumulation sur une période donnée. Il convient de relever que l'application d'un système de frein aux déficits produit indirectement un effet sur la dette, respectivement sur l'endettement additionnel auquel doit recourir la collectivité concernée. Tout excédent de charges du compte de fonctionnement affecte l'importance de l'autofinancement. Comme nous l'avons vu, plus l'autofinancement est faible comparativement à l'investissement net, plus grand sera le besoin de financement à couvrir par emprunt. Dans ce sens, la limitation ou l'éradication, annuelle ou sur la durée, des déficits de fonctionnement contribue à améliorer le degré d'autofinancement, et donc à contenir la croissance de la dette.

1.3.3 Cycles conjoncturels et écarts de production

De manière générale, les cycles conjoncturels représentent les variations de l'activité économique d'un pays ou d'une région à travers le temps. Ces variations se caractérisent par la succession de périodes de récession et de croissance économique. Une période de récession se distingue par un fléchissement marqué de l'activité économique générant une recrudescence du chômage. Lorsque le creux de la vague est atteint, c'est à dire dès le moment où l'activité économique cesse de reculer, commence la phase de reprise. La progression de l'économie se poursuit jusqu'à générer un véritable boom de croissance, puis progressivement une surchauffe économique, caractérisée notamment par une poussée inflationniste. Un nouveau sommet est alors atteint, qui marque à son tour un point de retournement, avant que l'économie n'entre dans une nouvelle période de récession (Office fédéral de la statistique (OFS), 2005 : 7-10). La figure ci-dessous illustre schématiquement l'évolution de ces cycles.

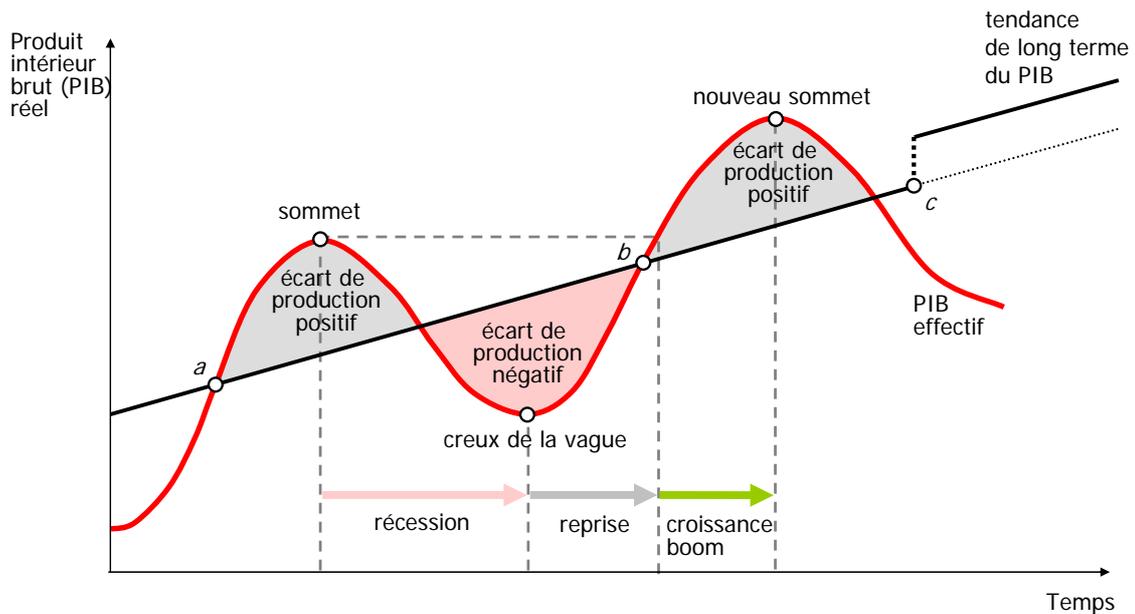


Figure 1.2 : Cycles conjoncturels et écart de production

Source : Soguel N., 2004 : 9.

Ainsi de suite se succèdent des périodes de croissance et de récession économiques, qui forment des oscillations autour d'une tendance à long terme de l'activité économique. Cette tendance à long terme représente le potentiel de production d'une économie, ou autrement dit la production que l'économie est en mesure de soutenir durablement, compte tenu de ses facteurs de production (main d'oeuvre, capital et technologies), sans générer de tensions inflationnistes ou déflationnistes. La mesure de l'activité économique s'opère communément au moyen du produit intérieur brut, corrigé de l'inflation (PIB réel). Aussi, le potentiel de production s'exprime au moyen du PIB potentiel, alors que la production effective correspond au PIB effectivement mesuré.

Lorsque le niveau de l'activité économique est supérieur au potentiel de production, c'est-à-dire lorsque le PIB effectif dépasse le PIB potentiel, apparaît un écart de production positif (output gap). Un écart positif (output gap > 0) représente un excès de la demande globale par rapport à l'offre globale de l'économie. A l'inverse, un écart de production négatif (output gap < 0) caractérise une situation d'excès d'offre par rapport à la demande globale ou, de manière équivalente, une insuffisance de la demande par rapport à l'offre globale (SAPUTELLI & NEFF, 2005 : 9-12). Les écarts de production, positifs ou négatifs,

sont représentés dans la Figure 1.2 par les zones grisées se situant de part et d'autre de la droite désignant la tendance de long terme du PIB (PIB potentiel).

1.3.4 Stabilisateurs automatiques

Les stabilisateurs automatiques sont très fréquemment cités dès lors qu'il est question de politique budgétaire ou de politique conjoncturelle. Dans la mesure où il en sera fait référence à plusieurs reprises dans notre travail, nous tentons ici d'en donner une définition.

Les stabilisateurs automatiques peuvent être assimilés à des forces endogènes au système économique dont l'action, qui se déclenche automatiquement, tend à stabiliser naturellement la conjoncture dès lors que celle-ci s'écarte de la situation d'équilibre macroéconomique. Les effets produits par les stabilisateurs automatiques ont un impact sur la demande globale et favorisent du même coup la stabilité de l'économie (MARTIN & SOGUEL, 2004 : 3-8). Concrètement, ces effets stabilisants se manifestent notamment au travers des variations des recettes fiscales et des dépenses relatives au chômage. En cas de récession, les recettes fiscales ont tendance à se contracter, alors que les dépenses de l'assurance-chômage augmentent. Les dépenses dépassent leur tendance à long terme, alors que les recettes fiscales se situent en dessous de cette tendance, corrigeant de ce fait (à la hausse) la demande globale. A l'inverse, une période de haute conjoncture va amener une réduction du chômage, et avec elle une baisse des dépenses y relatives, alors que les recettes fiscales croissent, provoquant un effet correcteur (à la baisse) sur le niveau de la demande globale, dans le sens d'une stabilisation des mouvements conjoncturels.

Ces effets se manifestent sans intervention aucune, d'où leur qualificatif d'automatique. En outre, dans la mesure où la manifestation de ces effets conduit à contrer les mouvements oscillatoires de la conjoncture et donc à stabiliser l'évolution économique, ils sont appelés stabilisateurs.

* * * * *

Chapitre 2 Dispositifs de frein aux déficits et à l'endettement des cantons et de la Confédération

Les termes de frein aux dépenses ou à l'endettement sont aujourd'hui monnaie courante dans le discours politique. Or il convient de rappeler que ce n'est qu'assez récemment qu'un intérêt marqué s'est manifesté envers l'importance de l'endettement des collectivités publiques. Les résultats financiers de ces dernières ne sont bien sûr pas étrangers à cette résurgence de plaidoyers en faveur de la discipline budgétaire. En effet, sur les 40 exercices comptables entre 1964 et 2003, les résultats cumulés de la Confédération, des cantons et des communes ont été 7 fois positifs et 33 fois négatifs. La proportion est identique pour l'ensemble des cantons. (Administration fédérale des finances, 2005). L'accumulation progressive des déficits publics qui en découle a provoqué une véritable tendance de fond parmi les cantons suisses en direction d'un renforcement marqué des règles institutionnelles contraignantes, dont le but consiste à enrayer, ou tout au moins infléchir la tendance expansionniste de la dette par une amélioration de la rigueur budgétaire. C'est ainsi que Novaresi constate qu'en l'espace de 10 ans, entre 1987 et 1998, pas moins de 14 cantons ont perfectionné ou créé un dispositif normatif de frein aux dépenses ou à l'endettement (NOVARESI, 2001 : 238 et ss.).

Le premier paragraphe de ce chapitre illustre de manière détaillée la situation qui prévalait dans les différents cantons suisses en 1998. Cette date correspond à l'état des lieux exhaustif décrit par Novaresi dans le cadre de ses travaux de recherche. Le second paragraphe décrit l'évolution qui s'est produite entre 1998 et 2005, permettant par là d'actualiser le constat dressé précédemment. Le troisième paragraphe complète l'image de ce tableau en relatant différents projets qui sont en cours d'élaboration dans certains cantons. Enfin, le mécanisme de frein à l'endettement mis en vigueur au niveau de la Confédération fait l'objet du dernier paragraphe.

2.1 Règles cantonales d'équilibre budgétaire en vigueur en 1998

Ce paragraphe s'inspire des résultats des travaux de recherche réalisés par Novaresi. L'objectif consiste dans un premier temps à détailler les bases des comparaisons intercantionales utilisées, et dans un second temps à exposer la situation telle qu'elle prévalait jusqu'en 1998.

La comparaison des législations cantonales utilise plusieurs critères, qui figurent dans la deuxième ligne d'en-tête du Tableau 2.1 ci-après. Chacune des 15 colonnes (soit de [1] à [15]) représente ainsi un critère déterminé, qui permet de caractériser les différents modèles de règles budgétaires mises en place par les cantons. Ces critères sont regroupés au sein de six catégories, présentées ci-dessous.

2.1.1 Niveau d'exigence de l'équilibre budgétaire

Cette première distinction identifie si le canton connaît ou non l'exigence de l'équilibre budgétaire. S'il le connaît, les deux critères permettent de déterminer le niveau législatif dans lequel ce principe est codifié, à savoir la constitution cantonale ou la loi au sens large (loi, décret, ordonnance, etc.). Un "X" dans les colonnes (1) et (2) signifie que la charte fondamentale du canton mentionne le principe de l'équilibre budgétaire, et que ce dernier est repris et précisé dans la législation.

2.1.2 Séquence considérée (budget et/ou compte)

Cette distinction vise à déterminer quel agrégat, du budget ou du compte de l'Etat, est considéré. La règle de l'équilibre peut s'appliquer *ex ante* sur les prévisions des dépenses et des recettes qui forment le budget (colonne 3), ou *ex post* sur les résultats enregistrés par les comptes (colonne 4). Dans certains cas, la règle de l'équilibre vise les deux agrégats à la fois.

2.1.3 Contenu de l'équilibre

Que l'on se réfère au budget seul ou au compte seul, ou même aux deux, encore faut-il déterminer si toutes les composantes de ces agrégats sont pris en considération. Dans l'affirmative, c'est le compte administratif qui est concerné (colonne 5). Si le compte des investissements est écarté de la règle de l'équilibre, c'est le compte de fonctionnement seul qui fait l'objet de la règle budgétaire

(colonne 6). Une distinction complémentaire renseigne sur la prise en compte ou non des amortissements dans le budget ou le compte de fonctionnement (colonne 7).

2.1.4 Délai considéré pour l'équilibre

La question du délai détermine si l'équilibre est exigé pour chaque année, ou si une période plus longue est considérée. Le critère "immédiat/le plus tôt possible" indique que l'équilibre est exigé annuellement (colonne 8). La notion d'immédiateté se réfère à l'équilibre du budget, établi *ex ante*, alors que la notion du "plus tôt possible" concerne l'exigence d'équilibre qui s'applique au compte. Dans ce dernier cas en effet, il n'est plus possible de corriger la situation constatée en cas d'écart par rapport à l'objectif d'équilibre. En tant qu'informations *ex post*, le compte ne peut que constater la situation, sans pouvoir la corriger dans l'immédiat. La notion "le plus tôt possible" suppose donc un rattrapage de la situation non satisfaisante du compte l'année suivante en principe, voire dans les deux ans.

La notion de "moyen terme" ne permet pas à elle seule de déterminer si l'équilibre est exigé de manière globale sur la période, ou si seulement un retour à une situation équilibrée ponctuelle dans la période considérée suffit à remplir le critère (colonne 9). A contrario, la notion de "sur la durée" est plus explicite, indiquant que l'équilibre n'est pas exigé pour chaque année, mais sur une période donnée, moyennant la compensation entre déficits et excédents (colonne 10).

2.1.5 Définition du moyen terme et de la durée

Ce critère détermine si les cantons définissent explicitement le nombre d'années caractérisant la période de référence (colonne 11). En outre étant donné que pour ces deux notions l'équilibre annuel n'est pas garanti, il convient de savoir si les éventuels déficits doivent être compensés ou amortis dans les années suivantes et, si oui, dans quelle limite temporelle maximale (colonne 12).

2.1.6 Sanctions et mesures

La distinction entre sanction et mesure relève du degré de contrainte de l'instrument visant à sanctionner le non respect de la règle d'équilibre. La notion de sanction s'applique ici à un mécanisme qui produit automatiquement et inévitablement une correction en cas de situation déficitaire (colonne 13). La

notion de mesure quant à elle regroupe des normes de correction qui n'ont pas un degré de contrainte élevé, ou qui sont conditionnées par une autre mesure préalable. En d'autres termes, cette distinction permet de déterminer les mesures de correction qui sont automatiques et inévitables, de celles pour lesquelles il peut y avoir un échappatoire ou une barrière à l'application d'une sanction.

Les dispositifs élaborés par les cantons ne contiennent que rarement des sanctions découlant du non respect de la règle de l'équilibre. Trois types de sanctions ou mesures ont été répertoriées, à savoir l'augmentation obligatoire des impôts (colonne 13), une augmentation potestative des impôts (colonne 14), et enfin une reprise du déficit dans le budget de la période $t+2$ (colonne 15).

Le Tableau 2.1 ci-dessous présente une synthèse des règles budgétaires qui étaient en vigueur dans les différents cantons au 1er janvier 1998. Cette récapitulation se base explicitement sur les dispositions légales, au sens large du terme, qui codifient ces règles budgétaires.

| Cantons | Exigence | | Séquence | | Contenu | | | Délai | | | Modalités moyen t | | Sanctions ou mesures | | |
|------------------|--------------|--|----------|--------|---------------|----------------|--------------------------|----------------------------|-------------|--------------|-------------------|------------------------------------|-------------------------------|---------------------------|---------------------------------|
| | constitution | loi (y-c. ordonnance, arrêté, règlement) | budget | compte | administratif | fonctionnement | y-compris amortissements | immédiat/plus tôt possible | moyen terme | sur la durée | années comprises | amortissement du découvert à m. t. | augm. des impôts obligatoires | augm. des impôts possible | reprise déficit au budget $t+2$ |
| | 1 | 2 | 3 | 4 | 5 | 6 | 7 | 8 | 9 | 10 | 11 | 12 | 13 | 14 | 15 |
| Appenzell Rh. E. | X | X | X | X | | X | X | X | X | | | | | | |
| Appenzell Rh. I. | | | | | | | | | | | | 7 | | | |
| Argovie | X | X | | X | X | | | | | X | | | | | |
| Bâle-Campagne | | X | | A | | | | | | X | | | | | |
| Bâle-Ville | | X | A | X | X | | | | X | | | | | | |
| Berne | X | X | X | X | | X | X | X | X | | | X | | | |
| Fribourg | X | X | X | X | | X | X | X | | | | | X | | |
| Genève | | X | X | X | | X | X | X | X | | | X | | | |
| Glaris | | X | | X | | X | X | | X | | | X | | | |
| Grisons | X | X | X | X | | X | X | X | | | | | X | | |
| Jura | | X | | X | | X | X | | X | | | X | | | |
| Lucerne | | X | X | X | | X | X | | | X | | 10% | | | |
| Neuchâtel | | X | X | | | X | X | | X | | | X | | | |
| Nidwald | | X | | X | | X | X | | X | | | X | | | |
| Obwald | | X | | X | | X | X | | X | | 8-10 | 8-10 | | | |
| Saint-Gall | | X | X | X | | X | X | X | | | | | X | | X |
| Schaffouse | | X | | X | | X | | | X | | | 20% | | | |
| Schwyz | | X | | X | | X | X | | X | | | X | | | |
| Soleure | X | X | X | X | | X | X | X | X | | | 5 | X | | |
| Tessin | | X | | X | | X | X | | X | | | X | | | |
| Thurgovie | X | X | | A | | | | | X | | | 5 | | | |
| Uri | X | X | | X | | X | X | | X | | 6 | 25% | | | |
| Valais | | X | | X | | X | X | | X | | 4 A | | | X | |
| Vaud | X | X | | X | | X | X | X | | | | | | | |
| Zoug | | | | | | | X | | | | | 3 | | | |
| Zürich | | X | | X | | X | X | | X | | | X | | | |

Tableau 2.1 : Règles cantonales d'équilibres budgétaires en vigueur au 1^{er} janvier 1998

Source : adaptation libre de Novaresi, 2001: 196

Lorsque la législation cantonale est jugée conforme aux critères mentionnés ([1] à [15]), un "X" figure dans la case correspondante, en face du canton concerné. Une case vide signifie que le critère n'est pas rempli de manière explicite dans les dispositions légales cantonales. Dans quelques rares cas, un "A" signifie qu'il n'a été possible d'identifier qu'un respect approximatif du critère en question.

De manière générale, on constate que l'exigence de l'équilibre budgétaire est prescrit dans quasiment tous les cantons, à l'exception d'Appenzell Rhodes-Intérieurs et de Zoug. Cette prescription est en outre de niveau constitutionnelle dans la majorité des cas. Le chapitre 3 explore de manière détaillée chacun des dispositifs mis en oeuvre par les cantons.

2.2 Evolution des dispositifs cantonaux entre 1998 et 2005

Si la section 2.1. dresse un portrait de la situation qui prévalait en 1998, cette description doit cependant être complétée pour refléter la réalité actuelle. En effet, durant cette période, plusieurs cantons ont créé ou renforcé leur dispositif visant à obtenir l'équilibre budgétaire, ce qui oblige à actualiser les données élaborées par Novaresi. Les cantons suivants ont renforcé de manière significative leurs règles budgétaires :

- *Argovie* : un renforcement des normes existantes a été accepté en votation populaire en septembre 2004. De nouvelles normes sont entrées en vigueur au 1^{er} août 2005, dont la nouveauté essentielle consiste en l'obligation d'amortir tout nouveau découvert dans un délai de cinq ans au maximum à partir du budget du deuxième exercice suivant ($t+2$). Les anciens découverts au bilan doivent être amortis à un rythme constant de 2% l'an. Ces taux peuvent être réduits par le Grand Conseil en cas de situations conjoncturelles difficiles (stagnation ou récession).

- *Berne* : Le canton a renforcé son dispositif en 2002 en inscrivant dans sa constitution l'obligation de parvenir à un budget qui ne peut présenter d'excédent de charges. En outre, tout déficit au compte implique sa reprise au budget $t+2$. Ainsi, l'équilibre n'est plus requis à moyen terme, mais pour chaque exercice. A relever que le parlement cantonal peut, pour des situations exceptionnelles et à la

majorité de 3/5 de ses membres, renoncer à cette reprise en $t+2$; le déficit devant dans tous les cas être amorti dans les 4 ans. Parallèlement à ces nouvelles règles, le canton a également introduit la règle selon laquelle toute augmentation de la quotité d'impôts entraînant globalement une hausse des recettes fiscales nécessitera l'approbation de la majorité des membres du parlement.

- *Grisons* : le canton a modifié sa constitution en 2003 et adapté sa loi sur les finances en 2004, avec entrée en vigueur au 1^{er} janvier 2005. Les nouvelles dispositions prévoient un équilibre budgétaire à moyen terme, en tenant compte explicitement des fluctuations conjoncturelles. Aussi, en situation de conjoncture favorable, le compte de fonctionnement doit présenter un excédent de revenus; excédent qui permet la couverture d'éventuels déficits en cas de mauvaise conjoncture. Le nouveau dispositif prévoit en outre l'amortissement d'au moins 25% par an de tout déficit porté au bilan.

- *Lucerne* : un article constitutionnel a été introduit en 2001, qui pose le principe de l'équilibre du compte de fonctionnement. La conjoncture peut être prise en compte; dans ce cas un déficit est toléré jusqu'à un maximum de 4% du rendement brut de la fiscalité cantonale. Tout découvert au bilan doit être amorti en principe sur une durée de 4 ans; cette durée pouvant être portée à 8 ans en cas de conjoncture difficile.

- *Nidwald* : la loi sur les finances a été adaptée avec effet au 1^{er} janvier 2001. De nouvelles normes prévoient que le budget ne peut présenter de déficit excédant en moyenne 10% du rendement net de la fiscalité cantonale. Tout excédent de charges du compte de fonctionnement doit être reporté au budget de l'exercice $t+2$, ce qui équivaut à demander un résultat du compte équilibré chaque année, malgré la souplesse relative laissée au niveau du budget. En outre, le découvert figurant au bilan à fin 2000 est amorti linéairement à raison de 10% par année.

- *Schaffhouse* : la nouvelle constitution de juin 2002 prévoit l'équilibre du compte de fonctionnement à moyen terme. Elle indique également que tout découvert au bilan doit être amorti dans les 5 ans. En outre, la constitution précise aussi que si le découvert au bilan excède 5% des recettes du dernier compte, des mesures doivent être prises pour assurer l'équilibre des finances cantonales.

- *Valais* : Un mécanisme de frein aux dépenses et à l'endettement a été introduit dès 2003 dans la constitution cantonale, puis précisé en 2004 dans la législation. Le dispositif prescrit que tant le budget de fonctionnement que celui d'investissement doivent être équilibrés. En cas de déficit du compte de fonctionnement ou d'insuffisance de financement pour les investissements, l'amortissement de ces découverts doit être prévu au budget du 2^{ème} exercice suivant ($t+2$). Seuls des événements extraordinaires ou des catastrophes naturelles peuvent conduire à la dérogation de ces normes. Dans ces cas-là, le découvert engendré doit être amorti dans les 5 ans.

- *Vaud* : la nouvelle constitution d'avril 2003 contient le principe de l'équilibre du budget de fonctionnement. Elle exige que dans tous les cas, les recettes doivent au moins couvrir les charges de fonctionnement avant amortissement (règle dite du "petit équilibre"). Si cet équilibre partiel n'est pas atteint, les autorités cantonales doivent prendre des mesures. Lorsque ces mesures sont d'ordre législatives, elles doivent être soumises au peuple. La constitution stipule à cet égard que "*pour chacune de ces mesures [d'économie], le vote oppose la modification législative proposée à une augmentation du coefficient de l'impôt cantonal d'effet équivalent.*" (art. 165 al. 2, Constitution du canton de Vaud du 14 avril 2003). Il est probable qu'une loi d'application de cette disposition soit élaborée dans un avenir proche, compte tenu notamment de la décision du Tribunal fédéral concernant la votation populaire d'avril 2005 au sujet des mesures proposées par le Conseil d'Etat vaudois.

- *Zürich* : la constitution a été modifiée et prévoit depuis juillet 2001 le principe de l'équilibre à moyen terme du compte de fonctionnement. Le canton a en outre introduit l'obligation d'amortir linéairement à raison de 20% par année le découvert au bilan, et a renforcé quelque peu son dispositif de frein à l'endettement. Des mesures doivent notamment être soumises au Parlement dès lors que l'équilibre à moyen terme du compte de fonctionnement est menacé ("*gefährdet*").

Le Tableau 2.2 ci-dessous récapitule l'état actualisé de la situation de tous les cantons au 1^{er} janvier 2005. Les zones grisées indiquent les modifications intervenues depuis 1998. De manière générale, la tendance constatée entre 1987

et 1998 s'est poursuivie sur la période 1998 à 2005, toujours dans le sens d'un renforcement des normes de rigueur budgétaire. En l'espace de 7 ans, l'exigence de l'équilibre budgétaire a été nouvellement inscrite dans la constitution de 5 cantons (LU, NW, SCH, VS, ZH), portant à 15 le nombre de ceux qui retiennent ce principe dans leur charte fondamentale. Cette évolution confirme le fait que la maîtrise budgétaire est devenue l'une des (nouvelles) missions prioritaires à laquelle les cantons doivent veiller.

D'autre part, trois cantons (BE, NW et VS) ont renforcé leur mécanisme de sanction en cas de non respect de l'équilibre, en codifiant la reprise du déficit constaté au compte sur le budget de la période $t+2$. Le Valais a introduit le système le plus contraignant, en exigeant le report de tout déficit du compte de fonctionnement et de toute insuffisance de financement du compte des investissements.

| Cantons | Exigence | | Séquence | | Contenu | | | Délai | | | Modalités moyennes | | Sanctions ou mesures | | |
|------------------|--------------|--|----------|--------|---------------|----------------|--------------------------|----------------------------|-------------|--------------|--------------------|-----------------------------------|-------------------------------|---------------------------|---------------------------------|
| | constitution | loi (y-c. ordonnance, arrêté, règlement) | budget | compte | administratif | fonctionnement | y-compris amortissements | immédiat/plus tôt possible | moyen terme | sur la durée | années comprises | amortissement du découvert à m.t. | augm. des impôts obligatoires | augm. des impôts possible | reprise déficit au budget $t+2$ |
| | 1 | 2 | 3 | 4 | 5 | 6 | 7 | 8 | 9 | 10 | 11 | 12 | 13 | 14 | 15 |
| Appenzell Rh. E. | X | X | X | X | | X | X | X | X | | | 7 | | | |
| Appenzell Rh. I. | | | | | | | | | | | | | | | |
| Argovie | X | X | X | X | X | | | | | X | 20% | | | | |
| Bâle-Campagne | X | X | | A | | | | | | X | | | | | |
| Bâle-Ville | | X | A | X | X | | | | X | | | | | | |
| Berne | X | X | X | X | | X | X | X | X | | X | | | | X |
| Fribourg | X | X | X | X | | X | X | X | | | | X | | | |
| Genève | | X | X | X | | X | X | X | X | | X | | | | |
| Glaris | | X | | X | | X | X | | X | | X | | | | |
| Grisons | X | X | X | X | | X | X | | | X | 25% | | X | | |
| Jura | | X | | X | | X | X | | X | | X | | | | |
| Lucerne | X | X | X | X | | X | X | | X | | 4-8 | | | | |
| Neuchâtel | | X | X | | | X | X | | X | | X | | | | |
| Nidwald | | X | | X | | X | X | X | | | X | | X | X | X |
| Obwald | | X | | X | | X | X | | X | | 8-10 | 8-10 | | | |
| Saint-Gall | | X | X | X | | X | X | X | | | | | X | | X |
| Schaffouse | X | X | | X | | X | | | X | | 20% | | | | |
| Schwyz | | X | | X | | X | X | | X | | X | | | | |
| Soleure | X | X | X | X | | X | X | X | X | | 5 | X | | | |
| Tessin | | X | | X | | X | X | | X | | X | | | | |
| Thurgovie | X | X | | A | | | | | X | | 5 | | | | |
| Uri | X | X | | X | | X | X | | X | | 6 | 25% | | | |
| Valais | X | X | X | X | X | X | X | X | | | | | | X | X |
| Vaud | X | X | A | X | | X | | X | | | | | | | |
| Zoug | | | | | | | | | | | 3 | | | | |
| Zurich | X | X | | X | | X | X | | X | | 20% | | | | |

Tableau 2.2 : Evolution des règles cantonales d'équilibre budgétaire entre 1998 et 2005

Sources : - adaptation libre de Novaresi, 2001 : 196 ;
- données propres (mise à jour); situation dans les cantons arrêtée au 1^{er} janvier 2005.

2.3 Projets en gestation

La tendance de fond en direction d'un renforcement de la rigueur budgétaire semble perdurer. Pour preuve, plusieurs cantons avaient, au 1^{er} janvier 2005, des projets plus ou moins élaborés dans ce sens. A cet égard, nous mentionnons ci-dessous les principaux d'entre eux, à savoir :

- *Bâle-Ville* : un projet de modification de la loi sur les finances a été transmis au parlement cantonal en février 2003. L'originalité du modèle de frein à l'endettement proposé repose sur l'idée de lier l'évolution future de la dette cantonale à l'évolution du revenu cantonal; l'objectif général consistant à stabiliser la dette à moyen terme. La quote-part de la dette nette ne devrait en principe pas excéder 20%. Lorsque cette quote-part est inférieure à ce plafond, les charges nettes de fonctionnement et les dépenses d'investissements peuvent croître, mais à un rythme maximal correspondant au taux prévu pour la phase d'expansion économique du canton. A l'inverse, lorsque la quote-part dépasse le plafond fixé, les charges et dépenses nettes ne peuvent croître au-delà d'un taux prévu pour une phase de correction conjoncturelle dans le canton.

- *Genève* : la loi sur la gestion administrative et financière de l'Etat de Genève a été modifiée en septembre 2005, avec effet au 1^{er} janvier 2006. Sommairement, les modifications imposent une limite maximale à tout excédent de charges du compte de fonctionnement, ainsi que l'obligation de retrouver l'équilibre dans un délai maximal de 4 ans, moyennant un plan d'assainissement des finances. Si le délai de 4 ans n'est pas respecté, le gouvernement est tenu de présenter des modifications législatives adéquates qu'il doit simultanément opposer à des propositions d'augmentation des impôts.

- *Neuchâtel* : le canton de Neuchâtel a modifié sa constitution ainsi que sa loi sur les finances durant le premier trimestre de l'année 2005. Les nouvelles dispositions imposent, à partir de l'exercice 2006, que le budget de fonctionnement respecte un excédent de charges maximum de 2% des revenus (sans les subventions à redistribuer et les imputations internes). Le budget doit également présenter un degré d'autofinancement d'au moins 70%. Ces limites

sont en outre renforcées (1%, respectivement 80%) au cas où, pendant deux années consécutives, les résultats émergeant au compte ne respectent pas ces normes. Le parlement a la possibilité de déroger à ces règles moyennant une majorité qualifiée de $3/5^{\text{ème}}$ de ses membres, et s'il décide simultanément d'augmenter le coefficient de l'impôt cantonal. Le nouveau dispositif prévoit en outre que tout excédent de charges supérieur à la valeur limite applicable à l'exercice budgétaire devra être amorti à raison de 20% par an. Enfin, le parlement a la possibilité, moyennant la même majorité qualifiée, de surseoir à l'application de ces normes pour une durée de 2 ans au plus, en cas de situations extraordinaires. Il convient de signaler encore que le canton a introduit parallèlement à ces éléments, une majorité qualifiée ($3/5^{\text{ème}}$ des membres du parlement) pour toute décision visant à réduire les recettes fiscales au-delà d'une valeur plancher.

- *Soleure* : un projet de modification constitutionnelle a été transmis au parlement cantonal en décembre 2003. L'objectif est double : le projet vise d'une part à empêcher la constitution de nouveaux découverts et par là un accroissement de la dette, et d'autre part il ambitionne d'amortir le découvert cumulé figurant au compte de l'Etat. Le dispositif prévu contient notamment une sanction importante, consistant à introduire au besoin, pendant la période d'amortissement des découverts au bilan, un impôt spécial limité à 4% de la fiscalité cantonale si le budget ne peut être équilibré.

- *Tessin* : le projet tessinois de septembre 2003 s'apparente dans une certaine mesure au mécanisme de frein à l'endettement dont s'est dotée la Confédération (cf. infra, §. 2.4.). Le principe de base consiste à ce que les charges courantes du budget en $t+1$ soient inférieures ou égales aux charges courantes de la période t , multipliées par le taux de croissance du PIB tendanciel nominal calculé sur une période de 5 ans. Un système d'indicateurs mesure la performance budgétaire. En fonction d'objectifs chiffrés, des mesures d'économies doivent être proposées en cas de déviance.

- *Fribourg* : la nouvelle constitution cantonale de mai 2004 pose le principe de l'équilibre budgétaire sur la durée, prenant explicitement en compte la situation conjoncturelle. Ce principe va donc plus loin que le système dit de la "cote d'alerte" valable antérieurement, et qui tolérait en permanence un déficit de fonctionnement dans une proportion (3%) fixée en fonction des revenus. En outre, la nouvelle constitution précise que tout déficit devra être amorti dans les années suivantes.

2.4 Le frein à l'endettement de la Confédération

Adopté à une très large majorité du peuple (85%) et par tous les cantons en décembre 2001, le mécanisme de frein à l'endettement est inscrit à l'article 126 de la Constitution suisse. Il a été appliqué pour la première fois dans le cadre de l'élaboration du budget 2003 de la Confédération.

L'objectif du frein à l'endettement est pour ainsi dire double : il vise d'une part à éviter toute accumulation de déficits structurels des finances fédérales, et veut d'autre part mettre en oeuvre une politique budgétaire résolument anticyclique et compatible avec l'évolution conjoncturelle (DFF, 2001). Le système mis en oeuvre tolère ainsi des oscillations du solde du compte financier en fonction de la situation de la conjoncture, tout en garantissant l'équilibre sur la durée moyenne d'un cycle conjoncturel. Le montant maximum des dépenses budgétaires est lié au montant des recettes attendues, multiplié par un facteur dit "conjoncturel" sensé anticiper les mouvements de la conjoncture pour l'année à venir. En fonction de la situation économique du moment, des excédents sont exigés en période de haute conjoncture, tandis que des déficits sont admis dès lors que la conjoncture est mauvaise (cf. Figure 2.1 ci dessous). Sur l'ensemble d'un cycle, excédents et déficits se compensent, évitant sur la durée tout accroissement de la dette nominale.

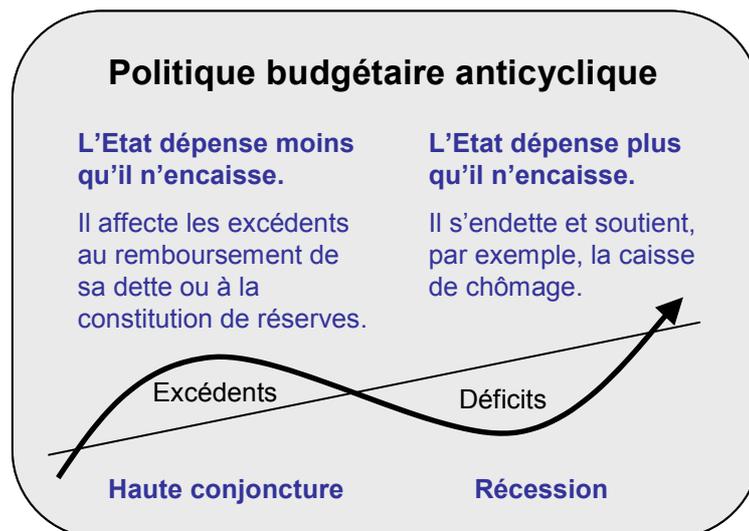


Figure 2.1 : Principe de fonctionnement de la politique budgétaire anticyclique menée par la Confédération

Source : Adaptation libre de : Département fédéral des finances (DFF), 2004 : 26-27.

2.4.1 Détail du système de frein à l'endettement

Le système élaboré s'appuie fondamentalement sur le (bon) fonctionnement des stabilisateurs automatiques. Les recettes fiscales et les dépenses fédérales en faveur de l'assurance-chômage sont considérées comme étant les stabilisateurs les plus importants, vu leur sensibilité marquée face aux variations conjoncturelles (Conseil fédéral, 2000 : 4316-4317). En situation de conjoncture favorable, les recettes fiscales ont tendance à croître sensiblement, alors que le besoin accru de main-d'oeuvre infléchit le chômage, et par là les dépenses y relatives. L'augmentation des recettes et la baisse des dépenses conduisent à un excédent au moment où l'économie connaît une situation de croissance, voire de "surchauffe". La ponction fiscale et la baisse simultanée des dépenses contribuent à modérer la demande globale, dans le sens d'une stabilisation de la conjoncture. Une évolution conjoncturelle défavorable inverse ces tendances, provoquant un tassement des rentrées fiscales ainsi qu'un accroissement des dépenses relatives à l'assurance-chômage. Au contraire de la situation précédente, les dépenses augmentent au moment où les recettes baissent. Le déficit qui en résulte agit comme un complément à la demande globale "anémique" de l'économie, qui caractérise une situation de faible conjoncture.

De manière concrète, le niveau des dépenses budgétaires de la Confédération (D) est déterminé en fonction des recettes prévues (R), indexées par rapport aux variations conjoncturelles attendues, matérialisées par un facteur conjoncturel (k). D'où l'équation suivante:

$$D = R \times k$$

Le facteur conjoncturel représente le ratio entre le produit intérieur brut (PIB) réel tendanciel et le PIB réel effectif estimé. Ces deux grandeurs sont exprimées en termes réels de sorte qu'elles n'enregistrent que les fluctuations conjoncturelles de l'économie réelle, abstraction faite de l'inflation. Le PIB réel effectif estimé représente la situation économique réelle du moment, et se calcule notamment par rapport aux estimations trimestrielles du PIB. La détermination exacte de sa valeur n'est en effet disponible qu'*ex post*, avec un décalage temporel important de près de 2 ans environ. Le PIB réel tendanciel est quant à lui évalué au moyen d'une méthode économétrique, élaborée par Hodrick et Prescott. Cette méthode s'appuie sur le "filtre Hodrick-Prescott", appelé communément le "filtre HP", en référence à ses géniteurs. De manière très schématique, ce filtre permet de lisser une série d'observations - par exemple des valeurs historiques du PIB - pour en dégager une tendance, qu'il est alors possible de séparer des fluctuations conjoncturelles. Le filtre a la capacité, comme son nom l'indique, de filtrer en quelque sorte les fluctuations cycliques ou aléatoires à court terme pour les exclure d'une série temporelle donnée, mettant ainsi en exergue la composante à long terme de la tendance de la série examinée (Conseil Fédéral, 2000 : 4331 et ss.).

Le facteur conjoncturel (k) est le résultat de la division du PIB tendanciel calculé au moyen du filtre HP avec le PIB réel effectif prévu par les instituts de prévisions conjoncturelles pour l'année budgétaire en question. La formule est alors :

$$D = R \times \frac{\text{PIB réel tendanciel}}{\text{PIB réel effectif estimé}}$$

Dans le cas où les prévisions des instituts de mesures conjoncturelles sont favorables, le PIB réel effectif estimé sera supérieur au PIB réel tendanciel. Cela signifie que l'économie croît à un rythme supérieur à la tendance à long terme. Dans ce cas de figure, la valeur du facteur conjoncturel sera inférieure à 1. En conséquence, les dépenses budgétaires doivent alors être inférieures aux recettes attendues, ce qui génère un résultat budgétaire excédentaire. Dans la situation inverse, lorsque le PIB effectif estimé se situe en dessous de la tendance à long terme, le quotient (k) est supérieur à 1, reflet de l'anticipation d'une faible conjoncture. Le plafond des dépenses est fixé dans ce cas au-delà des recettes attendues, générant un résultat budgétaire déficitaire. Dans les deux cas, le résultat généré a un effet stabilisant sur la conjoncture. Les écarts possibles par rapport à une situation d'équilibre représentent en quelque sorte la marge de fluctuation dans laquelle agissent de manière autonome les stabilisateurs automatiques. L'équilibre d'un budget annuel n'est possible que lorsque le facteur conjoncturel est strictement égal à 1, soit lorsque le PIB réel attendu est équivalent au PIB réel tendanciel (cf. situation C ci-après). Dans ce cas, le rythme de croissance de l'économie correspond à sa tendance à long terme.

En résumé, les scénarios suivants sont possibles :

- A) PIB réel effectif estimé $>$ PIB réel tendanciel
 - $k < 1$: situation de conjoncture favorable
 - $D = R \times k$, où $D < R$
 - excédent du compte financier

- B) PIB réel effectif estimé $<$ PIB réel tendanciel
 - $k > 1$: situation de conjoncture défavorable
 - $D = R \times k$, où $D > R$
 - déficit du compte financier

- C) PIB réel effectif estimé $=$ PIB réel tendanciel
 - $k = 1$: situation de conjoncture équilibrée
 - $D = R \times k$, où $D = R$
 - équilibre du compte financier

Graphiquement, ces trois situations possibles peuvent être représentées de la manière suivante :

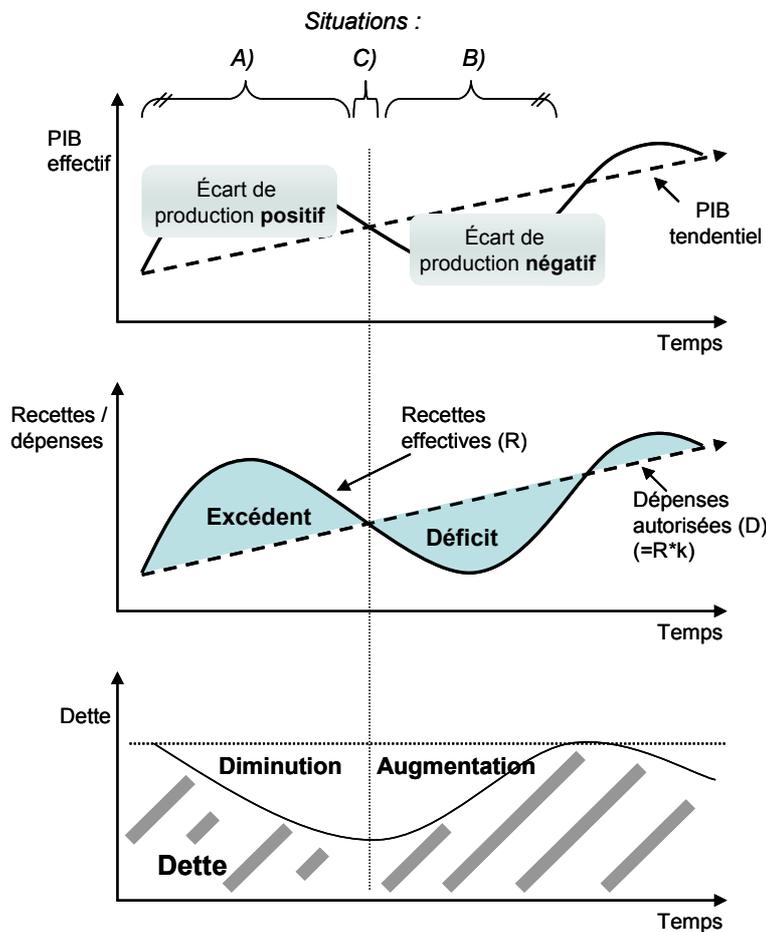


Figure 2.2 : Schéma de fonctionnement du frein à l'endettement et conséquences sur la dette

Source : Adaptation libre de : Département fédéral des finances (DFF), 2001 : 31-33.

2.4.2 Sanctions prévues

Le système de sanctions mis en oeuvre repose sur une compensation des écarts qui a lieu *a posteriori*, dans un compte dit "de compensation" tenu en marge des comptes traditionnels. Ce compte doit permettre de prendre en considération d'une part les erreurs d'estimation en matière de recettes, et d'autre part les manquements à l'objectif du côté des dépenses. Le compte de compensation enregistre ainsi *a posteriori* les écarts entre le plafond des dépenses calculées au moment du budget en fonction des recettes attendues, et le plafond des dépenses recalculé sur la base des recettes réelles. Si le plafond de dépenses a été

surestimé, la différence figurera au compte de compensation en tant que charge. A l'inverse, si le plafond a été sous-estimé, l'écart est enregistré en tant que bonification. Le compte enregistre en outre les écarts qui surviennent entre les dépenses effectives et les dépenses budgétisées, soit le manquement par rapport à l'objectif des dépenses. En cas de dépenses effectives supérieures au budget, l'écart est porté à la charge du compte de compensation. Lorsque les dépenses effectives sont à l'inverse inférieures au budget, la différence est créditée sur le compte.

| Compte de compensation | |
|---|--|
| <p>A l'actif :</p> <ul style="list-style-type: none"> - Écart de sous-estimation des recettes (recettes effectives > recettes budgétisées) - Ecart positif entre les dépenses budgétisées et les dépenses réelles (dépenses au budget > dépenses effectives) | <p>Au passif :</p> <ul style="list-style-type: none"> - Écart de sur-estimation des recettes (recettes effectives < recettes budgétisées) - Ecart négatif entre les dépenses budgétisées et les dépenses réelles (dépenses au budget < dépenses effectives) |
| <ul style="list-style-type: none"> - Réduction du découvert par baisse des dépenses | <ul style="list-style-type: none"> - Réduction de l'excédent par hausse des dépenses |

Figure 2.3 : Types d'écritures enregistrées dans le compte de compensation

Source : Département fédéral des finances, 2001 : 33.

Il n'existe aucune règle contraignante en cas de solde excédentaire du compte de compensation. Par contre, les découverts doivent être réduits durant les années suivantes. Si le dispositif n'est pas plus précis sur la durée à considérer, qui est ainsi volontairement laissée à l'appréciation du gouvernement et du parlement, il prévoit cependant une mesure coercitive en cas de découvert très important. En effet, la loi fédérale sur les finances prévoit (art. 24d, al. 2) que le découvert dépassant le 6 % de l'ensemble des dépenses de la dernière période comptable doit obligatoirement être compensé dans les 3 exercices suivants.

2.4.3 Comparaison du frein à l'endettement de la Confédération avec les différents modèles mis en oeuvre par les cantons.

Cette section a pour but de décrire le modèle de frein à l'endettement de la Confédération en utilisant les critères appliqués précédemment dans notre étude pour définir les caractéristiques des modèles de normes budgétaires cantonales. Même si *a priori* une comparaison ne semble pas se prêter à tout point de vue, la démarche vise à rapprocher conceptuellement les modèles par l'utilisation de critères descriptifs uniformes.

- *le niveau de codification de l'exigence* : l'équilibre financier est inscrit dans la Constitution fédérale, qui mentionne en outre le recours à un plafonnement des dépenses en tenant compte de la conjoncture.

- *la séquence retenue* : le système impose avant tout l'équilibre au niveau du budget. Cependant, la reprise des écarts dans le compte de compensation entre les dépenses effectives et budgétisées d'une part et le plafond prévu et recalculé d'autre part, sous-entend aussi la considération du résultat *a posteriori* du compte.

- *le contenu de l'équilibre* : le frein à l'endettement s'applique au compte financier de la Confédération. Il n'est ainsi pas fait de distinction entre le compte de résultat, qui représente au plan fédéral plus ou moins le compte de fonctionnement, et le compte d'investissement. La problématique des investissements a fait l'objet de nombreuses discussions au moment de l'élaboration du frein fédéral à l'endettement. Un traitement différent des investissements, à l'instar de nombreux cantons, n'a pas été retenu au plan de la Confédération pour plusieurs raisons. D'abord il convient d'observer que les investissements de la Confédération représentent un flux beaucoup plus stable qu'à l'échelon d'un canton. D'autre part, les investissements de la Confédération sont pour la majorité des flux de transfert, et non des investissements propres. Enfin, la prérogative qui veut que la fixation des priorités doit rester entre les mains du politique sans que des restrictions conditionnent *a priori* ces choix, a pesé en faveur d'une absence de distinction entre les dépenses courantes et les dépenses d'investissement.

- *le délai* : le frein à l'endettement est fondé sur l'idée d'un équilibre financier sur la durée d'un cycle économique. Précisons que la mise en oeuvre intégrale du frein à

l'endettement a été repoussée à 2007, afin de permettre préalablement la suppression des déficits structurels existants. Ce ne sera qu'à partir du budget 2007 que ce frein déploiera complètement ses effets (cf infra, § 4.2).

- *les sanctions ou les mesures* : le modèle prévoit que tout écart entre les plafonds de dépenses prévus et recalculés soit enregistré, ainsi que tout écart entre les dépenses budgétisées et réalisées. Le solde de ces écarts positifs ou négatifs ressort du compte de compensation qui, comme son nom l'indique, devrait tendre vers une compensation naturelle des différents soldes. Il n'y a pas *a priori* de sanctions automatiques qui sont prévues, puisque tel que conçu, le système doit tendre vers cet équilibre. Les normes légales imposent ainsi un équilibre sur la durée, sans en préciser la dimension temporelle. La seule sanction au sens stricte du terme que contient le dispositif consiste en l'obligation de contenir le découvert du compte de compensation en dessous de la limite de 6% de l'ensemble des dépenses opérées l'année précédente. En cas de dépassement de cette limite, la partie excédentaire doit être amortie dans un délai maximal de 3 ans.

Le tableau ci-dessous présente le frein à l'endettement de la Confédération sous la même forme que les Tableaux 2.1 et 2.2 ci-avant :

| | Exigence | | Séquence | | Contenu | | | Délai | | | Modalités moyennes | | Sanctions ou mesures | | |
|----------------------|--------------|--|----------|--------|---------------|----------------|--------------------------|----------------------------|-------------|--------------|--------------------|-----------------------------------|-------------------------------|---------------------------|-------------------------------|
| | constitution | loi (y-c. ordonnance, arrêté, règlement) | budget | compte | administratif | fonctionnement | y-compris amortissements | immédiat/plus tôt possible | moyen terme | sur la durée | années comprises | amortissement du découvert à m.t. | augm. des impôts obligatoires | augm. des impôts possible | reprise déficit au budget t+2 |
| | 1 | 2 | 3 | 4 | 5 | 6 | 7 | 8 | 9 | 10 | 11 | 12 | 13 | 14 | 15 |
| Confédération | X | X | X | A | X | | | | | X | | | | | |

Tableau 2.3 : Description du frein à l'endettement de la Confédération

Sources : - adaptation libre de Novaresi, 2001 :196;
- données propres; situation arrêtée au 1^{er} janvier 2005.

La description des différentes dispositions normatives cantonales et fédérales au moyen d'une grille d'analyse uniforme met en lumière la forte diversité des solutions adoptées, face à une problématique pourtant très semblable. Cet état

des lieux renseigne sur les caractéristiques de ces dispositifs, mais ne permet pas à ce stade de porter une appréciation, spécialement sur le degré de rigueur budgétaire que chacun d'eux renferme. C'est précisément sur ce dernier point que se focalise le chapitre suivant de notre étude.

* * * * *

Chapitre 3 Analyse des modèles cantonaux de normes budgétaires et du frein à l'endettement de la Confédération

Dans ce chapitre, l'objectif consiste à analyser les modèles cantonaux de normes budgétaires décrites dans le chapitre précédent, et de procéder à une appréciation de chacun d'eux dans une double optique. La première de celles-ci vise à apprécier la rigueur budgétaire inhérente à chacun des modèles. Le degré de rigueur sera évalué au moyen d'une grille d'analyse élaborée à l'origine par Dafflon dans le but de comparer les normes budgétaires de collectivités publiques locales (DAFFLON, 2002). La seconde optique s'intéresse à la manière dont les modèles appliqués auprès des cantons et de la Confédération intègrent la question de la politique conjoncturelle au sens de l'article 100 alinéa 4 de la Constitution fédérale. Il sera notamment question de vérifier si et dans quelle mesure ces modèles laissent agir les stabilisateurs automatiques.

3.1 Degré de rigueur budgétaire des modèles cantonaux

L'appréciation du degré de rigueur budgétaire inhérent à chacun des dispositifs normatifs des cantons se base sur une grille d'analyse empruntée à Dafflon. Cette grille a été élaborée à l'origine pour permettre une comparaison de règles budgétaires de collectivités publiques locales de plusieurs pays européens (DAFFLON, 2002 : 1-15). Moyennant quelques adaptations mineures explicitées ci-après, cette grille reste valable et applicable pour servir de base à l'appréciation des règles normatives élaborées par les cantons helvétiques en matière budgétaire.

La grille, représentée par la figure ci-dessous, se décompose en six critères dont le respect ou non conduit à six résultantes : de "A" à "F". Chacune de ces résultantes forme un groupe de cantons présentant des modèles de discipline budgétaire offrant des caractéristiques semblables.

Chacun des critères constituant cette grille est présenté sommairement ci-après, suivi du constat qu'il est possible d'établir pour les différents cantons, et ce notamment au moyen du Tableau 2.2 du chapitre précédent.

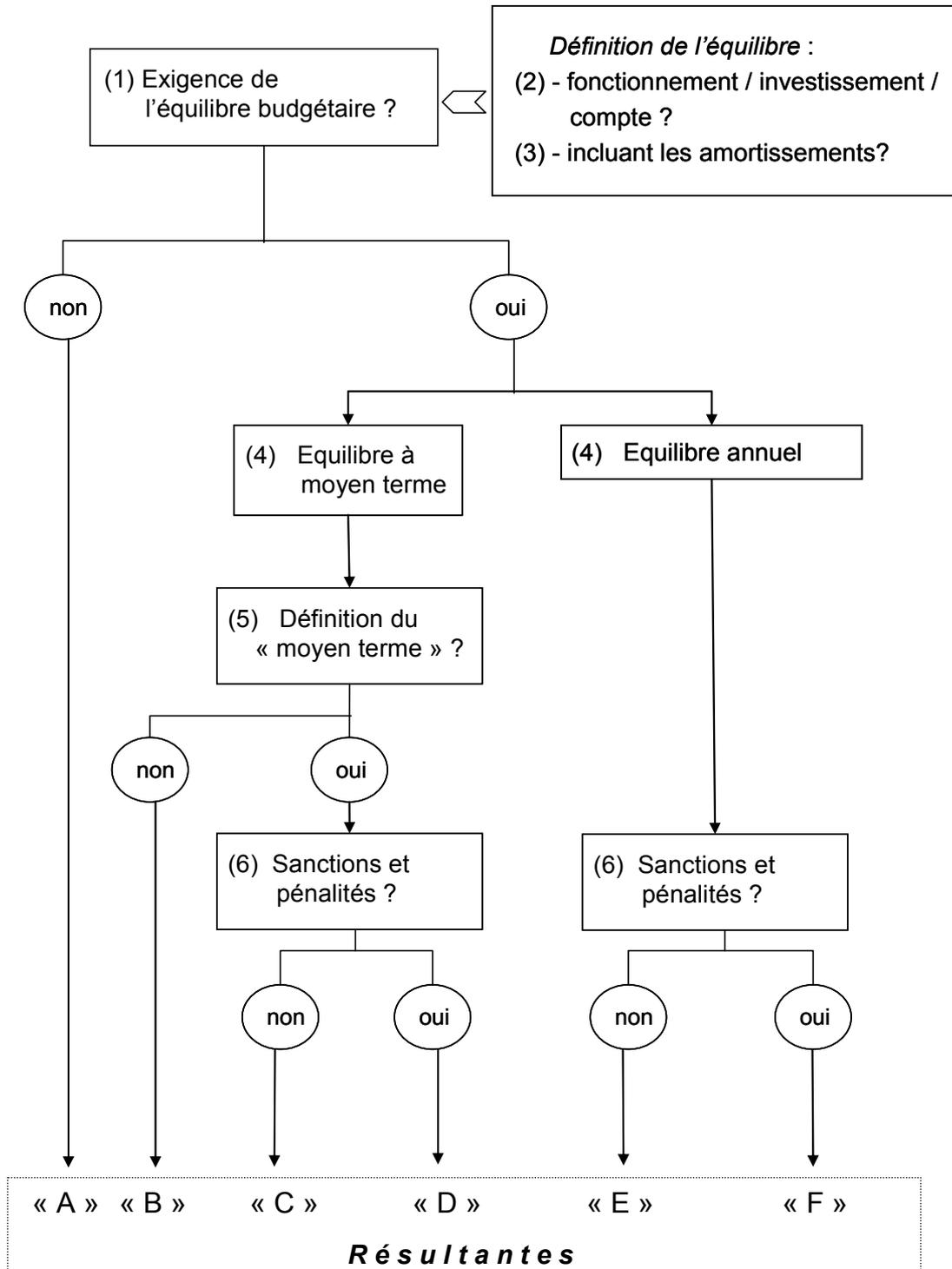


Figure 3.1 : Grille d'analyse des dispositifs budgétaires cantonaux

Source : adaptation libre de DAFFLON, 2002 : 8-11

Au sens strict du terme, l'équilibre suppose un résultat parfaitement balancé soit du compte de fonctionnement, soit du compte administratif selon l'agrégat retenu. Dans les différentes normes élaborées par les cantons, la notion d'équilibre se veut toutefois moins rigoureuse; l'équilibre étant plutôt considéré comme un principe général vers lequel le résultat devrait tendre. Il conviendrait dès lors mieux de parler dans ce cas d'un degré de couverture minimal des charges de fonctionnement ou cas échéant des dépenses d'investissement. Dans notre travail, nous utilisons le terme d'équilibre non pas dans son sens étroit, mais en référence à un degré de couverture qui tend vers l'unité.

Critère 1) : l'exigence de l'équilibre

Ce premier critère consiste à déterminer si le canton prévoit, de manière explicite dans sa législation, l'exigence de l'équilibre budgétaire. A ce stade, peu importe de savoir avec précision sur quoi porte l'équilibre (budget, compte, budget de fonctionnement, etc.). Seule la mention du principe nous intéresse.

- Constat

Sur la base du Tableau 2.2, nous pouvons constater que deux cantons seulement (AI et ZG) ne prévoient pas explicitement l'équilibre budgétaire. Quatorze cantons ont inscrit ce principe dans leur constitution; principe repris et précisé ensuite dans leur législation. Dans dix cantons enfin, cette exigence ne figure pas dans le texte de la constitution, mais se matérialise au niveau de la loi.

Critère 2) : l'objet de l'équilibre

Il s'agit dans un second temps de définir quel est l'agrégat visé par l'équilibre. S'agit-il du budget seul, du compte seul ou encore des deux à la fois ? En outre, nous avons vu dans le chapitre précédent que le compte des investissements n'était en principe, à quelques exceptions près, pas visé au plan cantonal par l'exigence de l'équilibre. En conséquence, les cantons concernés conservent tout loisir pour recourir à l'emprunt afin de financer tout ou partie de leurs projets d'investissement. C'est une des raisons pour lesquelles il est utile - voire nécessaire - que soit prévue une norme minimale d'autofinancement, visant à respecter une limite maximale de recours à l'emprunt. D'autre part, le recours à l'emprunt peut conduire à une illusion fiscale, dans la mesure où les contribuables

ne perçoivent pas forcément le coût réel immédiat de la dépense d'investissement. Des règles d'amortissements adaptées, strictes et constantes permettent en principe de pallier à ce risque.

- Constat

Trois cantons (AG, BS et VS) prévoient l'équilibre à la fois du compte de fonctionnement et du compte d'investissement. La grande majorité des cantons (21 en tout) n'exige l'équilibre que du compte de fonctionnement, se ménageant ainsi la possibilité de recourir à l'emprunt pour le financement de leurs investissements. La figure suivante résume la situation de manière synthétique:

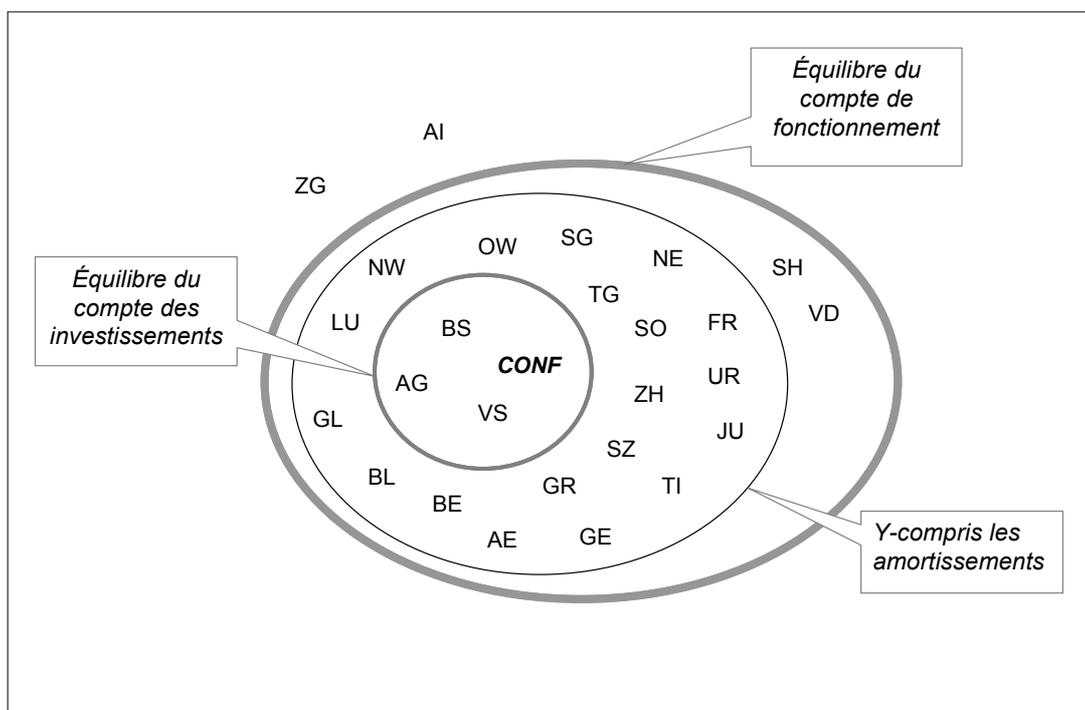


Figure 3.2 : Contenu des normes d'équilibre budgétaire des cantons

Source : propre développement; situation au 1^{er} janvier 2005.

Notons qu'en ce qui concerne la Confédération (en abrégé : "CONF" dans la figure ci-dessus), son système de frein à l'endettement se réfère au compte financier, qui n'opère pas de distinction entre dépenses de fonctionnement ou d'investissements. Aussi, et dans un but de comparaison, nous avons mentionné dans la figure précédente la Confédération dans le cercle des collectivités visant l'équilibre du compte administratif.

Critère 3) : inclusion ou exclusion des amortissements

Ce critère détermine si les amortissements sont ou non considérés dans le résultat du compte de fonctionnement. Autrement dit, il s'agit de préciser si la notion d'équilibre comprend ou non la consommation annuelle de chacun des objets constituant le patrimoine administratif de la collectivité en question, respectivement des cantons.

- Constat

A l'exception de deux cantons (SH et VD), tous les cantons prévoyant l'équilibre du compte de fonctionnement incluent les amortissements dans le compte de fonctionnement, et donc dans l'application de la règle.

Le canton de Vaud exclut explicitement les amortissements de l'exigence d'équilibre dans son texte constitutionnel : *"Si dans les derniers comptes, les recettes ne couvrent pas les charges avant amortissements, les autorités cantonales prennent sans délai des mesures d'assainissement portant sur le montant de dépassement."* (art. 165 al. 1^{er}, de la Constitution cantonale). A titre informatif, les amortissements de l'Etat de Vaud pour l'année 2004 se sont montés à 219 mio de francs, pour un déficit du compte de fonctionnement de 144 mio de francs. Malgré ce déficit et selon la règle dite "du petit équilibre", la norme relative à l'équilibre budgétaire était ainsi respectée. Cependant, il convient de nuancer quelque peu cette situation. La constitution cantonale empêche en principe l'"utilisation" de cette marge de manoeuvre pour financer de nouvelles charges. Le gouvernement est en effet tenu de s'assurer du financement de toute nouvelle charge. Il doit proposer, cas échéant, des mesures fiscales ou compensatoires nécessaires en même temps que le projet de loi ou de décret (art. 163 al. 2 de la Constitution cantonale). Reste que la définition de charges "nouvelles" peut éventuellement porter à interprétation.

Le canton de Schaffhouse quant à lui n'exclut pas les amortissements de manière aussi explicite que Vaud. Cependant, la terminologie utilisée dans les dispositions légales semble indiquer que ces derniers soient exclus de l'exigence d'équilibre. En effet, la loi sur les finances utilise les termes de "Einnahmen" et de "Ausgaben", et non pas, comme la plupart des autres cantons, les termes de "Ertrag" et de "Aufwand". Appliqué de manière *stricto sensus*, ces dénominations portent à croire que l'équilibre est exigé entre le total des recettes et des

dépenses de fonctionnement ("laufende Rechnung"). De fait, les amortissements sont exclus de la règle d'équilibre (NOVARESI, 2001 : 209). A relever que les dispositions incriminées de la loi sur les finances n'ont pas été révisées suite à l'entrée en vigueur de la nouvelle constitution cantonale de juin 2002, dans laquelle est nouvellement inscrit le principe de l'équilibre budgétaire.

Critère 4) : la question temporelle de l'équilibre

La question qui se pose à ce niveau est de savoir si l'équilibre est exigé annuellement ou sur le moyen terme. La notion de "sur la durée", utilisée et explicitée dans le chapitre précédent, revient à exiger une moyenne équilibrée du résultat sur une période donnée. Il est évident que la règle de l'équilibre pour chaque période est plus contraignante, dans la mesure où elle ne tolère pas un écart passager qui peut être compensé par des résultats positifs dans les années suivantes. Même si l'équilibre sur la durée s'avère être une notion plus explicite et plus contraignante qu'un équilibre à moyen terme - à moins que cette dernière notion ne soit explicitement définie - il n'en reste pas moins que la flexibilité intrinsèque d'une telle exigence comporte tout-de-même le risque d'une utilisation stratégique. Ce risque est spécialement présent lorsque les durées des périodes administratives des gouvernements ou des parlements ne coïncident pas avec la durée sur laquelle l'équilibre est sensé être réalisé (DAFFLON, 2002 : 9).

o Constat

L'équilibre annuel est requis par neuf cantons (AE, BE, FR, GE, NW, SG, SO, VD et VS), Plusieurs d'entre eux permettent, dans certaines situations et sous certaines conditions, une dérogation à ce principe. Fribourg et St-Gall sont des cas un peu particulier, dans le sens où parallèlement au principe de l'équilibre annuel, un éventuel déficit de fonctionnement est admis, dans une proportion toutefois fixée par la loi. Par exemple, St-Gall prévoit que le déficit du budget de fonctionnement ne peut être supérieur à 3% du produit escompté de l'impôt cantonal (art. 61 al. 1^{er}, Staatsverwaltungsgesetz vom 16. Juni 1994).

Nidwald prévoit depuis 2001 que l'éventuel déficit du budget de fonctionnement et du plan financier ne doit pas excéder en moyenne le 1/10^{ème} du rendement net attendu de l'impôt cantonal : *"Ergeben der vorgelegte Voranschlag und der Finanzplan eine durchschnittliche aufwandüberschuss von mehr als 0,10 Einheiten*

des geschätzten durchschnittlichen Nettoantrages der Kantonssteuer, hat das Landrat [...]." (art. 42 al. 3, Gesetz vom 29. April 1979 über den Finanzhaushalt des Kantons [Nidwald]).

Trois cantons (AE, GE et SO) parmi ceux qui exigent l'équilibre annuellement ne prévoient cependant pas que le résultat du compte soit équilibré immédiatement. Nous avons dès lors jugé préférable de classer ces trois cantons parmi ceux qui exigent un équilibre à moyen terme, dans la mesure où c'est précisément là que se situe réellement l'exigence contraignante d'équilibre. Il en résulte que six cantons au total connaissent l'exigence effective d'un équilibre annuel du budget et/ou du compte (BE, FR, SG, VD, NW et VS)

L'équilibre à moyen terme est prévu par la majorité des cantons, puisqu'ils sont dix-neuf à adopter cet horizon temporel. Finalement, quatre cantons parmi ceux-ci (AG, BL, GR et LU) prescrivent un équilibre budgétaire sur la durée. Pour Lucerne, cette exigence s'étend à la fois pour le budget et pour le résultat du compte, alors que pour les autres, seul le résultat du compte est soumis à la règle.

Critère 5) : la définition de la notion de moyen terme

Afin de pouvoir répondre par l'affirmative à l'existence d'une définition suffisante du moyen terme, il convient d'observer si le dispositif contient une détermination explicite du nombre de périodes à considérer. Dans notre analyse, nous considérons ce critère comme satisfait dès lors qu'il est fait mention explicitement de la durée de la période visée, mais aussi pour les cas où le dispositif précise la durée d'amortissement pour tout éventuel découvert constaté. L'obligation d'amortir tout découvert, soit à un taux donné ou soit sur une période fixée ne représente pas tout-à-fait la même contrainte qu'une définition claire de la durée de la période considérée pour l'équilibre. Mais ces indications s'avèrent pourtant bien plus sévères et contraignantes que l'absence totale d'indication temporelle relative à la notion de moyen terme.

La notion de "sur la durée" peut être assimilée conceptuellement à une situation de moyen terme définie. Pour les quatre cantons qui font référence à cette notion (AG, BL, GR et LU), les durées visées de manière plus ou moins explicite se réfèrent aux périodes de fluctuations de la conjoncture. Dans les quatre cas, les dispositions constitutionnelles qui prescrivent un équilibre sur la durée

mentionnent en effet, dans le même article, l'obligation de prendre en compte la situation conjoncturelle. Ainsi, la constitution de BL mentionne : *"Der Finanzhaushalt ist sparsam, wirtschaftlich und konjunkturgerecht zu führen. Auf die Dauer soll er ausgeglichen sein."* (art. 129 al. 1, Verfassung vom 17. Mai 1984 des Kantons Basel-Landschaft). L'équilibre est alors exigé sur la durée complète d'un cycle conjoncturel, dans le même sens que le frein à l'endettement de la Confédération.

- o Constat

Le moyen terme est explicitement défini en nombre d'année pour deux cantons (OW et UR) seulement. Obwald se réfère à une période de 8 à 10 ans, tandis qu'Uri prescrit une durée de 6 ans.

L'amortissement de tout découvert à moyen terme est prévu par dix-neuf cantons, mais ils ne sont que onze à le qualifier soit à travers la durée maximale d'amortissement (AI, LU, OW, SO, TG et ZG), soit au moyen de pourcentages annuels minimaux (AG, GR, SH, UR et ZH).

A noter que ZG représente un cas à part, dans la mesure où le canton ne prescrit rien quant à l'équilibre budgétaire, si ce n'est un amortissement sur une durée maximale de trois ans d'un éventuel découvert au bilan : *"Der Bilanzfehlbetrag ist längstens in drei Jahren abzuschreiben."* (art. 20 al. 6, Gesetz vom 28. Februar 1985 über den Finanzhaushalt des Kantons und der Gemeinden). Il pourrait en être déduit sans pour autant pouvoir l'étayer, que le compte administratif doit s'équilibrer à moyen terme. Mais cette seule norme semble un peu courte et insuffisante pour conclure à l'existence d'un réel dispositif de frein aux déficits ou à l'endettement.

Critère 6) : l'existence de sanctions ou de pénalités

Le non respect de la règle d'équilibre ne devrait pas rester sans conséquence. Une sanction immédiate et inévitable s'avère nécessaire afin de donner corps à la règle. La notion de pénalité se réfère à des mesures coercitives que devrait prendre le niveau gouvernemental supérieur en cas de transgression de la règle par le niveau qui lui est subordonné. Au plan cantonal, il n'est même pas concevable que la Confédération puisse prendre des sanctions envers un canton, compte tenu de la souveraineté de ces derniers en la matière, à la différence des

liens entre par exemple l'Union européenne et ses Etats-membres. Par contre, des pénalités existent dans certains cantons en ce qui concerne les communes qui les composent. Pour Fribourg par exemple, le canton peut obliger une commune à augmenter son coefficient d'impôt dès lors que son budget excède un certain niveau de déficit.

Dans notre étude cependant, seule la notion de sanctions nous intéresse. Nous élargissons cette notion aux mesures dans le sens du chapitre précédent (cf supra, § 2.1.6).

- Constat

Les sanctions ou mesures se réfèrent aux colonnes (13) à (15) du Tableau 2.2. Seuls 7 cantons prévoient des mesures plus ou moins coercitives en cas de non respect de l'équilibre budgétaire prescrit, alors qu'ils sont au nombre de 24 à formuler l'exigence d'équilibre dans leur législation (colonne (1) et (2) du Tableau 2.2). Parmi ces 7 cantons, trois (FR, SG et SO) prévoient que la violation de l'équilibre conduit obligatoirement à une augmentation de la fiscalité. Trois autres cantons (NW, GR et VS) prévoient également une augmentation fiscale, mais pas de manière forcément obligatoire. Pour Nidwald, le Landrat a le choix entre une augmentation du coefficient fiscal cantonal ou une réduction des dépenses. A noter que l'une ou l'autre des corrections à réaliser ne vise pas à rétablir l'équilibre immédiatement, mais le respect de la marge de tolérance que prévoit le dispositif (soit env. 10% des dépenses moyennes du budget précédent et du plan financier; cf supra, § 2.2). Pour le Valais, la situation est un peu analogue, en ce sens que ni la constitution ni la législation ne mentionne explicitement s'il convient d'agir prioritairement sur les recettes ou sur les dépenses afin d'obtenir l'objectif souhaité. A priori, on peut penser qu'une action sur les dépenses peut s'avérer plus simple, plus rapide et moins risquée politiquement. Le Valais prévoit que la correction à opérer doit au moins permettre d'atteindre l'équilibre, mais un équilibre positif, dans la mesure où la loi exige que *"le budget de l'Etat doit présenter un excédent de revenus et un excédent de financement"* (art. 2 al. 1er, loi du 9 juin 2004 sur le frein aux dépenses et à l'endettement).

Quatre cantons (BE, NW, SG et VS) prévoient la reprise du déficit constaté au moment du compte (période t) dans le budget de la période $t+2$, soit le premier budget sur lequel il est possible d'agir. A la différence des trois autres cantons,

Saint-Gall n'exige cette reprise que dans la mesure où ce dernier ne peut pas être couvert par le capital propre : "*Der Aufwandüberschuss der laufenden Rechnung wird dem Voranschlag des übernächstens Jahres belastet, soweit er nicht durch Eigenkapital gedeckt werden kann*" (art. 64 al. 2 des Staatsverwaltungsgesetz vom 16. Juni 1994). Vaud enfin prévoit que des mesures d'assainissement doivent être prises au cas où les comptes excèdent la notion d'équilibre définie par la constitution cantonale. La constitution ne définit pas plus précisément ces mesures et, comme nous l'avons vu précédemment, l'absence d'une loi d'application semble problématique. En outre, la constitution rend obligatoire le vote populaire pour toute mesure qui nécessite des modifications de rang législatif. A la lumière des critères utilisés dans la grille d'analyse, les mesures correctives du modèle vaudois s'accordent difficilement avec l'idée d'immédiateté de la mesure, et ne renferment pas un caractère inévitable de sanction, notamment en raison du passage obligé par les urnes pour toute mesure d'ordre législative. L'application récente de ce dispositif issu de la nouvelle constitution vaudoise d'avril 2003 démontre d'ailleurs les difficultés de sa mise en oeuvre et son incapacité à conduire rapidement à des mesures correctives adéquates.

3.2 Résultats de l'analyse

L'application de la grille d'analyse représentée par la Figure 3.1 conduit à six résultats différents selon le respect ou non des différentes caractéristiques qu'elle contient. Ces six résultantes (de "A" à "F") regroupent chacune un certain nombre de cantons en fonction des différents modèles de frein aux déficits et/ou à l'endettement qu'ils ont mis en oeuvre. Chacun de ces groupes répond à un certain profil de modèle, sans pour autant prétendre à un degré élevé d'homogénéité entre les différents cantons qui le composent.

- *résultante [A] : aucune exigence d'équilibre*

Deux cantons figurent dans ce premier groupe: AI et ZG. L'exigence d'un quelconque équilibre budgétaire n'est prescrit ni dans la constitution, ni dans une loi cantonale. Pour ZG cependant, il convient de préciser que sa loi sur les finances prescrit que tout découvert au bilan doit être amorti en l'espace de trois

ans au plus (cf supra, § 3.1). Comme nous l'avons vu, cette disposition ne saurait à elle seule constituer une réelle norme d'équilibre budgétaire. Ces deux cantons peuvent de ce fait conduire leur politique budgétaire comme ils l'entendent, sans contrainte préalable. Une telle liberté de manoeuvre ne signifie nullement pourtant que ces cantons ne sont pas en mesure de maîtriser leurs finances, mais indique seulement que cette éventuelle maîtrise repose exclusivement sur les décisions courantes du parlement, voire du gouvernement, en l'absence de toute contrainte budgétaire légale.

- *résultante [B] : l'exigence d'un équilibre budgétaire dans un délai incertain*

Ce second groupe renferme sept cantons (BS, GE, GL, JU, NE, SZ, TI) qui prescrivent l'équilibre budgétaire à travers leur législation respective, mais sans définir de manière suffisante la période ou le délai dans lequel cet équilibre devrait être atteint. L'exigence formelle se transforme ainsi en un voeu pieux, car l'absence de définition de la période à considérer ouvre la voie à toutes les interprétations possibles et s'avère en définitive non contraignante. A relever que trois parmi ces sept cantons (BS, NE, TI) ont ou sont en passe de renforcer de manière sensible leurs normes en vue d'améliorer leur rigueur budgétaire (cf § 2.2 et 2.3).

- *résultante [C] : exigence d'un équilibre budgétaire dans un délai déterminé, mais en l'absence de sanction*

A la différence de la résultante [B], le groupe de cantons qui forment la résultante [C], à savoir AG, AE, BL, LU, OW, SH, UR, TG et ZH, prévoit explicitement la durée ou la période durant laquelle l'équilibre doit être atteint. Cependant, s'il s'agit là d'une amélioration dans le sens d'une plus grande cohérence envers la rigueur budgétaire, l'absence de sanction se révèle problématique. En effet, l'application et surtout la portée du dispositif sont fragilisées, car elles sont privées du rôle préventif et correctif que doit jouer un mécanisme de sanctions efficace.

- *résultante [D] : la garantie d'un équilibre sur le moyen terme*

Cette résultante ne regroupe que deux cantons (SO et GR). Les dispositifs institutionnels des deux cantons sont les plus aboutis parmi ceux qui visent un

équilibre à moyen terme ou sur la durée. La présence de sanctions, inévitables et automatiques, garantit l'effectivité de l'équilibre et l'efficacité des corrections requises en cas de non respect de l'objectif. Les deux cantons visent à atteindre l'équilibre de leur budget de fonctionnement, ce qui leur permet de pouvoir cas échéant recourir à l'emprunt pour financer d'éventuels projets d'investissement dont l'importance financière excéderait leurs propres ressources. Les sanctions prévues sont dans les deux cas matérialisées par une augmentation de la fiscalité, augmentation obligatoire dans le cas de Soleure, et potestative pour les Grisons.

- *résultante [E] : l'exigence de l'équilibre annuel, mais en l'absence de sanction*

Le seul canton concerné est celui de Vaud. Les normes constitutionnelles vaudoises prévoient certes des mesures d'assainissement financier, mais qui, de par leurs caractéristiques et au vu du manque d'effets dans leurs applications récentes, ne permettent pas de conclure à l'existence de véritables sanctions au sens de la présente analyse (cf supra, § 2.1.6).

Cette résultante s'apparente à la résultante [C], dans la mesure où l'exigence de l'équilibre, à moyen terme ou immédiatement, est annihilée par le fait qu'aucune sanction immédiate et inévitable ne permet de prévenir, puis au besoin de corriger tout éventuel écart par rapport à la situation recherchée. L'équilibre n'a que valeur de principe, mais ne représente qu'un faible niveau de rigueur budgétaire.

- *résultante [F] : la garantie de l'équilibre annuel*

Ce dernier groupe comprend les cantons de BE, FR, SG, NW et VS. Ces cinq cantons exigent annuellement le respect de l'équilibre budgétaire, en sanctionnant en outre tout écart qui pourrait survenir. A relever que si FR et SG possèdent des normes contraignantes en la matière depuis de nombreuses années (1960, respectivement 1929), les trois autres cantons ont introduit de telles dispositions relativement récemment. BE a renforcé son dispositif en 2002, alors que VS a mis en oeuvre des normes contraignantes en 2005 seulement. NW quant à lui a mis en place son dispositif en 2001.

La différence entre le présent groupe et celui formé par la résultante [D] réside dans le terme dans lequel l'équilibre est exigé. Par rapport à la résultante [F], la

résultante [D] est plus flexible, dans la mesure où elle tolère un déficit passager; déficit repris dans les budgets futurs par le jeu des amortissements. Cette flexibilité, qui peut s'avérer être une vertu sous l'angle de la politique conjoncturelle (cf infra, § 3.3), renferme inévitablement un risque par rapport à des comportements stratégiques que sont susceptibles d'adopter des acteurs politico-administratifs. La reprise des déficits qui pourraient en résulter constitue certes un garde-fou, mais n'est pas en mesure à elle seule de prévenir la manifestation de tels comportements. A contrario, l'équilibre annuel est plus rigoureux et constitue une barrière à ce risque de déviance. Cependant, il convient de nuancer la rigueur budgétaire qui peut être attribuée à chacun des cantons concernés.

- Berne dispose d'un modèle relativement rigide, bannissant tout excès de dépenses au budget de fonctionnement. Si contre toute attente un tel excès se produit tout-de-même au compte, ce dernier est reporté sur le budget en $t+2$. Une dérogation à l'équilibre du budget ou du compte n'est possible qu'avec la majorité de $3/5^{\text{ème}}$ des membres du parlement. Dans un tel cas, l'amortissement de l'excès de charges peut être étalé sur 4 ans au maximum. L'ensemble de ces normes est inscrit dans la constitution cantonale. Le recours à l'endettement n'est pas exclu par des normes institutionnelles ou légales, mais le parlement a cependant décidé en novembre 2004 de renoncer à toute nouvelle dette d'ici à 2009, impliquant *de facto* un autofinancement supérieur à 100% (Conseil exécutif bernois, 2005).
- le Valais dispose du modèle le plus contraignant, exigeant l'équilibre du compte administratif pour chaque période, et par là un autofinancement de tous ses investissements. Des exceptions sont possibles notamment en cas de catastrophes naturelles ou de conditions économiques particulièrement difficiles. Dans de telles situations, les découverts en résultant font l'objet d'un amortissement dans les cinq ans, voire jusqu'à sept ans en cas de "gravité exceptionnelle" (art. 5 al. 2 de la loi du 9 juin 2004 sur le frein aux dépenses et à l'endettement). En d'autres termes, la dette brute n'évoluera plus à l'avenir, sauf si survient l'un des cas d'exceptions prévus. A noter que la dette de ce canton avait crû de manière très soutenue dès les années 1990, jusqu'à

devenir difficilement soutenable. Soguel et Iogna-Prat relevaient à ce titre que le déficit du canton nécessitait un recours à l'emprunt; emprunt pour lequel les intérêts ne pouvaient plus être assumés par le budget courant. Le canton était dès lors contraint d'augmenter sa dette pour s'acquitter de ces charges financières (SOGUEL & IOGNA-PRAT, 2005 : 75-76).

- St-Gall possède depuis longtemps un modèle dont se sont inspirés de manière plus ou moins intensive nombre de cantons. La norme est simple, succinctement exposée et manifestement efficace. Elle prescrit que le coefficient fiscal est fixé annuellement de telle manière à ce qu'un éventuel excès de charges au budget ne dépasse pas 3% du rendement de l'impôt cantonal. Cette limite peut ne pas être respectée si le capital propre du canton dépasse le 20% du rendement de l'impôt cantonal. Le modèle exige en outre la reprise en $t+2$ de tout déficit que le compte enregistrerait, à moins que le capital propre ne puisse l'absorber.
- Nidwald a mis en vigueur son dispositif d'équilibre budgétaire en 2001, par le biais d'une modification de sa loi sur les finances. Le parlement cantonal fixe pour trois ans au moins le coefficient de l'impôt cantonal en tenant compte du budget de fonctionnement de la première année à venir, ainsi que du plan financier pour les deux années suivantes. Pendant cette durée, le coefficient peut être augmenté pour permettre la couverture de déficits de fonctionnement portés au bilan, ou abaissé dès lors que des excédents de revenus sont enregistrés au compte. Quand bien même l'équilibre est visé annuellement, le dispositif prévoit une marge de tolérance - au même titre que Fribourg et St-Gall. En effet, tant que l'excédent de charges moyen entre le budget et les deux années suivantes du plan financier reste inférieur à 10% du rendement moyen net de l'impôt cantonal pour la même période, des mesures ne sont pas nécessaires. Par contre, tout dépassement de cette limite oblige le parlement soit à réduire les charges, soit à augmenter le coefficient précité, et ce durant la même session pendant laquelle est traité le budget en question. En outre, tout excédent de charges constaté au compte doit être repris en $t+2$. Par rapport à St-Gall et Fribourg, ce modèle présente plusieurs similitudes. Il s'en écarte par

contre sur la base de calcul servant à déterminer la "marge de tolérance" admise pour un éventuel excédent de charges de fonctionnement. Alors que St-Gall et Fribourg utilisent les seuls chiffres du budget en question ($t+1$), Nidwald considère en plus les deux années suivantes, à savoir $t+2$ et $t+3$ de son plan financier. Or si les chiffres $t+1$ reposent déjà sur des estimations, qui par définition comportent un risque d'erreur inévitable, la prise en compte des années ultérieures augmente de manière significative la probabilité d'écarts entre la prévision et la réalité future.

- Fribourg enfin a mis en oeuvre des normes institutionnelles contraignantes depuis 1960. Les contours du modèle ont été quelque peu adaptés, mais le principe de base est demeuré inchangé. Le modèle en vigueur jusqu'à fin 2005 stipule que le coefficient de l'impôt cantonal est déterminé annuellement par le parlement en fonction du résultat du budget. La variation dudit coefficient est limitée à 20%. Une augmentation est obligatoire dès lors que le déficit du budget de fonctionnement atteint 3% du total des revenus avant imputations internes. En outre, lorsque durant deux exercices consécutifs le déficit au compte atteint 1% du total des revenus avant imputations internes, la limite tolérée du déficit est ramenée de 3% à 2% pour les deux budgets suivants. Le modèle fribourgeois est très proche de celui de St-Gall. Deux différences sont cependant à signaler : d'abord le modèle de Fribourg ne prévoit pas la reprise de l'excédent de charges au compte, ni en $t+2$, ni plus tard. Contrairement à St-Gall, le canton tolère ainsi l'accumulation de déficits de fonctionnement au bilan. En outre, la marge de tolérance de Fribourg (3% du total des revenus) est sensiblement plus élevée que pour St-Gall (3% du rendement de l'impôt cantonal). Partant du constat que de manière générale, les cantons tirent la moitié de leurs revenus de l'impôt cantonal, la marge de tolérance de Fribourg équivaut quasiment à deux fois celle de St-Gall.

L'application de la grille d'analyse donne ainsi, pour la résultante [F], un groupe de cinq cantons, qui répondent chacun de manière similaire aux critères retenus. Cependant, cette approche ne doit pas pour autant conduire à la conclusion que les modèles développés soient parfaitement équivalents. Il existe en fait des

nuances parfois importantes entre eux, que seul un examen plus détaillé pourrait faire ressortir. Sans entrer trop dans les détails et à titre illustratif, il est évident que le modèle du canton du Valais est sensiblement plus exigeant et rigoureux que celui mis en oeuvre par le canton de Fribourg. Le Valais ne tolère en principe aucun déséquilibre de fonctionnement, et exige en plus un autofinancement complet de ses investissements. Fribourg quant à lui tolère une marge de déficit de fonctionnement (3% du total des revenus), et prescrit un degré d'autofinancement d'au moins 60% pour les investissements. Ces écarts, non négligeables, ne ressortent pas explicitement des résultats obtenus par notre grille d'analyse; ces deux cantons se côtoyant dans la même résultante.

De manière générale et synthétique, le degré de rigueur budgétaire de l'ensemble des cantons peut se lire au travers de la figure suivante :

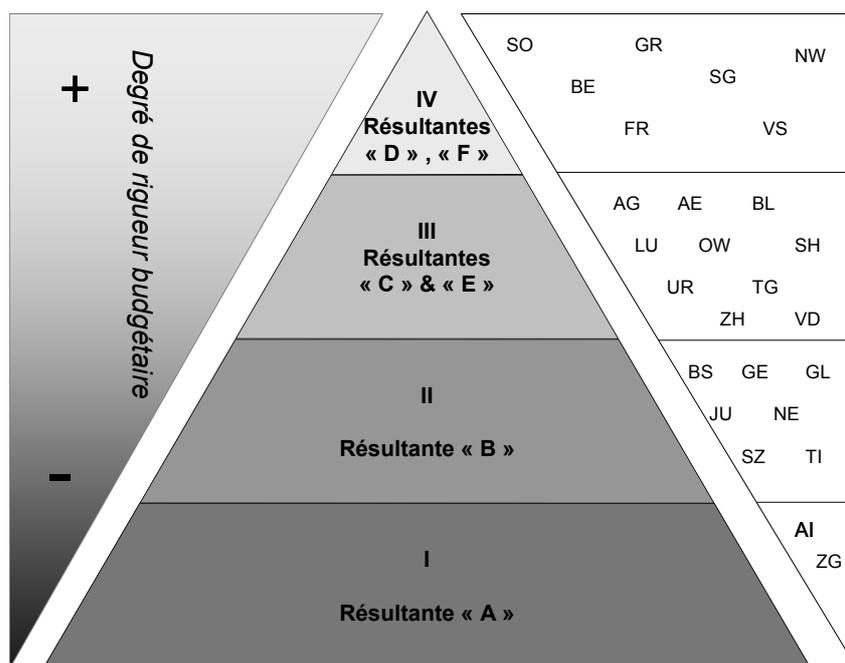


Figure 3.3 : Pyramide du degré de rigueur budgétaire des cantons suisses

Source : propre développement; situation au 1^{er} janvier 2005.

Le degré de rigueur budgétaire de chaque canton se mesure en fonction de l'étage qu'il occupe dans la pyramide. Au bas se situent les cantons qui ne disposent d'aucune norme relative à l'équilibre budgétaire (niveau I), alors qu'au

sommet se trouvent les cantons qui ont les normes les plus contraignantes (niveau IV). Les paliers intermédiaires regroupent les cantons dont le dispositif de frein au déficit ou à l'endettement est plus ou moins contraignant (niveaux II et III), au sens toujours de la grille d'analyse utilisée. A noter qu'à l'intérieur du même étage, le positionnement horizontal ou vertical d'un canton par rapport aux autres est parfaitement aléatoire : seule la différenciation *entre* les étages importe.

3.3 Prise en compte de la politique conjoncturelle

L'obligation de mener une politique budgétaire adaptée à la situation conjoncturelle n'est pas le seul fait de la Confédération. L'article 100 de la Constitution fédérale stipule certes que la Confédération mène une politique conjoncturelle adaptée en vue d'une évolution régulière de la conjoncture (art. 100 al. 1^{er} de la Constitution fédérale), lui conférant ainsi un rôle majeur dans ce domaine. Mais la Constitution prescrit également que les trois niveaux, à savoir la Confédération, les cantons et les communes, déterminent leur politique budgétaire respective en tenant compte de la situation conjoncturelle (art. 100 al. 4). Dès lors que les budgets des cantons et des communes pèsent pour environ les deux tiers du total des collectivités publiques en Suisse, leur comportement est loin d'être insignifiant (SECO, 2002 : 1-3). En ce qui concerne les communes, même si leur "poids budgétaire" est plus ou moins équivalent à celui des cantons, leur nombre (2'815 au 1^{er} janvier 2004) rend pour le moins difficile toute idée de coordination dans leur comportement budgétaire. De plus, leur marge de manoeuvre respective est fortement inégale d'un canton à l'autre. Il en va par contre différemment des cantons, dont le nombre limité donne à chacun un poids budgétaire relatif important, même si ce poids est très inégalement réparti dans les faits.

L'exigence constitutionnelle vise à ce que la situation de la conjoncture soit prise en compte dans les décisions budgétaires que prennent régulièrement les cantons. Cela ne signifie nullement que ces derniers soient tenus d'adopter un comportement activement anticyclique, par exemple au moyen de politiques de relance. Par contre, cette exigence implique au moins de leur part que leur comportement budgétaire n'aille pas dans un sens qui tende à contribuer aux mouvements conjoncturels, induisant une amplification des oscillations cycliques

(Commission pour les questions conjoncturelles, 2002 : 69). L'importance financière respective de chacun d'eux, le caractère de leurs économies totalement ouvertes et les risques liés aux retards des impulsions de relance par rapport à l'évolution conjoncturelle sont autant d'arguments suffisamment forts pour qu'il soit renoncé à toute politique discrétionnaire en matière conjoncturelle de la part des cantons. A l'appui de ces considérations, les différentes normes budgétaires cantonales devraient au moins être neutres du point de vue conjoncturel, laissant ainsi le champ libre à l'action des stabilisateurs automatiques, dans le sens d'une politique conjoncturelle passivement anticyclique.

Dans cette section, et au moyen de la grille d'analyse suivante, nous examinerons si et dans quelle mesure les dispositifs propres à chaque canton permettent aux stabilisateurs automatiques de fonctionner correctement. Toutefois, l'analyse se limite ici aux cantons pour lesquels un degré de rigueur budgétaire élevé a été constaté, soit les cantons situés dans la partie supérieure (partie IV, résultantes *[D]* et *[F]*) de la Figure 3.3. Un examen des autres cantons ne paraît pas opportun, dans la mesure où leur dispositif n'est que peu, voire pas du tout contraignant. La marge de manoeuvre budgétaire de ces cantons est souvent telle que les normes budgétaires, quand elles existent, ne constituent pas véritablement des barrières potentielles à la liberté d'action des stabilisateurs automatiques.

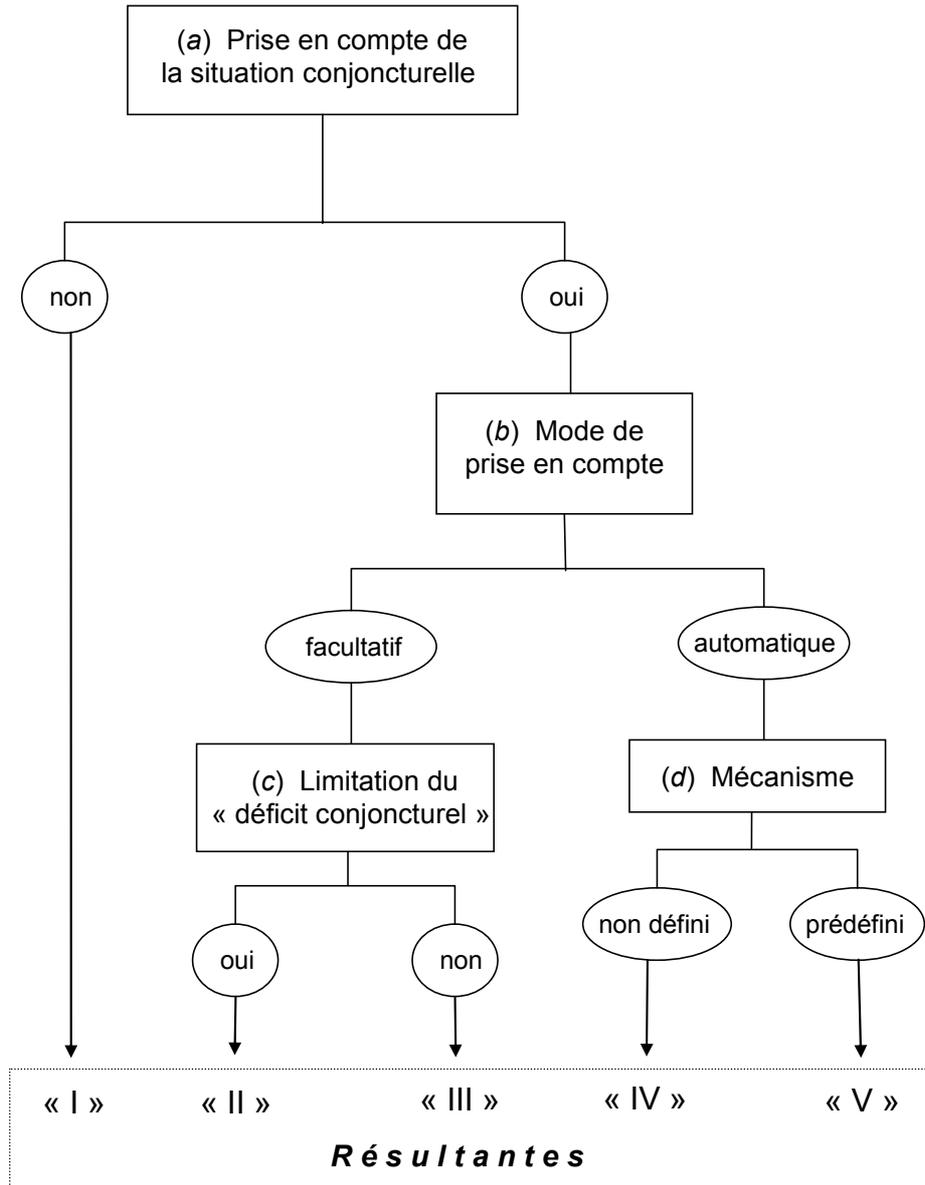


Figure 3.4 : Grille d'analyse du respect de la politique conjoncturelle

Source : propre développement.

Le schéma de la figure ci-dessus se compose de trois niveaux. A chacun des deux premiers niveaux correspond un critère déterminé, tandis que le troisième niveau comprend deux critères distincts, selon le mode de prise en compte de la conjoncture par les différents modèles. Ensemble, ces quatre critères permettent d'apprécier la politique conjoncturelle des différents cantons. Les critères retenus sont les suivants :

Critère a) : la prise en compte de la situation conjoncturelle

La question est ici de savoir si le dispositif cantonal retient de manière explicite ou implicite la situation conjoncturelle dans ses normes budgétaires. Une manière implicite de considérer les fluctuations conjoncturelles consiste par exemple à exiger l'équilibre budgétaire tout en tolérant délibérément une certaine marge de manoeuvre. Certains cantons admettent ainsi un excédent de charges passager dans certaines limites quantitatives ou temporelles.

- Constat

Parmi les sept cantons considérés, quatre (BE, GR, NW et SO) mentionnent de manière explicite la situation conjoncturelle dans leurs normes relatives à leur politique budgétaire. Deux autres cantons (FR et SG) ne la mentionnent pas, mais disposent d'un système qui *de facto* permet de prendre en compte les éventuels déficits conjoncturels. Tous deux visent un équilibre du compte de fonctionnement sur la durée, tout en admettant passagèrement des déficits, dans des limites clairement prédéterminées. Seul le Valais ne tient pas réellement compte de la conjoncture, et ce quand bien même sa loi en fait mention. Cette dernière prévoit qu'une dérogation à l'équilibre du compte de fonctionnement et du compte des investissements est possible, à titre exceptionnel, moyennant une décision à la majorité qualifiée du parlement. Or cette loi prévoit que de telles exceptions ne sont possibles qu'en cas de situations économiques particulièrement difficiles, ou en cas de catastrophes naturelles. En soulignant de manière claire le caractère exceptionnel et grave des situations potentiellement éligibles, le dispositif écarte implicitement toute considération de l'évolution conjoncturelle courante.

Critère b) : le mode de prise en compte de la situation conjoncturelle

L'indication selon laquelle la conjoncture doit être prise en considération n'est en soit pas suffisante pour permettre de s'assurer de la liberté d'action accordée aux stabilisateurs automatiques. Le présent critère distingue les modèles cantonaux selon la manière dont les fluctuations conjoncturelles sont considérées. Si ces fluctuations sont incluses de manière automatique ou obligatoire dans le budget, sans restriction ou condition préalable, alors la marge de manoeuvre est *a priori* totale pour l'action des stabilisateurs automatiques. Si au contraire la prise en compte des mouvements conjoncturels est soumise à des restrictions, d'ordre

décisionnel ou quantitatif, voire des deux, la liberté d'action des stabilisateurs automatiques est d'emblée conditionnée, et donc limitée.

Les normes législatives cantonales prévoient en effet souvent des restrictions dans la manière de considérer la conjoncture. Ces restrictions se trouvent soit en amont du processus budgétaire, lorsque par exemple l'appréciation de la situation économique implique préalablement une décision politique particulière pour que le non respect de l'équilibre soit possible, soit en aval, par exemple par une pré-détermination quantitative de l'éventuel déficit budgétaire conjoncturel admis.

- Constat

Deux cantons (SO et GR) tiennent compte de la conjoncture dans le cadre de leurs normes budgétaires sans y adjoindre aucune limitation formelle. Soleure d'abord ne précise rien au sujet de la portée de cette prise en compte, de sorte que l'action éventuelle des stabilisateurs automatiques n'est *a priori* pas gênée par le dispositif en place. La détermination du coefficient fiscal en fonction du besoin budgétaire, telle que prévue par la législation, apporte cependant un bémol. La loi ne reprend en effet pas la notion conjoncturelle mentionnée par la constitution cantonale. De ce fait, il existe un risque non négligeable que la recherche de l'équilibre conduise à restreindre, voire à supprimer la liberté d'action nécessaire aux stabilisateurs automatiques pour qu'ils puissent remplir leur rôle anticyclique. Un rehaussement du coefficient fiscal en cas de situation budgétaire déficitaire pour des raisons conjoncturelles constitue un tel risque, au même titre qu'un ajustement à la baisse en cas d'excédent de revenus.

Le système adopté par les Grisons, entré en vigueur au 1^{er} janvier 2005 seulement, semble s'accorder parfaitement avec l'idée d'une politique budgétaire passive vis-à-vis de la conjoncture. Le dispositif prévoit explicitement que des excédents de revenus doivent être réalisés dans les situations de haute conjoncture, et qu'à l'inverse des déficits sont tolérés en période de basse conjoncture. Aucune barrière, ni décisionnelle ni quantitative n'est formellement prévue pour contenir soit les excédents, soit les déficits. De par le fait que ces nouvelles normes sont toutes récentes, il conviendra d'en examiner le bon fonctionnement pratique sur la durée. En outre, il faut relever que la loi ne définit pas quand ni comment la situation est jugée favorable ou défavorable du point de vue de la conjoncture.

Concernant les quatre autres cantons, leur dispositif respectif contient à chaque fois des restrictions quant à la prise en compte de la situation conjoncturelle. Les détails de celles-ci sont explicités dans le paragraphe suivant.

Critère c) : limitation du "déficit conjoncturel"

Ce critère détermine si le dispositif cantonal prévoit des restrictions au niveau des conséquences financières découlant d'une prise en compte de la situation conjoncturelle. Cette limitation peut s'opérer soit par la prédétermination du volume admissible d'un éventuel déficit conjoncturel, soit en prévoyant un report ou un amortissement de ce dernier dans un délai très court. Un délai d'une ou de deux années ne permet pas en soit une réelle prise en compte conjoncturelle, dans la mesure où le ou les budgets suivants peuvent être si fortement pénalisés qu'ils ne disposent plus de la souplesse nécessaire pour absorber d'éventuels déficits conjoncturels additionnels. Un système de report rigoureux et à très court terme réduit ainsi fortement une réelle prise en compte de la conjoncture.

○ Constat

Quatre cantons (FR, SG, BE et NW) posent des limites à la prise en compte de la conjoncture. Pour Fribourg et St-Gall, la limitation est quantitative, dans la mesure où tous deux prévoient que le déficit conjoncturel doit être contenu dans une marge clairement définie par la loi, canalisant du coup la marge d'action des stabilisateurs automatiques en cas de situation économique défavorable. St-Gall contient en outre une contrainte additionnelle au sens de la reprise en $t+2$ de l'éventuel déficit conjoncturel qui surgirait au compte, à moins de disposer d'un certain montant de capital propre. La perspective d'une reprise rapide de tout déficit au budget suivant contribue évidemment à modérer toute velléité de déficit, et peut aussi conduire à prendre des mesures préventives pour atténuer les effets des stabilisateurs automatiques sur les recettes fiscales ou sur les dépenses sociales. Nidwald se trouve dans une situation analogue. Son dispositif ne prévoit pas de marge de tolérance pour un éventuel déficit, à l'exemple de St-Gall ou Fribourg, mais renferme l'idée d'un budget complémentaire ("Ergänzungsbudget") que le gouvernement peut proposer lorsque la situation économique l'exige. De plus, le rattrapage de tout déficit de fonctionnement doit s'opérer en $t+2$, au même titre que St-Gall. Avec ces deux conditions, le dispositif n'écarte pas la prise en

compte de la situation conjoncturelle, mais rend son intégration dans le budget fortement restrictive.

Le canton de Berne enfin prévoit que le non respect de l'équilibre budgétaire doit être admis par 3/5^{ème} des membres du parlement. En outre, la reprise du déficit constaté au compte peut ne pas être compensé en $t+2$, moyennant une deuxième décision parlementaire, toujours à la majorité qualifiée. Dans ce dernier cas de figure, l'amortissement du déficit peut s'étaler sur un maximum de 4 exercices. La liberté d'action des stabilisateurs automatiques est donc un peu supérieure aux trois autres cantons précités, mais demeure toute relative, conditionnée notamment par des décisions particulières du parlement cantonal.

Critère d) : Pré-détermination du mécanisme de prise en compte de la situation conjoncturelle

Ce dernier critère propose de déterminer si, parmi les cantons qui possèdent un modèle de normes budgétaires prenant en compte de manière automatique les fluctuations conjoncturelles, il existe un mécanisme prédéterminé qui formalise cette prise en compte. Un tel mécanisme devrait notamment permettre de définir, en fonction de l'évolution conjoncturelle attendue, quand et dans quelle mesure un déficit ou un excédent est admis ou exigé. En d'autres termes, le mécanisme devrait impliquer que le budget de l'année $t+1$ présente soit un excédent de revenus lorsque la conjoncture est favorable, soit un excédent de charges en période de basse conjoncture. Sans une telle définition, le risque est élevé que la situation soit appréciée en fonction d'autres paramètres que la conjoncture, limitant *de facto* les possibilités correctrices générées par l'action des stabilisateurs automatiques.

○ Constat

Aucun des deux modèles cantonaux (SO et GR) qui admettent de manière automatique les fluctuations conjoncturelles ne prévoit un mécanisme qui régule et formalise la prise en compte de la conjoncture. Si les deux modèles ne dressent *a priori* pas de barrières à la prise en compte de la situation conjoncturelle, aucun des deux ne prévoit quand, comment et dans quelle mesure les fluctuations seront admises dans leur budget. Ainsi la marge d'appréciation demeure élevée, avec le risque de voir se manifester des comportements stratégiques. Le canton des

Grisons prévoit certes la réalisation d'excédents du compte de fonctionnement en période de haute conjoncture, mais son dispositif ne dit rien quant au volume de ces derniers. Le modèle de Soleure se focalise sur les charges, mais ne contient rien quant à la réalisation d'éventuels excédents de revenus.

Dans les faits, seul le modèle du frein à l'endettement adopté par la Confédération répond à ce critère. Le facteur conjoncturel constitue précisément l'instrument qui détermine, en fonction des recettes attendues, le volume des dépenses à porter au budget. De cette manière, l'impact des fluctuations conjoncturelles est quantifié et budgété. Les écarts constatés *a posteriori* sont ensuite enregistrés dans un compte de compensation, qui fait office, d'une certaine manière, de "boucle de réglage" du système. Ce modèle quantifie *a priori* les dépenses autorisées, sur la base des recettes attendues ($D = k \times R$). A noter que le modèle ne limite pas le déficit conjoncturel au sens de la Figure 3.4 ci-avant, car le mode de calcul des dépenses ne plafonne pas ces dernières, qui sont dépendantes uniquement du niveau des recettes et des estimations quant à l'évolution conjoncturelle attendue. En d'autres termes, le *niveau* du déficit n'importe pas, pourvu qu'il soit de nature conjoncturelle. Le fonctionnement de ce modèle permet ainsi de laisser agir sans contrainte les stabilisateurs automatiques, qui vont générer excédents et déficits en fonction des fluctuations conjoncturelles (cf. supra, § 2.4).

Sous une forme générale et synthétique, le degré de prise en compte de la conjoncture pour les cantons concernés est représenté au moyen de la figure suivante :

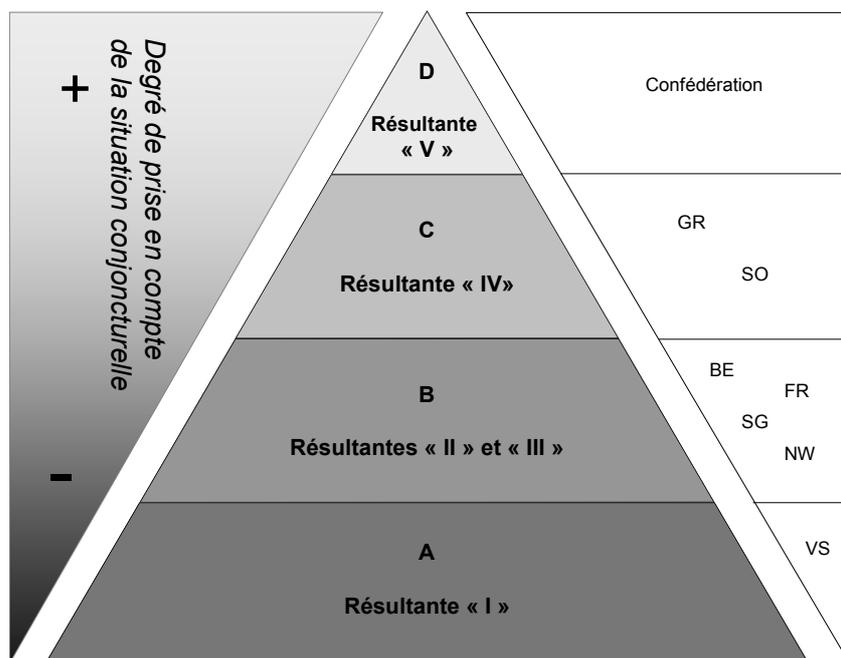


Figure 3.5 : Pyramide du degré de prise en compte de la situation conjoncturelle

Source : propre développement; situation au 1^{er} janvier 2005.

L'intensité avec laquelle chaque canton prend en compte l'évolution de la situation conjoncturelle se mesure en fonction de l'étage qu'il occupe dans la pyramide. Au premier palier ("A") se trouve le canton du Valais, pour lequel seul le principe d'une considération de la situation conjoncturelle est posé. Mais les conditions qui pourraient amener à tenir compte de la conjoncture sont telles qu'il n'est pas possible de partir de l'idée que les fluctuations courantes de la conjoncture puissent être considérées. Au deuxième niveau ("B") se situent les cantons qui posent le principe de la prise en compte de la conjoncture, mais qui conditionnent de manière plus ou moins rigoureuse cette prise en compte, soit en termes décisionnels (résultante III), soit en termes quantitatifs (résultante II). Les deux niveaux supérieurs ("C" et "D") englobent les cantons qui *a priori* ne limitent d'aucune manière la prise en compte des mouvements de la conjoncture dans leurs budgets. Ces deux niveaux se distinguent entre eux par l'existence ou non d'un mécanisme prédéfini pour la prise en compte des mouvements conjoncturels. A ce titre, aucun des deux cantons concernés n'a élaboré un tel mécanisme, comparable à ce qu'a mis sur pied la Confédération par exemple. C'est la raison

pour laquelle cette dernière est mentionnée à titre indicatif dans l'étage supérieur ("D") de la pyramide.

De manière générale, les dispositifs cantonaux sont peu perméables à la prise en compte de l'évolution de la conjoncture, à l'exception notoire - mais non encore éprouvée - des Grisons. Seul ce dernier canton d'ailleurs prévoit explicitement la réalisation d'excédents en période de haute conjoncture; ce qui constitue pourtant l'un des piliers de l'action des stabilisateurs automatiques, quand bien même il est vrai, le fait d'amortir les éventuels déficits conduit à un résultat plus ou moins analogue *a posteriori*. Tous les systèmes examinés s'inquiètent en effet bien plus de l'impact que peut avoir la conjoncture du côté des éventuels déficits. Ce constat rejoint les conclusions plus générales d'autres études en la matière, qui mettent en exergue le fait que les cantons se soucient davantage de l'équilibre de leur situation financière qu'à apporter leur contribution à la stabilisation de la conjoncture (SOGUEL, 2006 : 35-42).

Fribourg enfin est le seul parmi les sept cantons considérés ici qui ne prévoit pas l'amortissement d'éventuels déficits conjoncturels, permettant par là leur accumulation progressive. La modification de la loi sur les finances de ce canton, entrée en vigueur au 1^{er} janvier 2006, corrige cette situation dans le sens d'un amortissement de tels écarts par rapport à l'équilibre dans un délai fixé.

La Confédération se distingue enfin des cantons précités par le fait que son modèle de frein à l'endettement ne limite pas quantitativement le niveau du déficit conjoncturel. D'autre part, en exigeant la budgétisation d'un excédent de revenu en période conjoncturelle favorable, son modèle intègre une complète prise en compte de l'évolution conjoncturelle, à l'instar des observations faites auprès des cantons.

* * * * *

Chapitre 4 Contribution de la rigueur budgétaire aux résultats

Ce chapitre vise à déterminer si les dispositifs de règles budgétaires contraignantes sont en mesure de contribuer à la soutenabilité des finances publiques, à l'échelon d'une part des cantons et d'autre part de la Confédération. Dans un second temps, nous examinerons si ces dispositifs respectent, dans la pratique, l'idée d'une politique conjoncturelle neutre qui tolère l'action positive des stabilisateurs automatiques, ou s'ils conduisent au contraire à un comportement procyclique non souhaitable.

La première partie de ce chapitre porte sur l'analyse empirique des résultats financiers obtenus par deux cantons qui disposent de normes budgétaires contraignantes. Ces résultats sont comparés d'une part avec le résultat des autres cantons sur la période, et d'autre part en fonction de l'évolution conjoncturelle qui a marqué la période considérée. Ensemble, ces considérations permettent de vérifier l'hypothèse selon laquelle les dispositifs de règles budgétaires des deux cantons examinés contribuent à la soutenabilité des finances, sont simples mais procycliques.

La deuxième partie du chapitre s'intéresse au frein fédéral à l'endettement. Il est d'abord fait état des actions préparatoires qui ont été rendues nécessaires en vue de l'introduction complète du frein à l'endettement. Un rappel du principe à la base du frein à l'endettement relève ensuite l'harmonie souhaitée de l'instrument par rapport aux oscillations conjoncturelles. La dernière partie de la section est consacrée à diverses critiques et divers constats à l'endroit du frein à l'endettement et de ses composantes. La seconde hypothèse de travail énoncée pourra à la lumière de ces éléments être vérifiée, à savoir que le frein à l'endettement contribue à la maîtrise des finances fédérales, est anticyclique mais il est perçu comme un instrument compliqué.

4.1 Analyse de deux modèles cantonaux contraignants de normes d'équilibre budgétaire

Dans cette première section, notre démarche vise à examiner, pour une durée définie, quels ont été les résultats obtenus par des cantons possédant des règles budgétaires contraignantes. A cet effet, deux cantons ont été retenus : St-Gall et Fribourg. Les raisons de ce choix ressortent du paragraphe suivant.

4.1.1 Raisons du choix des cantons de St-Gall et de Fribourg

Parmi les modèles cantonaux de normes budgétaires contraignantes, St-Gall et Fribourg se distinguent par le fait qu'ils font partie du groupe de cantons qui ont mis en oeuvre les règles les plus contraignantes. Ils se situent en effet dans la résultante "F" de la Figure 3.1 (cf supra, § 3.1), et donc au sommet de la pyramide du degré de rigueur budgétaire illustrée dans la Figure 3.3.

D'autre part, parmi les cantons qui atteignent également un haut degré de rigueur budgétaire, les modèles de Fribourg et St-Gall se distinguent par le fait qu'ils ont tous deux passé avec succès l'épreuve des années. Leur robustesse est démontrée dès lors que, malgré les mouvements successifs de la conjoncture qui n'ont pas manqué de les mettre à l'épreuve, ces derniers ont résisté et n'ont en outre subi quasiment aucune modification quant à leurs fondements.

Enfin, la présence de ces dispositifs depuis plusieurs années permet de se pencher sur des données historiques suffisamment étendues pour la réalisation d'une analyse empirique. Les autres modèles cantonaux dont le caractère contraignant a également été relevé (soit BE, GR, SO et VS) sont très récents. Les données attestant de la bonne facture de ces modèles et de leur potentiel sont soit insuffisantes pour permettre une analyse sur plusieurs années, soit tout simplement encore inexistantes.

4.1.2 Démarche de l'analyse

L'approche retenue se focalise sur le résultat du compte de fonctionnement sur une période de 15 ans, soit de 1990 à 2004. Le solde du compte de fonctionnement exprime la capacité du canton à couvrir ses charges courantes.

Par là, il est un indicateur idéal pour dévoiler si et dans quelle mesure les normes budgétaires codifiées peuvent, sur un horizon temporel donné, contribuer à équilibrer les finances. La prise en compte du solde de fonctionnement appelle deux remarques. La première consiste à relever que ce solde comprend les amortissements. De ce fait, la consommation annuelle du capital administratif est quantifiée et contenue dans le solde. La seconde remarque a trait au fait que le compte des investissements n'est pas pris en compte, du moins pas directement. De ce fait, il pourrait être reproché qu'il n'est pas tenu compte ni de l'autofinancement, ni de l'endettement; notions qui représentent pourtant des éléments importants dans le cadre de la maîtrise des finances publiques. On peut opposer deux arguments à ces reproches. D'une part, le service de la dette est *de facto* contenu dans le compte de fonctionnement, de sorte qu'il importe plus d'être en mesure d'y faire face financièrement plutôt que de se préoccuper du montant total de la dette par exemple. Une réserve doit toutefois être émise à ce niveau en ce qui concerne le danger potentiel d'une hausse des taux d'intérêts, qui pourrait dès lors conduire la collectivité concernée vers des difficultés majeures. D'autre part, la prise en compte des charges d'investissement dans le compte de fonctionnement dépend étroitement de la qualité de la politique d'amortissement. Dans la mesure où cette politique est précise, rigoureuse et stable, le solde du compte de fonctionnement peut fournir une information appropriée et représentative du résultat financier de la collectivité pour une période donnée. *A priori*, la qualité de la politique d'amortissement des deux cantons retenus paraît satisfaisante et suffisante pour justifier de l'approche adoptée (NOVARESI, 2001 : 225 - 233).

A noter enfin que l'on ne peut pas exclure que les résultats comptables publiés ne contiennent d'éventuels ajustements *ex post* relatifs notamment à des amortissements non budgétés.

4.1.3 Résultats des comptes de fonctionnement

L'indication du solde du compte de fonctionnement en valeur absolue ne permet pas de tenir compte de la taille relative des cantons considérés. De manière à

rendre comparables les soldes en question, ces grandeurs sont ramenées en francs par habitant.

Le tableau suivant rend compte de la situation :

| Années | Solde du compte de fonctionnement (en francs par habitant) | | |
|----------------|---|------------|------------|
| | Ensemble des cantons | St-Gall | Fribourg |
| 1990 | -22 | -18 | 425 |
| 1991 | -271 | -55 | -50 |
| 1992 | -405 | 51 | -120 |
| 1993 | -278 | 37 | -212 |
| 1994 | -275 | 157 | 65 |
| 1995 | -266 | 25 | 3 |
| 1996 | -286 | -84 | 30 |
| 1997 | -281 | -4 | -118 |
| 1998 | -59 | 88 | -1 |
| 1999 | 96 | 174 | -73 |
| 2000 | -260 | 210 | -25 |
| 2001 | 44 | 11 | -20 |
| 2002 | -9 | -256 | 14 |
| 2003 | -210 | -11 | 255 |
| 2004 | 40 | 127 | 182 |
| Cumul : | -2442 | 451 | 354 |

Tableau 4.1 : Evolution des soldes du compte de fonctionnement par habitant

Sources : NOVARESI, 2001 (de 1990 à 1998) et calculs propres (dès l'année 1999), sur la base des statistiques de l'OFS.

Sur les 15 périodes considérées, on constate que le solde du compte de fonctionnement par habitant est plus élevé dans les cantons de Fribourg et St-Gall sur 12 périodes par rapport à l'ensemble des cantons suisses. Les deux cantons ont enregistré chacun des années distinctes durant lesquelles ce solde est inférieur à la moyenne de tous les cantons. St-Gall affiche 9 fois un solde positif, contre 7 pour Fribourg et 3 seulement pour l'ensemble des cantons.

Fribourg et St-Gall possèdent tous deux un modèle de normes budgétaires qui vise un équilibre immédiat ou le plus tôt possible du résultat de fonctionnement. Partant, on pourrait s'attendre à ce que l'addition des soldes de fonctionnement successifs tende, sur une période donnée, vers un résultat positif ou tout au moins nul. Il faut bien entendu noter qu'un tel calcul peut s'avérer quelque peu arbitraire, dans la mesure où le choix de la période est évidemment déterminant. En effet, le ou les cycles conjoncturels, complets ou non compris dans la période, leur durée et l'intensité de leurs oscillations ont une incidence déterminante sur le résultat d'un tel calcul. D'autre part, un événement exceptionnel peut également perturber

passagèrement, à la hausse comme à la baisse, les résultats de l'une ou l'autre période (par exemple des catastrophes naturelles, la vente d'un capital-actions,...). Avec les réserves énoncées, la constatation des sommes cumulées des soldes du compte de fonctionnement par habitant sur la période est relativement éloquente. St-Gall présente un résultat positif cumulé de 451.- francs par habitant sur les 15 années considérées, contre 354.- francs pour Fribourg, alors que l'ensemble des cantons suisses affiche un résultat négatif de 2'442.- francs. Ce dernier résultat, particulièrement conséquent, regroupe l'ensemble des cantons. A ce titre, il renferme aussi les résultats spécialement catastrophiques de certains d'entre eux durant diverses années, à l'image notamment de Genève et de Berne (effets "*banque cantonale*" notamment).

De manière générale, St-Gall et Fribourg ont connu sur la période des résultats très sensiblement plus favorables que la moyenne des cantons helvétiques. A ce stade, il n'est pas encore possible d'affirmer que ces résultats favorables soient le fruit, entre autre, de leur dispositif respectif de frein aux déficits. Il convient pour cela de vérifier si ces dispositifs contraignants ont effectivement imposé à ces deux cantons de prendre des mesures afin de respecter l'objectif de l'équilibre budgétaire, ou plus spécifiquement la limite de déficit toléré par chacun des deux dispositifs. C'est sur ce point que se penche le paragraphe suivant.

4.1.4 Effets des normes d'équilibre budgétaire contraignantes pour St-Gall et Fribourg

Les dispositifs de frein aux déficits des deux cantons se distinguent de celui des autres cantons notamment par le fait qu'ils prévoient des sanctions ou des mesures inévitables en cas de non respect de l'équilibre, ou respectivement en cas de dépassement de la limite de déficit admise. Sur la période considérée, ces dispositifs ont contraint les acteurs politiques des deux cantons à prendre des mesures afin de contenir les déficits de fonctionnement.

A. Le cas de St-Gall

Le modèle de frein aux déficits de St-Gall prévoit que le coefficient fiscal est déterminé annuellement de telle sorte qu'un éventuel excès de charges au budget de fonctionnement ne dépasse pas 3% du rendement de l'impôt cantonal. Autrement dit, l'augmentation de l'impôt s'avère obligatoire dès lors que la marge de déficit maximale est atteinte. St-Gall a fait largement usage de cette possibilité d'ajustement par le biais des recettes fiscales. Sur la période considérée, le coefficient fiscal a évolué de la manière suivante :

| Année | Coefficient | Années | Coefficient |
|-------|-------------|--------|-------------|
| 1990 | 95 | 1998 | 112 |
| 1991 | 95 | 1999 | 115 |
| 1992 | 103 | 2000 | 115 |
| 1993 | 110 | 2001 | 115 |
| 1994 | 110 | 2002 | 112 |
| 1995 | 110 | 2003 | 115 |
| 1996 | 110 | 2004 | 115 |
| 1997 | 110 | | |

Tableau 4.2 : Canton de St-Gall : évolution du coefficient fiscal

Source : Département des finances du canton de St-Gall, 2006.

Sur la période, les valeurs extrêmes du coefficient (95 <=> 115) présentent un écart de plus de 20%, ce qui est loin d'être négligeable. Cette évolution à la hausse de la pression fiscale trouve écho, parmi d'autres facteurs, dans l'évolution de l'indice global de la charge fiscale calculé et publié annuellement par l'Administration fédérale des contributions (AFC). St-Gall occupait en 1990 le 6^{ème} rang de tous les cantons avec un indice de 90. Cet indice se montait à 108.1 en 2004, reléguant le canton au 12^{ème} rang (AFC, 1991 & 2005). Même si l'indice de la charge fiscale dépend de l'évolution de la fiscalité de chaque canton, il n'en demeure pas moins que l'augmentation de ce coefficient a de toute manière contribué à la rétrogradation constatée pour St-Gall.

Récemment, le canton de St-Gall a plutôt porté l'accent de ses actions en vue de respecter ses normes budgétaires sur les dépenses, au lieu d'agir sur les recettes comme il l'avait fait à plusieurs reprises. Pour le budget 2003 par exemple, le parlement a refusé d'augmenter le coefficient fiscal (de 112 à 117) comme le proposait le gouvernement dans le but de respecter la limite légale maximale de déficit. Le parlement a choisi de compenser ce "manque à gagner" budgété (38,3

mio de francs) par des mesures visant à réduire les dépenses (27,2 mio) ainsi que par un prélèvement sur le capital propre du canton (10 mio) (Finanzkommission des Kantons St-Gallen, novembre 2002).

B. Le cas de Fribourg

Le frein aux déficits du canton de Fribourg se matérialise par le système dit de la cote d'alerte, qui sur le principe s'apparente au modèle saint-gallois. Bien que le système n'ait pas changé sur le fonds, il a cependant été adapté dans la loi sur les finances de 1994. Cette dernière précise que dès lors que le déficit de fonctionnement atteint 3% du total des revenus, une augmentation du coefficient fiscal est obligatoire. Auparavant, la cote d'alerte s'établissait en fonction des dépenses nettes totales du compte financier. Avec l'introduction du plan comptable harmonisé dès 1996, la calculation de la cote d'alerte se base sur la totalité des revenus du compte de fonctionnement, hors imputations internes. Le gouvernement estimait alors que cette modification réduisait d'environ 5 mio de francs le déficit "toléré" (Conseil d'Etat du canton de Fribourg, 1994 : 37). Sur la période considérée, les montants budgétés ont été les suivants :

| Année | Solde du budget ¹⁾ (en 1'000 francs) | Cote d'alerte ²⁾ | Degré d'utilisation de la cote d'alerte |
|-------|--|-----------------------------|--|
| 1990 | 57'631 | n.d. | n.d. |
| 1991 | -29'183 | -40'471 | 72% |
| 1992 | -45'871 | -45'996 | 100% |
| 1993 | -49'777 | -49'785 | 100% |
| 1994 | -50'169 | -51'281 | 98% |
| 1995 | -52'115 | -47'190 | 110% |
| 1996 | -42'371 | -50'365 | 84% |
| 1997 | -50'250 | -50'998 | 99% |
| 1998 | -51'840 | -53'158 | 98% |
| 1999 | -45'446 | -55'411 | 82% |
| 2000 | -44'803 | -57'769 | 78% |
| 2001 | -52'789 | -59'050 | 89% |
| 2002 | -59'645 | -61'836 | 96% |
| 2003 | -35'168 | -66'006 | 53% |
| 2004 | -30'083 | -68'542 | 44% |

¹⁾ Jusqu'à 1994, le solde se réfère à la totalité du budget. Dès 1995, il s'agit du seul solde du budget de fonctionnement.

²⁾ Jusqu'en 1994, la cote d'alerte s'appliquait sur le total des dépenses nettes; dès 1996, elle se calcule par rapport aux revenus du budget de fonctionnement, hors imputations internes. Les chiffres de 1995 ont été convertis au nouveau modèle comptable.

Tableau 4.3 : Canton de Fribourg : évolution du solde budgétaire

Source : Administration cantonale des finances, diverses années.

De manière générale, il est frappant de constater que l'utilisation de la marge de manoeuvre autorisée par la cote d'alerte a été très soutenue sur toute la période, à l'exception de la première (1990) et dernière année (2004). Sur 15 périodes, le degré d'utilisation de cette marge dépasse 10 fois 80%, et se situe deux fois seulement en-dessous de 50%. Seule le budget de 1990 n'utilise aucunement la marge tolérée par la cote d'alerte, tablant sur un solde budgétaire positif. Parallèlement au recours permanent à cette cote d'alerte dans toutes les années suivantes, le canton a introduit plusieurs trains de mesures d'économies visant à améliorer la situation financière, notamment en 1992, 1997, 1999 et 2001, et ce dans le but de contenir le déficit dans les limites légales. Ces mesures concernaient pour leur grande majorité des réductions de dépenses. La propension du canton à agir plutôt sur les dépenses que les recettes a été induite, ou tout au moins renforcée par le refus d'une hausse d'impôt devant les urnes en 1993. Le Conseil d'Etat s'est alors employé à compenser ce manque à gagner qui avoisinait les 40 mio de francs.

En conséquence, il apparaît clairement que les deux dispositifs de freins aux déficits ont contribué dans une large mesure à contenir les déficits budgétés. Dans les deux cantons, les conséquences inévitables prévues par les dispositifs ont soit été appliquées (St-Gall), soit ont servi à titre préventif pour limiter ou réduire les dépenses budgétées (Fribourg). Dans ce sens, il est possible d'imputer en tout cas en partie aux résultats constatés dans la section précédente en ce qui concerne le cumul des soldes du compte de fonctionnement, les effets de la rigueur budgétaire imposée par les dispositifs en place.

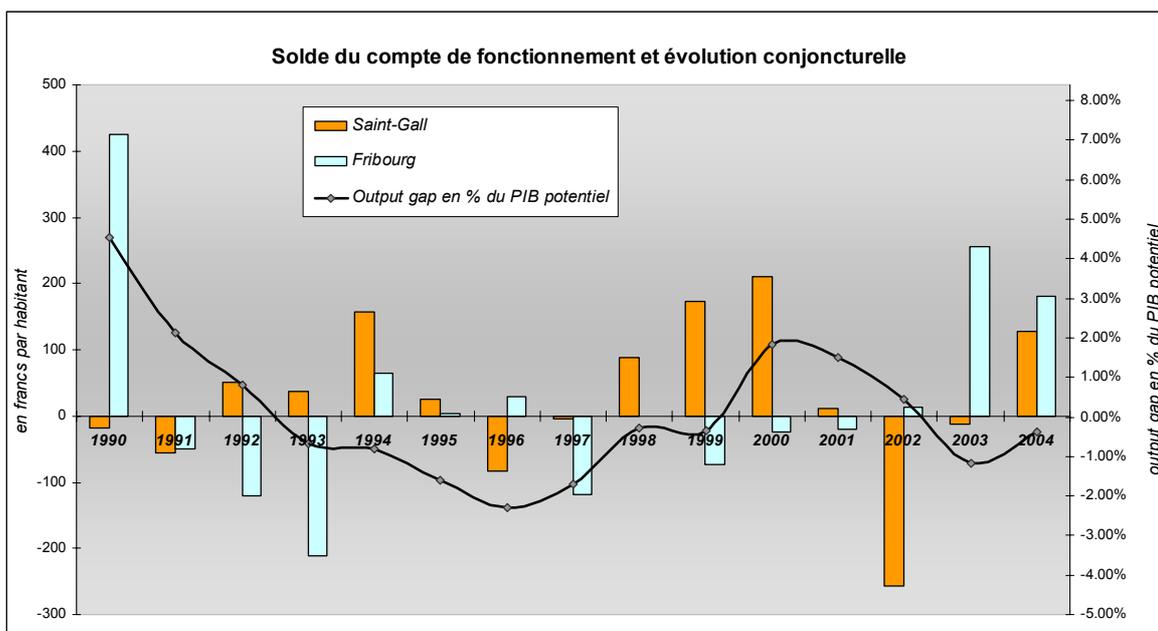
4.1.5 Normes budgétaires contraignantes et cycles conjoncturels

Nous avons vu dans le chapitre précédent que tant le dispositif de Fribourg que celui de St-Gall admettent la prise en compte des fluctuations conjoncturelles dans des limites quantitatives prédéterminées. Ces limites sont constituées pratiquement par la marge entre l'équilibre effectif du compte de fonctionnement et le déficit maximal admis par les normes légales. On pourrait dès lors parler de "déficit conjoncturel admis". La présente section cherche à déterminer si, au-delà de cette marge déficitaire admise, les mesures qui ont dû être mises en oeuvre

afin de contenir le déficit, étaient en phase ou non avec la situation conjoncturelle du moment. Concrètement, il s'agit de déterminer si les actions entreprises ont eu un caractère anticyclique, ou si au contraire elles ont été de nature à intensifier les mouvements oscillatoires de la conjoncture.

L'évolution conjoncturelle est appréciée ici au moyen de l'écart de production de l'économie du pays, communément dénommé "output gap". Ce dernier peut se définir comme l'écart entre le produit intérieur brut (PIB) effectivement observé et le PIB potentiel. Le PIB potentiel représente la production que l'économie est à même de soutenir durablement sans générer de tensions inflationnistes ou déflationnistes (OFS, 2005 : 7-10). De manière générale, un output gap positif correspond à une demande globale excédentaire (PIB effectif > PIB potentiel), alors qu'un output gap négatif équivaut à une offre excédentaire (PIB effectif < PIB potentiel). La mesure de l'output gap permet ainsi d'apprécier la situation du cycle conjoncturel à un moment donné (cf supra, § 1.3.3).

Le graphe suivant résume d'une part les soldes du compte de fonctionnement par habitant des deux cantons analysés, et d'autre part l'évolution conjoncturelle constatée sur les 15 périodes considérées.



Graphique 4.1 : Soldes du compte de fonctionnement et variations conjoncturelles

Sources : a) données : SECO et Administration fédérale des finances;

b) graphique : propre développement.

De manière générale, on constate qu'il ne se dégage aucune régularité sur toute la période entre les soldes de fonctionnement et les différentes phases conjoncturelles identifiables. Par exemple, entre 1993 et 1999, l'output gap est négatif, indiquant par là une phase de récession. Or durant cette période, le solde du compte de fonctionnement de St-Gall n'est négatif qu'à deux reprises (1996 et 1997), et même assez fortement positif à trois reprises (1994, 1998 et 1999). En période d'expansion économique, à l'exemple des années 2000 et 2001, seul St-Gall a dégagé des excédents de revenus, qui plus est très modestes en 2001. Or c'est précisément durant ces périodes d'expansion qu'il eût été judicieux de réaliser des excédents importants, qui auraient permis d'assurer un degré d'autofinancement élevé, voire supérieur à 100%, afin de stabiliser le niveau de la dette, respectivement de le réduire.

Les deux sections suivantes s'intéressent à déterminer à quel moment du cycle conjoncturel ont été prises des mesures visant à respecter le principe de l'équilibre du compte de fonctionnement.

A. Mesures prises par St-Gall

Comme nous l'avons vu précédemment, St-Gall a augmenté à plusieurs reprises son coefficient fiscal. Sur la série, la première augmentation intervient en 1992, alors que la situation conjoncturelle s'affaiblit, mais l'output gap demeure positif. En 1995 intervient une baisse du coefficient, alors que l'économie est en phase de récession. Dans ce cas, la mesure est conforme à une action anticyclique, puisqu'elle tend à réduire la ponction fiscale, libérant par là des moyens privés pouvant potentiellement renforcer la demande globale. Par contre, en 1993, 1996, 1998, 1999 et 2004, alors que l'output gap est négatif, le coefficient est adapté à la hausse. Dans ces cinq cas de figure, l'augmentation de la ponction fiscale retire des moyens au secteur privé au moment même où la demande est anémique, au risque de renforcer l'amplitude du cycle économique. De la même manière, l'introduction de mesures d'économie au budget 2003 (cf supra, § 4.1.4), intervient au moment où l'économie est déjà à la peine.

B. Mesures prises par Fribourg

Il ressort du Tableau 4.3 supra que Fribourg a fait usage de manière continue de la marge de manoeuvre que lui permet sa législation quant au déficit admis pour le compte de fonctionnement. Or au moment où survient une baisse de la conjoncture et si cette marge est déjà utilisée, toute mesure visant à maintenir le déficit s'avère *de facto* potentiellement procyclique. C'est ainsi que dès 1993, suite au refus populaire d'un accroissement de l'impôt, le canton s'est engagé dans toute une série de mesures d'économie. En 1997 et 1999, d'importants programmes d'épargne sont mis en oeuvre alors même que pour ces années, l'output gap demeure négatif. En 2001 par contre, alors que la conjoncture est favorable, le canton se lance dans un programme visant à réaliser de substantielles économies, dans le but de réduire ce qui semble manifestement être un déficit structurel. Le programme en question porte d'ailleurs le nom de "mesures structurelles".

En résumé, il apparaît au vu des éléments précédents que les deux cantons ont adopté - ou devrions-nous dire dû adopté - un comportement tendanciellement procyclique afin de respecter leurs limites légales de déficit de fonctionnement. La majorité des mesures rendues nécessaires ont en effet contribué à accentuer l'amplitude des oscillations conjoncturelles. Ainsi les normes budgétaires respectives de ces deux cantons comportent intrinsèquement des risques de corrections à caractère procyclique (impulsions procycliques).

De manière plus générale cependant, il convient de souligner que cette procyclicité n'est pas le propre des deux cantons analysés. La politique budgétaire des cantons adopte fréquemment, si ce n'est majoritairement, une tendance procyclique. Les cantons cherchent en effet avant tout à maîtriser, respectivement stabiliser leur déficit moyen, en empêchant dans le même temps les stabilisateurs automatiques de déployer librement leurs effets (MARTIN & SOGUEL, 2004 : 23-24 ; SOGUEL, 2006). Les constats qui se dégagent de cette première moitié de chapitre tendent à confirmer si besoin était ces propos.

4.2 Analyse du frein à l'endettement de la Confédération

Cette seconde partie de chapitre a pour ambition dans un premier temps de déterminer si et dans quelle mesure le frein à l'endettement contribue à la soutenabilité des finances de la Confédération. Dans un second temps sera rappelée la manière dont le mécanisme du frein à l'endettement incorpore les mouvements conjoncturels attendus. En dernier lieu, nous nous pencherons sur les points négatifs qui sont souvent mis en relief à l'encontre du modèle développé, et spécialement à l'endroit de sa complexité.

4.2.1 Contribution du frein à l'endettement à la soutenabilité des finances

De manière générale, le frein à l'endettement doit permettre une stabilisation des résultats de la Confédération sur la durée. Son principe de fonctionnement commande que sur la durée d'un cycle économique, déficits et excédents se compensent, de sorte que la dette se maintienne à un niveau constant. En d'autres termes, le mécanisme permet l'émergence de déficits en période de faible conjoncture, et exige la réalisation d'excédents en période d'essor économique. Sur la durée, l'addition des écarts par rapport à l'équilibre tend vers zéro. Le bon fonctionnement du système prévu n'est cependant possible qu'à la condition que les écarts par rapport à l'équilibre ne s'expliquent que par les mouvements conjoncturels. La mise en oeuvre du système exige en conséquence que tout écart - et en l'occurrence tout déficit - de nature structurelle soit préalablement résorbé. Faute de quoi le frein à l'endettement ne pourrait pas remplir l'objectif qui lui est assigné.

Dans le cadre de l'élaboration du budget 2003 de la Confédération est apparu le constat selon lequel le budget était structurellement déséquilibré. Il présentait un découvert structurel, que les premières esquisses budgétaires quantifiaient à près de 3 mia de francs (Message du Conseil fédéral concernant le budget 2003, 2002). Il n'était pas concevable d'éliminer ce découvert sur une seule année, principalement en raison des impacts négatifs que cela aurait pu avoir sur la conjoncture. Le parlement a dès lors adopté, dans le cadre du programme

d'allègement budgétaire 2003 (PAB 03), une disposition transitoire à la loi sur les finances de la Confédération, qui visait à éliminer progressivement le déficit structurel par étape d'ici à 2007, en relevant "artificiellement" le plafond de dépenses autorisées. Ainsi, les budgets 2004, 2005 et 2006 sont "bonifiés", au-delà de la limite des dépenses imposées par le frein à l'endettement, d'un montant de respectivement 3 mia, 2 mia et 1 mia de francs. La disposition transitoire mentionne en outre que "*le déficit structurel [...] doit être éliminé d'ici fin 2007*" (Loi sur les finances, art. 40a, dispositions transitoires).

A lui seul, le PAB 03 s'est cependant rapidement avéré insuffisant pour résorber l'entier du déficit structurel. Aussi, le Conseil fédéral a-t-il proposé en 2004 un second programme d'allègement budgétaire (PAB 04), qui comprenait également un programme destiné à abandonner certaines tâches assumées par la Confédération (programme d'abandon de tâches: PAT). Globalement, l'ensemble de ces mesures d'économie devrait produire les effets financiers suivants :

| | PAB 03 | PAB 04 + PAT | Effet total | Répartition |
|----------------------------|---------------------------|--------------|--------------|-------------|
| | <i>(en mio de francs)</i> | | | |
| Mesures relatives : | | | | |
| - aux dépenses | 2'622 | 1'802 | 4'424 | 91% |
| - aux recettes | 362 | 100 | 462 | 9% |
| Total | 2'984 | 1'902 | 4'886 | 100% |

Tableau 4.4 : Résumé des effets attendus des PAB 03, PAB 04 et PAT

Source : Notes de synthèse des décisions parlementaires (no 03.047 pour PAB 03; no 04.080 pour PAB 04-PAT), sous www.parlament.ch/AFS//data.

Sans ces différentes mesures d'économie, le Conseil fédéral estime à près de 25 mia de francs l'accroissement de la dette de la Confédération d'ici à 2010. A partir de l'exercice 2007, le plafond de dépenses de la Confédération devra correspondre exactement aux recettes dites structurelles, soit aux recettes corrigées des influences du cycle conjoncturel. Les recettes structurelles peuvent se définir comme celles auxquelles on peut attendre dès lors que le PIB est équivalent à sa tendance à long terme (output gap = 0; facteur k = 1).

En conclusion, il apparaît clairement que la mise en oeuvre progressive du frein à l'endettement a contribué de manière déterminante à atteindre l'objectif d'assainissement des finances fédérales. Dès lors que les déficits structurels auront pu être totalement éliminés et dans la mesure où le frein à l'endettement fonctionne conformément aux attentes placées en lui, la Confédération sera parvenue, grâce à cet instrument, à garantir la soutenabilité de ses finances à long terme. Les efforts et la vigilance seront cependant toujours de mise, comme en témoignent les perspectives du plan financier 2007-2009. Le Conseil fédéral envisage en effet déjà certaines coupes budgétaires afin de respecter le plafond de dépenses prévu (Conseil fédéral, 2005 : 6-9).

4.2.2 Le frein à l'endettement face aux fluctuations conjoncturelles

Le système de fonctionnement du frein à l'endettement a été décrit de manière détaillée dans le paragraphe 2.4 supra. En substance, le frein à l'endettement est conçu de telle manière à ce que les variations de recettes liées à la conjoncture ne puissent pas se répercuter automatiquement sur le niveau des dépenses. En d'autres termes, le frein implique qu'il n'est pas possible de prévoir des dépenses qui excèdent ce que les recettes peuvent financer chaque année dans une situation de conjoncture équilibrée. Les dépenses augmentent alors au rythme de la croissance économique attendue sur le long terme.

Les fluctuations conjoncturelles sont intégrées dans le mécanisme de fonctionnement au moyen du facteur conjoncturel k . Ce dernier est la résultante du rapport entre le PIB tendanciel et le PIB effectif estimé. Il permet de déterminer pour l'année budgétaire $t+1$ si l'économie croîtra plus vite ($k < 0$), au même rythme ($k = 1$) ou moins vite ($k > 0$) que la croissance considérée sur le long terme pour l'économie. La détermination du plafond des dépenses est ainsi opérée au moyen de la formule suivante :

$$D = R \times k$$

où D représente le plafond des dépenses, R correspond aux recettes prévues pour l'année $t+1$ et k le facteur conjoncturel calculé pour la même année.

Dans la mesure où les prévisions concernant les recettes d'une part et le facteur conjoncturel k d'autre part s'avèrent exactes, la prise en compte de la variation

conjoncturelle est assurée et permet le déploiement des effets des stabilisateurs automatiques. S'agissant d'estimations et de prévisions, l'incertitude est inévitable. Le mécanisme l'incorpore par le bais du compte de compensation, qui équivaut en quelque sorte à un "registre des erreurs d'estimation", dont le détail a été exposé précédemment.

L'application effective du frein à l'endettement permet d'illustrer la manière concrète dont sont pris en compte les mouvements conjoncturels. Lors de l'élaboration du budget, la Confédération calcule les prévisions de recettes au moyen de différentes méthodes et en fonction des anticipations qu'elle est en mesure d'opérer. D'autre part, elle détermine quelle devrait être l'évolution conjoncturelle durant la période considérée par le budget, afin d'être en mesure de calculer le facteur conjoncturel k. Au moyen de ces deux données (volume des recettes attendues et facteur conjoncturel), le plafond des dépenses est déterminé.

Le tableau suivant décrit la situation qui prévalait au moment de la présentation du budget 2006 :

| Vorgaben der Schuldenbremse | | | | Tabelle / Tableau 3 | |
|---|----------------------------|-------------------------------|-------------------------------|------------------------------------|--|
| | Rechnung Compte 2004 | Voranschlag Budget 2005 | Voranschlag Budget 2006 | Objectifs du frein à l'endettement | |
| Millionen Franken - millions de francs | | | | | |
| 1 Gesamteinnahmen | 48 629 | 50 749 | 52 157 | 1 | Recettes totales |
| 2 Ausserordentliche Einnahmen | – | – | – | 2 | Recettes extraordinaires |
| 3 Ordentliche Einnahmen [3=1-2] | 48 629 | 50 749 | 52 157 | 3 | Recettes ordinaires [3=1-2] |
| 4 Konjunkturfaktor | 1,009 | 0,997 | 0,998 | 4 | Facteur conjoncturel |
| 5 Ausgabenplafond (Art. 24a FHG) [5=3x4] | 49 066 | 50 597 | 52 052 | 5 | Plafond de dépenses (art. 24a LFC) [5=3x4] |
| 6 Konjunkturelle Defizite / Überschüsse [6=3-5] | -438 | 152 | 104 | 6 | Déficits / surplus dus à la conjoncture [6=3-5] |
| 7 Ausserordentliche Ausgaben (Art. 24c FHG) | 1 121 | – | – | 7 | Dépenses extraordinaires (art. 24c, LFC) |
| 8 Abbaupfad (Art. 40a FHG) | 3 000 | 2 000 | 1 000 | 8 | Plan de réduction du déficit (art. 40a, LFC) |
| 9 Reduktion Ausgabenplafond nach Artikel 24e Absatz 1 FHG | – | – | – | 9 | Réduction du plafond de dépenses selon art. 24e, al. 1er, LFC |
| 10 Höchstzulässige Ausgaben [10= 5+7+8-9] | 53 187 | 52 597 | 53 052 | 10 | Dépenses maximales autorisées [10= 5+7+8-9] |
| 11 Gesamtausgaben gem. R bzw. VA | 51 405 | 52 547 | 52 854 | 11 | Dépenses totales selon C ou B |
| 12 Differenz nach Artikel 24a bzw. d Absatz 2 FHG [12=10-11] | 1 782 | 50 | 198 | 12 | Différence selon art. 24a et d, al. 2, LFC [12=10-11] |

Figure 4.1 : Détermination du plafond de dépenses pour le budget 2006 de la Confédération

Source : Message du Conseil fédéral concernant le budget 2006, 2005 : 11.

Le plafond de dépenses (point 5) équivaut au produit des recettes ordinaires (point 3) multiplié par le facteur conjoncturel (point 4). Ce dernier, inférieur à l'unité, signifie que les prévisions anticipent un écart de production positif. Dans le budget précédent, la situation était pour ainsi dire identique. Par contre, l'année 2004 a enregistré un facteur supérieur à l'unité, signe d'une faible conjoncture.

A noter que le tableau précédent contient un poste particulier (point 8), qui est la transcription des dispositions transitoires admises pour la mise en oeuvre du frein à l'endettement. Le budget 2006 est en effet le dernier pour lequel il est toléré un dépassement maximal de 1 mia de francs des dépenses par rapport au plafond défini par le frein à l'endettement. Dès 2007, cette rubrique est amenée à disparaître.

En résumé, il ressort que l'application du frein à l'endettement conduit à une politique budgétaire "passivement" anticyclique de la part de la Confédération. Le mécanisme mis en oeuvre donne champ libre à l'action des stabilisateurs automatiques, postulant que ces derniers contribuent à infléchir les oscillations conjoncturelles. Ce constat rejoint également les conclusions du chapitre précédent, qui démontrait que le modèle de la Confédération surpasse les différents modèles cantonaux de frein aux déficits ou à l'endettement quant à leur degré de prise en compte de la situation conjoncturelle.

4.2.3 Constats et critiques par rapport au frein à l'endettement

Dès sa conception et dès la mise en consultation du projet, le système du frein à l'endettement a suscité un certain nombre de critiques. Certaines d'entre elles perdurent encore et sont clairement exprimées, d'autres sont latentes et susceptibles d'émerger selon les circonstances. La présente section tente de dresser un inventaire des principales critiques et de certains constats dressés à l'endroit du système retenu, sans pour autant prétendre à l'exhaustivité.

a) La détermination du déficit structurel

L'élimination de tout déficit structurel a été affichée comme un préalable fondamental pour une introduction complète du frein à l'endettement. Le principe même du frein à l'endettement stipule que seuls des déficits conjoncturels peuvent être admis selon les circonstances. Or les avis divergent quant à la possibilité de pouvoir déterminer, et spécialement quantifier l'importance du déficit structurel. En outre, il n'existe pas de méthode universelle qui permette de définir une situation conjoncturelle normale ou équilibrée. Pour le budget 2003 par exemple, l'estimation du déficit structurel variait de 2,5 à 4 mia de francs selon les méthodes utilisées (BECK, BOLLIGER & HUTH, 2003 : 16-20).

b) La garantie de l'équilibre sur la durée

L'atteinte d'une situation d'équilibre des soldes sur la durée d'un cycle conjoncturel constitue l'objectif fondamental du frein à l'endettement. Le cumul de ces soldes sur l'entier d'un cycle ne peut cependant tendre vers zéro qu'à la condition que les prévisions se soient avérées suffisamment proches de la réalité. En cas d'écart trop importants, il existe un risque élevé de déviance par rapport à la cible. Or la réalisation d'un tel équilibre sur la durée d'un cycle implique que des conditions très particulières soient cumulativement réunies; réunion dont la probabilité s'avère relativement faible (MÜLLER, 2003 :11-12).

c) Un effet (quasi) nul sur la quote-part de l'Etat

Les exigences du frein à l'endettement sont déconnectées du volume relatif que représente l'Etat, respectivement la Confédération ici, dans l'économie du pays. Le respect de l'équilibre budgétaire sur la durée peut parfaitement être réalisé sans référence à une taille accrue ou réduite de l'Etat. Le frein à l'endettement n'a aucune emprise et ne donne aucune incitation relativement à la quote-part de l'Etat.

Une nuance doit cependant être apportée ici. Les différentes mesures d'économie décidées afin de résorber le déficit structurel comprennent pour leur grande majorité - 91% du volume des effets attendus (cf supra, Tableau. 4.5) - des efforts axés sur la réduction des dépenses. De ce fait, ces économies ont pour effet de réduire quelque peu la quote-part de l'Etat.

d) Seul le budget de la Confédération est concerné

Le frein à l'endettement ne s'applique qu'au budget de la Confédération. La règle des dépenses qu'il contient ne s'applique pas aux prélèvements obligatoires, comme ceux prévus par l'assurance-chômage par exemple. La question peut se poser si cette règle ne devrait pas être étendue aux cotisations dues aux assurances sociales obligatoires. En effet, les taux de cotisations à l'assurance-chômage ont été relevés en période de récession, puis réduits ultérieurement lorsque la situation économique a retrouvé le chemin de l'expansion. De facto, les effets anticycliques recherchés par le frein à l'endettement peuvent s'en trouver partiellement annihilés (BECK, BOLLIGER & HUTH, 2003 : 16-20 & 24).

e) L'accessibilité cognitive des anticipations conjoncturelles

Si le principe de fonctionnement du frein à l'endettement est facile à comprendre, les méthodes d'estimation qui les soutiennent le sont moins. La détermination du facteur k peut s'avérer spécialement délicate en ce sens. La compréhension du filtre HP notamment n'est pas aisée pour une personne non initiée, qui risque de se déstabiliser à la lecture de la formule arithmétique qui en est la base. De plus, le choix obligatoire de deux paramètres (taille de l'échantillon et valeurs de la constante de lissage); choix qui n'est pas sans effet sur les résultats (OFS, 2005 : 11), constitue un obstacle supplémentaire à toute tentative de reproduction des calculs. Ce choix repose en outre sur une base qui demeure relativement arbitraire (MARTIN & SOGUEL, 2004 : 27-28). En outre, tout ajustement opéré par la Confédération sur le mode de calcul du facteur k tend à renforcer le sentiment d'inaccessibilité, puis consécutivement de méfiance envers les calculs opérés.

f) Les ajustements du mode de calcul du facteur conjoncturel

L'Administration fédérale des finances (AFF) a constaté que le choix initial de la valeur pour l'un des paramètres entrant dans le filtre HP (en l'occurrence la constante de lissage) n'était pas approprié. En substance, le poids accordé dans le calcul aux années postérieures à celle concernée par le budget (soit $t+2$ et suivantes) s'est avéré trop important par rapport aux années antérieures considérées. Le filtre a donc été adapté en conséquence, et a été utilisé pour la première fois dans le cadre du budget 2004 (BRUCHEZ, 2003 & AFF 2004). S'il

est aisément compréhensible que des mesures de réglages fins interviennent au début de l'utilisation d'un tel instrument, il convient cependant de ne pas négliger les effets que de tels ajustements peuvent avoir auprès du grand public, et spécialement auprès des personnes déjà peu convaincus par le choix de l'instrument. En outre, vu l'importance de ce facteur et les éventuels comportements stratégiques qui peuvent intervenir dans le cadre des opérations de calcul, il ne serait pas étonnant que sa détermination passe un jour aux mains du politique (cf par exemple l'interpellation 02.3551 Leumann-Würsch et 13 cosignataires, Conseil des Etats, octobre 2002).

g) La nécessité d'un compte de compensation

Puisque le frein à l'endettement se base sur les prévisions, l'incertitude est omniprésente. Elle a conduit à la création d'un nouvel outil, dont la fonction consiste à enregistrer les erreurs d'estimation. Cet outil alourdit en quelque sorte la gestion budgétaire, mais s'avère indispensable afin de créer un lien nécessaire entre les chiffres budgétés et les résultats obtenus a posteriori (HIMMEL & GEIGER, 2004 : 8-9).

De manière générale, les critiques ou constats établis peuvent se défendre. Mais à l'exemple des points a), c) ou d), il faut relever que le modèle du frein à l'endettement n'a pas été conçu pour résoudre tous les problèmes relevés. Il poursuit des objectifs spécifiques précis, clairement énoncés et manifestement avec un certain succès pour l'instant. Un élément plus délicat à notre sens concerne les points e) et f). La question de l'accessibilité cognitive du modèle, respectivement des calculs qui lui sont inhérents, peut apparaître comme délicate. Le fait de réserver, ou tout au moins de donner l'impression de réserver la compréhension des calculs et la capacité de les reproduire à des seuls spécialistes pose problème et contrevient en quelque sorte au principe de transparence qui devrait prévaloir. La crédibilité du système lui-même peut en pâtir dès lors que cette problématique se thématise au plan politique. Un tel cas de figure n'est *a priori* pas une utopie, dans la mesure où la détermination du facteur conjoncturel représente une importance majeure dans la quantification des dépenses budgétaires de la Confédération.

De toute évidence, le fait que le modèle du frein à l'endettement de la Confédération fait appel à des estimations implique qu'il renferme intrinsèquement une part d'incertitude. Partant, le recours à des méthodes de calculs aussi élaborées soient-elles ne peut éviter complètement les risques de comportements stratégiques de la part des acteurs politico-administratifs intéressés par les enjeux en question. Une instrumentalisation du mode de calcul ne peut pas être complètement écartée.

La transposition pure et simple du modèle de la Confédération au niveau d'un canton ne paraît pas praticable. A la lumière de ce chapitre et du précédent, nous avons pourtant vu que ce modèle surpasse ceux des cantons, particulièrement en ce qui concerne la prise en compte des fluctuations conjoncturelles. Cependant, la problématique liée aux calculs prévisionnels que nécessite ce modèle est importante et ne devrait pas être sous-estimée. Qui plus est, il n'existe pas (encore) de données fiables qui permettraient de déterminer la situation conjoncturelle du moment et une situation prévisionnelle au plan cantonal. Tout au plus, les données qui permettent de quantifier l'évolution économique d'un canton ne sont disponibles que moyennant un décalage temporel conséquent, rendant caduque leur utilisation pour préciser la situation actuelle.

Le chapitre suivant cherchera à surpasser ces écueils dans le but d'exploiter les points forts du frein à l'endettement et de proposer un modèle de frein aux déficits applicable à l'échelon d'un canton.

* * * * *

Chapitre 5 Un modèle idéal de règles budgétaires contraignantes ?

Nous avons vu dans les chapitres précédents que si la question et le souci de l'équilibre budgétaire sont présents dans tous les cantons, la manière d'y répondre est par contre propre à chaque canton. En d'autres termes, il existe quasiment autant de solutions plus ou moins abouties qu'il y a de cantons, pour un problème somme toute identique. Deux constats s'imposent à ce stade. Premièrement, il n'existe manifestement pas de consensus politique quant à la manière de résoudre la problématique de l'équilibre budgétaire. Même si les adaptations récentes observées dans les dispositifs cantonaux se caractérisent toutes par un renforcement de la notion d'équilibre budgétaire, les buts poursuivis et les instruments utilisés demeurent propres à chacun (cf. supra, § 2.2). Deuxièmement, les cantons connaissent des situations financières fortement hétérogènes, qui résultent notamment de leur histoire et de leur tissu socio-économique. Dans ce sens, la question de l'équilibre du budget ne se pose pas sur des mêmes bases à Delémont qu'à Coire, ou à Sion qu'à Schaffhouse.

Le présent chapitre a pour ambition de concevoir un nouveau modèle de règles budgétaires contraignantes susceptible d'être appliqué à l'échelon d'un canton. En s'appuyant sur les constats et les résultats des analyses développés dans les chapitres précédents, nous posons dans une première section les principes sur lesquels devrait s'ancrer un tel modèle. Une simulation du modèle est ensuite réalisée dans le cadre de la deuxième section au moyen de données historiques d'un canton. Enfin, la dernière section est l'occasion d'exprimer différentes recommandations et réserves dans une perspective de transposition du modèle élaboré.

5.1 Fondements et description d'un modèle idéal

Le qualificatif d'*idéal* accolé au modèle développé ci-après ne découle pas d'une prétention de vouloir affirmer la supériorité de ce modèle dans l'absolu. Il convient de l'observer comme étant un modèle façonné de manière originale et

pragmatique par la reprise de l'essentiel des résultats et réflexions issues des chapitres précédents de notre étude.

5.1.1 Caractéristiques de base

La description des modèles cantonaux de normes budgétaires contraignantes a mis en exergue les différents éléments qui caractérisent les dispositifs appliqués aujourd'hui. L'utilisation de grilles d'analyses spécifiques a ensuite permis de porter une appréciation sur chacun de ces modèles, et indirectement sur leurs caractéristiques propres. A l'appui de ces considérations, le modèle dit *idéal* devrait à notre sens se baser sur les caractéristiques suivantes :

- a) le modèle doit avoir pour objectif l'équilibre du seul compte de fonctionnement, sans considérer (à ce stade) le compte des investissements;
- b) le modèle doit exiger l'équilibre du budget sur la durée, c'est-à-dire non pas annuellement, mais sur la durée d'un cycle économique;
- c) le modèle tient compte de la situation conjoncturelle, afin de respecter l'exigence constitutionnelle;
- d) il est contraignant, dans le sens où il n'est pas possible de déroger aux règles qu'il pose sans s'exposer à des sanctions;
- e) il est simple, transparent et facile d'accès en termes cognitifs.

Ces premières caractéristiques constituent le fondement du modèle proposé. Elles ne sont cependant pas exhaustives, et pourront être avantageusement complétées ultérieurement.

5.1.2 Atouts du frein fédéral à l'endettement

Nous avons vu précédemment que le frein fédéral à l'endettement est certes perfectible et qu'il présente plusieurs faiblesses qui prêtent flanc à la critique. Cependant, ce modèle est puissant et fortement utile dans la conduite des finances fédérales. Nous avons également pu constater qu'il soutient facilement la comparaison avec les modèles cantonaux de normes budgétaires, surpassant

même tous ces modèles quant à son degré de prise en compte de la situation conjoncturelle (cf. supra, Figure 3.5). Trois caractéristiques du modèle de frein fédéral à l'endettement seront reprises et intégrées dans l'édification de notre modèle idéal. La première a trait à la clarté et au bon sens de son énoncé de base: il ne peut être dépensé plus par l'Etat que ce qui est encaissé. Cette règle, basique en soit, se traduit par la règle dite "des dépenses" : le plafond des dépenses est déterminé par les recettes attendues, multipliées par un facteur conjoncturel (k). Ainsi, sur la durée d'un cycle conjoncturel, recettes et dépenses devraient s'équilibrer, à condition toutefois qu'il y ait symétrie entre les phases de haute et de basse conjoncture, respectivement entre l'output gap positif et l'output gap négatif.

La seconde caractéristique que nous empruntons concerne précisément la prise en compte automatique et formalisée de la situation conjoncturelle. Sans revenir sur les difficultés que suscitent les calculs prévisionnels des oscillations conjoncturelles, le modèle présente l'avantage de prédéfinir la manière dont ces oscillations ont un impact sur la détermination du plafond de dépenses.

Enfin, la dernière caractéristique retenue est directement liée - voire intégrée - dans les deux précédentes, mais elle revêt une importance toute particulière qu'il convient de relever. Le modèle du frein à l'endettement tolère des déficits en période de basse conjoncture, et exige également des excédents de revenus en période de haute conjoncture. Or comme nous l'avions relevé, les modèles des cantons omettent - ou esquivent - cette seconde exigence, brisant ainsi la symétrie pourtant nécessaire entre déficits en période de basse conjoncture et excédents en période de prospérité. A ce stade, mentionnons que cette asymétrie est également dénoncée en ce qui concerne le Pacte de stabilité et de croissance (PSC) de l'Union économique et monétaire (ANNETT & JAEGGER (FMI), 2004 ; BARJOU 2004 ; SECO, 2003; VERGNAUD, 2004). Ce pacte tolère en quelque sorte un déficit nominal annuel jusqu'à concurrence de 3% du PIB, mais n'exige pas la réalisation d'excédents en période de haute conjoncture. Les différentes critiques peuvent se résumer ainsi :

" [...] Sans ambages, le gouvernement qui est autorisé à accumuler un déficit de 1 à 3 % lorsque l'économie est vigoureuse ne pourra respecter le plafond de 3 %

lorsque l'économie ralentit. Le gouvernement qui veut respecter les règles (d'équilibre) tout au long des oscillations d'un cycle économique doit se doter de règles qui génèrent des excédents lorsque l'économie est vigoureuse." (SCHICK (OCDE), 2003, 38-39).

Au vu de son importance, le critère visant l'obligation de réaliser des excédents en période de conjoncture favorable doit faire explicitement partie de notre modèle idéal.

La question de la transposition pure et simple du modèle de la Confédération au plan cantonal pourrait être posée. Quatre raisons au moins s'opposent à une telle reprise *in extenso*. Premièrement, ce modèle se réfère à des calculs prévisionnels de l'évolution conjoncturelle. Ces prévisions, comme nous l'avons vu, soulèvent un certain nombre de problèmes et ne peuvent exclure totalement le risque d'une éventuelle instrumentalisation des calculs nécessaires. En outre, la maîtrise des modalités de calculs ainsi que des différents paramètres qui interviennent font appel à des capacités cognitives qu'il ne faut pas sous-estimer, et qui confère au modèle un caractère quelque peu technocratique difficilement accessible à tout un chacun. Deuxièmement, il n'existe pas, à l'échelon cantonal, de données suffisantes et adéquates qui permettraient cas échéant d'effectuer des calculs conjoncturels prévisionnels. Or sans ces données, le modèle de la Confédération ne peut être appliqué. Il apparaît donc souhaitable que le modèle idéal parvienne à s'émanciper de ces contraintes liées aux estimations. Troisièmement, le rôle et l'impact des décisions budgétaires autonomes des cantons sont différents que ceux de la Confédération. D'une part, le budget de chaque canton individuellement représente un poids tout à fait relatif au plan de l'économie du pays. Chacun des cantons joue certes un rôle important, notamment dans l'idée de ne pas contrer les autres collectivités dans leurs efforts visant un rééquilibrage conjoncturel. Mais on ne saurait exiger d'un canton autant que ce qui peut être demandé à la Confédération, qui plus est en l'absence de toute coordination intercantonale. Il apparaît ainsi relativement légitime pour un canton de contenir dans certaines limites les conséquences induites par l'action des stabilisateurs automatiques. La quatrième raison enfin a trait à l'agrégat comptable sur lequel s'applique le frein à

l'endettement; agrégat qui ne distingue pas les dépenses de fonctionnement de celles d'investissement. Comme nous l'avons vu, la quasi totalité des cantons vise l'équilibre du compte de fonctionnement, et non celui du compte des investissements. Aussi nous semble-t-il logique et cohérent de développer un instrument qui tienne compte de ce constat, dans le sens d'un frein aux déficits du (seul) compte de fonctionnement. D'autres éléments appuient en outre ce choix. Le budget de la Confédération est avant tout un budget de transferts. En proportion de ses investissements, peu d'objets concernent des investissements propres de la Confédération, à la différence des cantons. Il s'agit en effet dans la majorité des cas de transferts en faveur de collectivités ou d'entreprises publiques. A l'échelon d'un canton, le compte de fonctionnement représente la toute grande partie du compte administratif; les dépenses d'investissements étant proportionnellement beaucoup plus faibles. Enfin, la règle d'équivalence impose que sur le long terme, les revenus et charges s'équilibrent.

5.1.3 Le taux de chômage en tant que reflet des fluctuations conjoncturelles

La prise en compte de la conjoncture dans notre modèle nécessite de pouvoir quantifier cette dernière, et plus spécifiquement ses oscillations. La méthode utilisée pour le frein à l'endettement au plan fédéral ne nous est pas d'un grand secours ici, d'une part parce que nous voulons renoncer dans la mesure du possible à des calculs prévisionnels, et d'autre part parce qu'à l'échelon cantonal il n'existe pas (encore) d'indicateurs adéquats permettant de mesurer l'output gap en temps utile.

Nous proposons de retenir le taux de chômage cantonal comme indicateur de l'évolution conjoncturelle du canton considéré. Trois aspects sont développés ci-après quant au choix de cet indicateur. Il sera d'abord question de la disponibilité de l'information, ensuite du lien qui lie le chômage à l'évolution conjoncturelle, et enfin de l'impact qu'a cet indicateur sur le solde budgétaire cantonal.

5.1.3.1 Disponibilité et qualité de l'indicateur

Le taux de chômage est une mesure communément admise et reconnue. En Suisse, le SECO a pour mission de le mesurer régulièrement. Il calcule ainsi chaque mois et pour chaque canton ce taux de la même manière, de sorte que la valeur qu'il reflète n'est pas contestable. En outre, les valeurs annuelles et même mensuelles du taux de chômage sont facilement accessibles et en tout temps. Enfin, le taux mensuel par canton est disponible dans un délai très rapide (en principe moins de trois semaines après la fin du mois). Autrement dit, le taux de chômage de l'année t durant laquelle est élaborée le budget de l'année $t+1$ est disponible mensuellement. Le taux moyen de l'année se précise ainsi progressivement, et les deux tiers au moins de l'année sont passés - avec eux les taux des premiers mois - au moment où le budget est arrêté. De cette manière, il est possible de déterminer sa valeur pour l'année t de manière relativement précise.

La disponibilité de cet indicateur, son universalité et la fréquence de sa mise à jour lui confèrent des avantages déterminants.

5.1.3.2 Taux de chômage et cycle conjoncturel

Le chômage représente la sous-utilisation du facteur de production qu'est le travail. Il est ainsi le reflet de l'inadéquation de l'offre de travail - excédentaire - par rapport à la demande de ce facteur de production par les entreprises. De manière générale, il apparaît évident que le taux de chômage connaît à court et même moyen terme une évolution très étroitement liée aux fluctuations conjoncturelles. Une demande globale anémique par exemple, qui provoque un excédent croissant d'offre conduit à un affaiblissement de la conjoncture, et donc à un accroissement du chômage. Les entreprises cherchent en effet à adapter leur offre à la demande, en abaissant leur production. Si à très court terme elles éviteront les licenciements, ces derniers se produiront avec un certain décalage dès lors que la situation perdure. A l'inverse, lorsque la demande globale est soutenue, les entreprises vont accroître leur offre. Si dans un premier temps elles parviennent éventuellement à répondre à la demande par leurs stocks, elles embaucheront au cas où la demande se maintient, réduisant *de facto* le taux de chômage.

S'il est incontestable que les fluctuations conjoncturelles représentent une des causes majeures des variations du chômage, elles ne sont par contre pas suffisantes pour en expliquer le niveau. Ce dernier est déterminé par plusieurs autres facteurs, et notamment par la structure socio-économique du pays ou de l'entité considérée. Schématiquement, plus cette structure est rigide, plus le niveau global du chômage risque d'être élevé. De manière quelque peu schématique, le taux de chômage peut être disséqué en deux composantes : l'une structurelle et l'autre conjoncturelle. Cette deuxième composante, comme son nom l'indique, constitue la fraction du taux de chômage qui dépend étroitement du niveau de l'activité économique. La composante structurelle quant à elle correspond en quelque sorte à la tendance à long terme du chômage, dont le niveau ne peut être réduit par la seule croissance économique. La détermination de sa valeur s'apparente à l'approche du NAIRU³ (TURNER & AL. (OCDE), 2001). Dans notre modèle, l'approche de la composante tendancielle du chômage est représentée par la moyenne du taux de chômage sur une certaine période; période que nous avons fixée à 12 ans. Nous proposons l'utilisation de la moyenne arithmétique pour des raisons de commodité et de simplicité. Il eût été possible d'utiliser une méthode de calcul plus élaborée telle que le filtre HP pour déterminer la composante structurelle du taux de chômage. Mais ressurgiraient alors immédiatement les inconvénients présentés dans le chapitre précédent quant au niveau de technicité des calculs notamment. La période sur laquelle se calcule la moyenne doit être suffisamment longue pour que ressorte la tendance structurelle du taux de chômage avec une marge d'erreur réduite, et suffisamment courte à la fois, pour donner un certain poids aux années récentes, afin de considérer l'évolution que pourrait marquer cette composante structurelle. En outre, notre choix d'une période de 12 ans présente l'avantage de pouvoir réaliser une simulation sur des données (comptables) directement disponibles, ce qui n'aurait pas été le cas pour une période plus étendue.

Cette approche, certainement grossière et réductrice par rapport notamment aux calculs économétriques utilisés pour la détermination du NAIRU, présente l'avantage de la simplicité. De surcroît, la moyenne sur 12 années assure avec

³ Non-accelerating inflation rate of unemployment; soit en français : le taux de chômage n'accélérait pas l'inflation.

une bonne probabilité que les données utilisées recouvrent l'entier d'un cycle conjoncturel.

5.1.3.3 Taux de chômage et solde budgétaire

Intuitivement, nous pouvons avancer l'hypothèse que toute variation du taux de chômage a un impact sur le solde du compte de fonctionnement d'un canton. Un accroissement du nombre de personnes inscrites au chômage par rapport à la population active implique deux effets majeurs :

- d'une part un effet *charges* : les personnes sans emploi touchent des indemnités de chômage dans un premier temps, puis éventuellement d'autres aides financières à caractère social par la suite ;
- d'autre part un effet *revenus* : la diminution des personnes actives réduit leur revenu global de l'économie, et par la même occasion le volume global des recettes fiscales.

Ces effets s'inversent en cas de croissance économique, sous la réduction du taux de chômage et l'augmentation de la masse imposable. Autrement dit, le chômage est certainement une des raisons majeures pour lesquelles les situations de récession économique ou de croissance anémique sont considérées comme étant un problème public. C'est parce que le chômage coûte à la collectivité, en termes financiers et en termes socio-économiques, qu'il entre dans la sphère des problématiques publiques à solutionner.

Cette hypothèse de l'impact du taux de chômage sur le solde de fonctionnement se confirme dans les faits. Les responsables des finances des cantons estiment eux-mêmes que le taux de chômage joue un rôle important dans la détermination du solde budgétaire dans le sens d'une relation négative : plus le taux de chômage est élevé, plus le solde du compte de fonctionnement sera négatif (MARTIN, SOGUEL & TANGERINI, 2002 : 14-16). Cette relation entre la variable "chômage" et le solde budgétaire a en outre été confirmée par différentes études économétriques, qui démontrent une influence négative et significative de cette variable, parmi d'autres, qui permettent d'expliquer le solde budgétaire (MARTIN & SOGUEL, 2004 : 143-155).

En dernier lieu, il n'est pas vain de rappeler que les variations de charges provoquées par la fluctuation du chômage sont considérées comme l'une des

composantes déterminantes des stabilisateurs automatiques. Dans ce sens, ces variations jouent *de facto* un rôle dans les soldes budgétaires, respectivement dans le cadre des forces de rééquilibrage de ces derniers.

Notons encore à ce stade qu'à l'échelon d'un canton, les effets d'une variation du chômage se produisent avec un certain décalage. Du fait que les indemnités de chômage sont principalement versées au niveau de la Confédération, les incidences du chômage se retrouvent dans d'autres types de dépenses à caractère social auprès des cantons (aide sociale, mesures de réinsertion professionnelle, etc.), qui réagissent aux fluctuations du taux de chômage avec un certain retard (NOVARESI, 2001 : 300). En effet, durant la période donnant droit aux indemnités de chômage, le canton n'est pas ou que peu touché, si ce n'est par une réduction de ses revenus fiscaux, notamment en provenance des entreprises. Les incidences "lourdes" quant aux dépenses apparaissent dès la fin du droit aux indemnités, par le report de la charge sur les cantons à travers les types de dépenses mentionnées précédemment.

Ce décalage est peut-être encore plus marqué en terme d'effets du côté des revenus, et notamment des revenus fiscaux. En effet, pour la période budgétaire $t+1$, ces revenus sont déterminés sur la base des informations fiscales disponibles, respectivement sur la base fiscale connue en t . De ce fait, toute variation significative se fera sentir avec un moins une période de décalage temporel.

5.1.4 Enoncé du modèle idéal

Sur la base des différentes caractéristiques mises en exergue ci-dessus et des considérations faites quant au taux de chômage, il est possible à ce stade de décrire le modèle proposé. Ce dernier s'appuie sur une règle des charges, par analogie à la règle des dépenses de la Confédération. Le modèle détermine le niveau maximal des charges de fonctionnement au moment de l'élaboration de chaque budget, en fonction des revenus attendus. Fondamentalement, le modèle vise l'équilibre budgétaire sur la durée d'un cycle économique. En d'autres termes, il tolère des déficits (conjoncturels) en période de basse conjoncture, et exige en

contrepartie des excédents (conjuncturels) en période d'expansion économique. De manière générale, le modèle se base sur la règle suivante :

$$\text{Charges} = f(\text{Revenus})$$

La situation conjoncturelle du moment est prise en compte dans le modèle par le biais d'un facteur c , qui représente le degré d'excédent de charges ($c > 0$) ou de revenus ($c < 0$) qui doit apparaître au budget de fonctionnement :

$$\text{Charges} = (1 + c) \times \text{Revenus} \quad (1)$$

Le facteur c , respectivement l'expression " $1 + c$ " s'apparente, toute proportion gardée, au coefficient conjoncturel k contenu dans le frein à l'endettement de la Confédération. Ce facteur c détermine si le budget en question doit présenter un solde positif (excédent de revenus) ou négatif (excédent de charges). Il se calcule à partir de trois éléments explicités ci-après :

$$c = a \times (e_t - \bar{e}), \text{ où :} \quad (2)$$

- a représente un facteur d'adaptation des stabilisateurs automatiques en fonction des contraintes légales; nous y reviendrons en détail;
- e_t correspond au taux de chômage de la période t , soit la période durant laquelle est élaboré le budget $t+1$;
- \bar{e} représente le taux de chômage moyen d'une période déterminée.

L'expression $(e_t - \bar{e})$ est importante, car elle permet de situer le niveau actuel du chômage en fonction du taux moyen constaté durant les dernières années. En retenant une période suffisamment longue, le résultat de l'expression détermine si la situation conjoncturelle du moment est favorable ($e_t < \bar{e}$) ou au contraire si le chômage dépasse sa moyenne à long terme, ce qui serait le signe d'une faible conjoncture ($e_t > \bar{e}$). Rappelons que dans l'élaboration de notre modèle, nous avons retenu une période de 12 années pour le calcul de \bar{e} .

Comme mentionné précédemment, il est admissible - et peut-être même légitime - qu'un canton limite le volume des déficits qu'il est prêt à accepter en tant que marge de manoeuvre permettant l'action des stabilisateurs automatiques. C'est typiquement ce qu'ont fait les cantons de Fribourg et de St-Gall, en codifiant dans leur dispositif respectif une limite maximale au déficit du compte de fonctionnement. Sous une forme quelque peu différente, le dispositif vaudois dit du "petit équilibre", cette marge de manoeuvre équivaut en quelque sorte à la somme des amortissements calculés. (cf supra, § 3.1). Le modèle que nous proposons se base ainsi sur une marge de manoeuvre définie préalablement par le législateur, cas échéant par le gouvernement, et propose de l'adapter à la situation économique du moment. Le facteur "a" s'énonce ainsi de la manière suivante :

$$a = \frac{d}{e' - \bar{e}}, \text{ où} \quad (3)$$

- d correspond à la contrainte légale relative à l'insuffisance de couverture maximale admise par le législateur, par exemple 3 % de la somme des revenus ;
- e' représente le taux de chômage maximal enregistré sur une période donnée (par exemple 12 ans) ;
- \bar{e} équivaut au taux de chômage moyen sur une période donnée (par exemple 12 ans).

De cette manière, l'importance de la marge de manoeuvre autorisée est d'une certaine façon contingentée, limitée par la situation conjoncturelle qui a prévalu dans un passé récent; situation mesurée au moyen du taux de chômage.

En reprenant l'expression (2) ci-dessus et en remplaçant le coefficient a par l'expression développée sous (3), nous constatons que :

$$c = a \times (e_t - \bar{e})$$

$$= \frac{d}{e' - \bar{e}} \times (e_t - \bar{e}) \quad (4)$$

$$= d \times \frac{e_t - \bar{e}}{e' - \bar{e}} \quad (5)$$

Le taux de couverture c peut s'interpréter ainsi de deux manières différentes :

- d'une part il représente un facteur d'adaptation du solde du budget de fonctionnement en fonction de la conjoncture (expression (4) ci-dessus) ;
- il peut se définir d'autre part comme un facteur d'adaptation de d , soit de la marge de manoeuvre maximale découlant des contraintes légales, à la situation conjoncturelle (expression (5)).

Notons que a et c dépendent étroitement de la valeur de d . Or la détermination de cette dernière n'est pas aisée, et génère d'importantes conséquences, spécialement lorsque c tend vers d . Si conceptuellement d représente la marge de manoeuvre budgétaire admise pour permettre l'action des stabilisateurs automatiques, il n'est pas pour autant certain que cette marge corresponde exactement à l'ampleur des effets sur les soldes budgétaires imputables aux stabilisateurs automatiques. Si d s'avère être supérieur aux effets des stabilisateurs automatiques, alors la marge entre d et les effets dûs aux stabilisateurs correspond à des impulsions discrétionnaires. A l'inverse, si d est inférieur à ces effets, cela revient à "corseter" les stabilisateurs automatiques, qui ne pourraient dans ce cas pas produire l'entier de leurs effets correcteurs sur la conjoncture. Le calibrage de d doit donc s'opérer entre ces deux frontières.

Schématiquement, le principe de fonctionnement du modèle peut se représenter de la manière suivante :

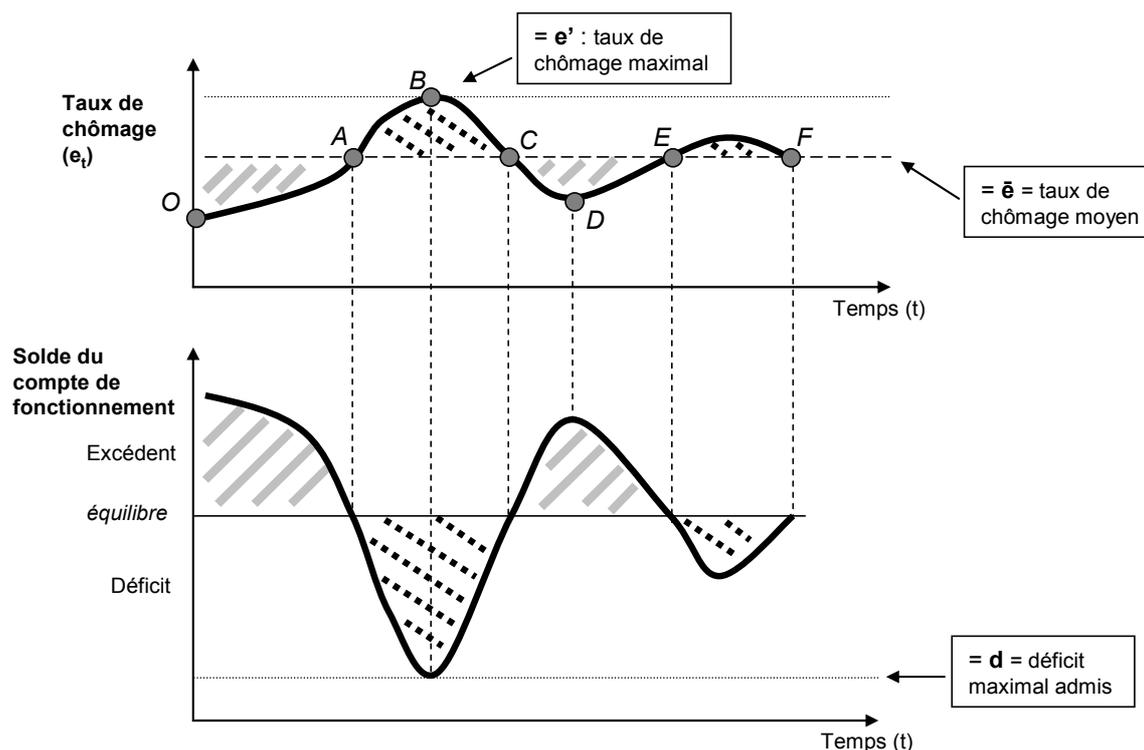


Figure 5.1 : Principe de fonctionnement du modèle proposé

Source : propre développement.

Si le taux de chômage de la période t_0 - soit la période durant laquelle est élaborée le budget $t+1$ - est inférieur à sa moyenne des années antérieures ($e_t < \bar{e}$; sections OA et CE), le budget $t+1$ doit présenter un solde positif ($c < 0$). Lorsqu'à l'inverse, le taux de chômage en t est supérieur à son taux moyen ($e_t > \bar{e}$; sections AC et EF), alors le budget peut être déficitaire; les charges excédant les revenus ($c > 0$). Ce n'est que lorsque le taux de chômage équivaut à sa moyenne ($e_t = \bar{e}$; points A , C , E et F) que l'équilibre stricte est requis.

Le taux de déficit de couverture maximum admis par la loi (d) n'est atteint que lorsque le taux de chômage à la période t correspond au taux le plus élevé de toute la période considérée ($e_t = e'$; point B). Dans ce cas seulement, la valeur de c est égale à celle de d : le déficit du budget atteint le maximum admis par le législateur, vu la situation conjoncturelle particulièrement difficile mesurée à travers le chômage.

Le modèle est conçu de manière à incorporer les évolutions les plus récentes du taux de chômage. La valeur des variables e_t , \bar{e} et e' doit ainsi être déterminée pour chacune des nouvelles périodes budgétaires. Cette calculation glissante évite de

prendre en compte des données trop anciennes, tout en conservant une perspective temporelle suffisamment large, qui permettent de considérer des observations sur au moins un cycle conjoncturel entier.

La question des écarts constatés *ex post* aux comptes par rapport au budget, et donc par rapport à la règle des charges, doit être posée. Des écarts peuvent survenir d'une part sur le taux de chômage définitif de la période t , et d'autre part sur le volume effectif des revenus.

Un éventuel écart du taux de chômage peut surgir entre celui que le modèle retient, soit par simplification le taux de chômage mesuré jusqu'à la mi-année de t par rapport à sa valeur mesurée *ex post* sur l'entier de l'année t . Nous sommes d'avis qu'un tel écart ne justifie pas une révision *ex post* du calcul des charges maximales admises. En effet, le modèle se base sur le fait que le taux de chômage est un indicateur qui permet d'anticiper les effets qu'ont les variations conjoncturelles sur les soldes budgétaires. Les décalages entre ces variations et leurs effets dans les budgets cantonaux (cf supra, § 5.1.3.3) permettent de se référer au taux de chômage de la période précédente, respectivement la première moitié de cette période pour calculer *par anticipation* les effets sur le solde budgétaire de l'année suivante. Autrement dit, le taux de chômage de la période t influence directement les charges de la période $t+1$. En ce sens, le modèle proposé se distancie de celui appliqué par la Confédération, dans lequel le facteur k estimé doit être le reflet de l'évolution conjoncturelle attendue pour la période $t+1$. Dès lors qu'il est constaté *ex post* que cette estimation n'était pas exacte, un besoin de correction se manifeste.

Dans le modèle proposé, nous avons voulu nous affranchir de toute problématique d'estimation et avons pour ce faire retenu le taux de chômage. Ce dernier est connu au moment de l'élaboration du budget, et il permet d'anticiper les effets des oscillations conjoncturelles sur le solde budgétaire. Dès lors, il n'est ni utile ni judicieux de réviser après-coup les calculs en fonction du taux de chômage ultérieur.

Que penser d'une variation au niveau des revenus par rapport au budget ? Le modèle proposé ne s'applique qu'au budget, et les charges sont ainsi plafonnées

en fonction des prévisions concernant les revenus. Si ces derniers s'avèrent largement différents aux comptes, la question se pose de savoir si, et cas échéant comment considérer l'écart. Nous estimons qu'il n'est pas judicieux de prendre en compte ces variations et de les porter, par exemple, dans un compte de compensation, à l'image de ce qu'opère la Confédération. Nous appuyons notre position sur le fonctionnement du système dit de la cote d'alerte qu'utilisait le canton de Fribourg jusqu'au budget 2006 et plus généralement sur les règles en vigueur dans les collectivités publiques quant aux crédits de paiement. Les crédits de paiement de l'année $t+1$ sont fixés en t en fonction du solde budgétaire, dans la mesure où ce dernier doit impérativement respecter la cote d'alerte. Or si en cours d'année $t+1$, les revenus enregistrés sont supérieurs aux prévisions budgétaires, les crédits de paiement ne sont pas pour autant revus à la hausse. La règle de la cote d'alerte s'applique au budget et non pas aux comptes. Nous partons de l'idée que le modèle proposé fonctionne selon le même principe.

Enfin, il est nécessaire qu'un mécanisme de sanction soit mis en place, afin de donner corps à la règle. Nous proposons de reprendre l'idée du mécanisme appliqué par les cantons de Berne et du Valais. Tout dépassement du plafond de charges fixé au budget est automatiquement reporté en amortissement sur le prochain exercice budgétaire (soit en $t+2$ pour le compte de l'année t). Ce mécanisme de sanction oblige à analyser très finement tout crédit supplémentaire ou dépassement de crédit, sachant que le budget suivant sera pénalisé de l'écart enregistré. Reste ouverte la question d'éventuels suppléments de crédit en raison de circonstances exceptionnelles ou découlant de nouvelles tâches dont les charges n'ont pas pu être identifiées suffisamment tôt pour qu'elles entrent dans le processus budgétaire habituel. Il est imaginable, à l'instar de ce qu'applique le canton du Valais, d'amortir le dépassement du plafond de telles charges dans un délai de plusieurs années, mais au maximum de cinq ans par exemple, moyennant une décision particulière du parlement cantonal.

Le concept développé dans cette section a permis de dresser les contours et caractéristiques essentiels d'un modèle d'équilibre budgétaire *idéal* destiné à un canton. Dans son état encore relativement brut, ce concept demeure certainement

perfectible. Il nécessiterait notamment un travail d'affinage afin de le rendre opérationnel et transposable. Cependant, faisant fi des inévitables difficultés d'opérationnalisation de ce modèle, la section suivante se propose de simuler son application sur des données réelles, afin d'illustrer au moyen de chiffres concrets le fonctionnement de ce dernier.

5.2 Simulation d'application du modèle

La démarche de simulation réalisée dans cette section a pour but de démontrer le fonctionnement pratique du modèle. Nous utiliserons pour ce faire des données historiques du canton de Fribourg pour présenter les résultats de son application sur une période de 12 années. Les données requises sont relativement sommaires et facilement accessibles : nous avons besoin d'une part du taux de chômage des années antérieures, et d'autre part des chiffres du budget et des comptes pour les 12 dernières années. En outre, nous retenons comme taux de déficit de couverture maximum admis par la loi (soit la valeur du facteur d) la cote d'alerte de 3%, valable jusqu'au budget 2005 pour le canton de Fribourg.

Dans un premier temps, nous calculerons la valeur du degré d'excédent c pour chaque période budgétaire considérée. Sur cette base, il sera possible de déterminer le montant maximal admis pour les charges en fonction des revenus portés au budget. Les soldes budgétaires ainsi calculés seront ensuite mis en relation avec l'évolution du taux de chômage, puis comparés aux soldes ressortant des budgets adoptés. Enfin, il conviendra de confronter les soldes, respectivement les charges maximales calculées par rapport aux résultats issus des comptes.

5.2.1 Détermination du degré d'excédent

Le calcul glissant du degré d'excédent c fait intervenir différentes variables qui doivent être déterminées à partir de données historiques du chômage, ainsi qu'au moyen du facteur d , dont la valeur est ici fixée par convention à 3% du total des revenus de fonctionnement, comme indiqué plus haut.

$$c_{t+1} = \frac{d}{e'_t - \bar{e}_t} \times (e_t - \bar{e}_t)$$

$$= \frac{3\%}{e'_t - \bar{e}_t} \times (e_t - \bar{e}_t)$$

- e_t correspond au taux de chômage annuel maximum enregistré durant les 12 dernières années, en considérant également la période t durant laquelle est élaboré le budget (soit la période de t_{-11} à t_0)
- \bar{e}_t est égal à la moyenne arithmétique du taux de chômage annuel des 12 dernières années, en considérant aussi la période t (soit la moyenne e_t pour $t = -11$ à 0).

Le tableau suivant indique les valeurs obtenues par ces calculs :

| Année | e_t (taux de chômage) | \bar{e} (taux moyen) | e' (taux maximal) | c (degré d'excédent) | $1+c$ |
|-------|----------------------------|---------------------------|------------------------|---------------------------|-------|
| 1983 | 0.6% | | | | |
| 1984 | 0.9% | | | | |
| 1985 | 0.9% | | | | |
| 1986 | 0.8% | | | | |
| 1987 | 0.8% | | | | |
| 1988 | 0.7% | | | | |
| 1989 | 0.6% | | | | |
| 1990 | 0.6% | | | | |
| 1991 | 1.1% | | | | |
| 1992 | 2.6% | | | | |
| 1993 | 5.0% | | | | |
| 1994 | 5.9% | 1.71% | 5.90% | 0.030 | 1.030 |
| 1995 | 5.2% | 2.09% | 5.90% | 0.024 | 1.024 |
| 1996 | 4.8% | 2.42% | 5.90% | 0.021 | 1.021 |
| 1997 | 4.7% | 2.73% | 5.90% | 0.019 | 1.019 |
| 1998 | 3.7% | 2.98% | 5.90% | 0.007 | 1.007 |
| 1999 | 2.5% | 3.12% | 5.90% | -0.007 | 0.993 |
| 2000 | 1.5% | 3.12% | 5.90% | -0.017 | 0.983 |
| 2001 | 1.3% | 3.24% | 5.90% | -0.022 | 0.978 |
| 2002 | 1.8% | 3.34% | 5.90% | -0.018 | 0.982 |
| 2003 | 2.7% | 3.48% | 5.90% | -0.010 | 0.990 |
| 2004 | 2.9% | 3.50% | 5.90% | -0.008 | 0.993 |
| 2005 | 3.1% | 3.34% | 5.90% | -0.003 | 0.997 |

Tableau 5.1. Calcul du degré d'excédent "c"

Source : Annuaire statistique de l'Etat de Fribourg et SECO pour e_t ⁴; propres calculs pour les autres variables.

Pour l'année 2005 par exemple, le taux de chômage e_t se monte à 3,1%. Le taux moyen des 12 dernières périodes équivaut à la moyenne des taux depuis 1994 à 2005, soit 3,34 %. La valeur maximale du chômage sur cette période (e') a été atteinte en 1994, avec un taux de 5,9%. A noter qu'il relève du hasard que le taux

⁴ Les valeurs statistiques (e_t) ne sont disponibles qu'avec un seul chiffre après la virgule.

de 1994 soit le taux maximal pour les 12 années considérées ici. En conséquence, la valeur de c pour 2005 est égale à :

$$\begin{aligned}
 C_{2005} &= \frac{3\%}{(5,9\% - 3,34\%)} \times (3,1\% - 3,34) \\
 &= -0,003
 \end{aligned}$$

Etant donné que le taux de chômage de la période est de peu inférieur à la moyenne \bar{e} , la situation conjoncturelle est encore jugée comme étant favorable. De ce fait, il sera exigé du budget suivant, soit celui de 2006, un excédent de revenus :

$$\begin{aligned}
 \text{Charges}_{2006} &= (1 + C_{2005}) \times \text{Revenus}_{2006} \\
 &= (1 - 0,003) \times \text{Revenus}_{2006} \\
 &= 0,997 \times \text{Revenus}_{2006}
 \end{aligned}$$

5.2.2 Détermination des charges maximales admises par période

Les budgets adoptés pour les années de 1995 à 2006 sont indiqués dans le tableau suivant. Sur la base des calculs effectués ci-avant (Tableau 5.1.), nous pouvons déterminer les charges maximales admises par année selon le modèle élaboré.

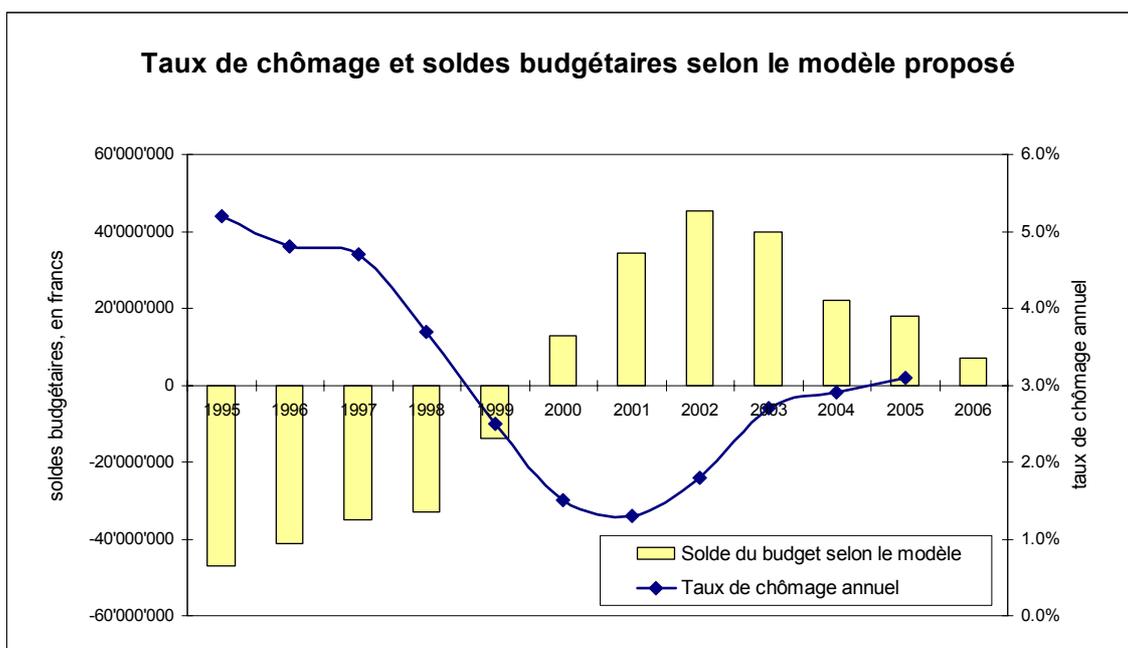
| Année | Budget adopté | | Charges calculées selon le modèle (= (1+c _{t-1}) x R _t) | Solde du compte de fonctionnement | |
|-------|---------------------------|---------------|--|-----------------------------------|-------------------------|
| | Revenus (R _t) | Charges | | selon le budget adopté | selon le modèle proposé |
| 1995 | 1'572'644'680 | 1'624'760'290 | 1'619'824'020 | -52'115'610 | -47'179'340 |
| 1996 | 1'682'503'960 | 1'724'875'310 | 1'723'701'376 | -42'371'350 | -41'197'416 |
| 1997 | 1'704'129'810 | 1'754'379'860 | 1'739'109'317 | -50'250'050 | -34'979'507 |
| 1998 | 1'775'857'310 | 1'827'698'250 | 1'808'944'336 | -51'840'940 | -33'087'026 |
| 1999 | 1'851'255'570 | 1'896'701'910 | 1'865'021'317 | -45'446'340 | -13'765'747 |
| 2000 | 1'933'625'430 | 1'978'428'530 | 1'920'773'189 | -44'803'100 | 12'852'241 |
| 2001 | 1'977'080'200 | 2'029'869'630 | 1'942'629'282 | -52'789'430 | 34'450'918 |
| 2002 | 2'070'541'900 | 2'130'196'740 | 2'025'171'719 | -59'654'840 | 45'370'181 |
| 2003 | 2'210'353'400 | 2'245'522'150 | 2'170'394'242 | -35'168'750 | 39'959'158 |
| 2004 | 2'297'293'290 | 2'327'376'640 | 2'275'267'695 | -30'083'350 | 22'025'595 |
| 2005 | 2'377'331'050 | 2'383'864'500 | 2'359'501'067 | -6'533'450 | 17'829'983 |
| 2006 | 2'481'909'300 | 2'481'689'160 | 2'474'875'876 | 220'140 | 7'033'424 |

Tableau 5.2. Calcul des charges maximales admises par année⁵

Sources : Administration des finances de l'Etat de Fribourg (2006) et propres calculs.

⁵ Les revenus indiqués comprennent les imputations internes. Un affinement du calcul demanderait à ce que la détermination des charges maximales exclue de telles imputations.

Une remarque s'impose en ce qui concerne l'année 1995. Les chiffres du budget adopté ont été retravaillés suite à l'introduction du plan comptable harmonisé en 1996 (cf supra, § 4.1.4). Or la cote d'alerte a bien entendu été appliquée sur la base de l'ancien plan comptable. Le nouveau plan comptable a restreint la marge de manoeuvre représentée par la cote d'alerte d'environ 5 mio de francs par année. C'est précisément l'écart que l'on peut constater dans le tableau pour l'année 1995. En effet, pour cette période, la valeur de c (c_{1994}) est égale à d , car le taux de chômage e_{1994} correspond au taux maximal de la période prise en compte pour sa détermination, soit la période de 1983 à 1994 (cf supra, § 5.1.4). Sur la base des deux tableaux précédents, le graphique suivant dresse l'image de l'évolution des soldes budgétaires calculés en fonction du taux de chômage.



Graphique 5.1. : Evolution du taux de chômage et des soldes budgétaires déterminés en fonction du modèle proposé

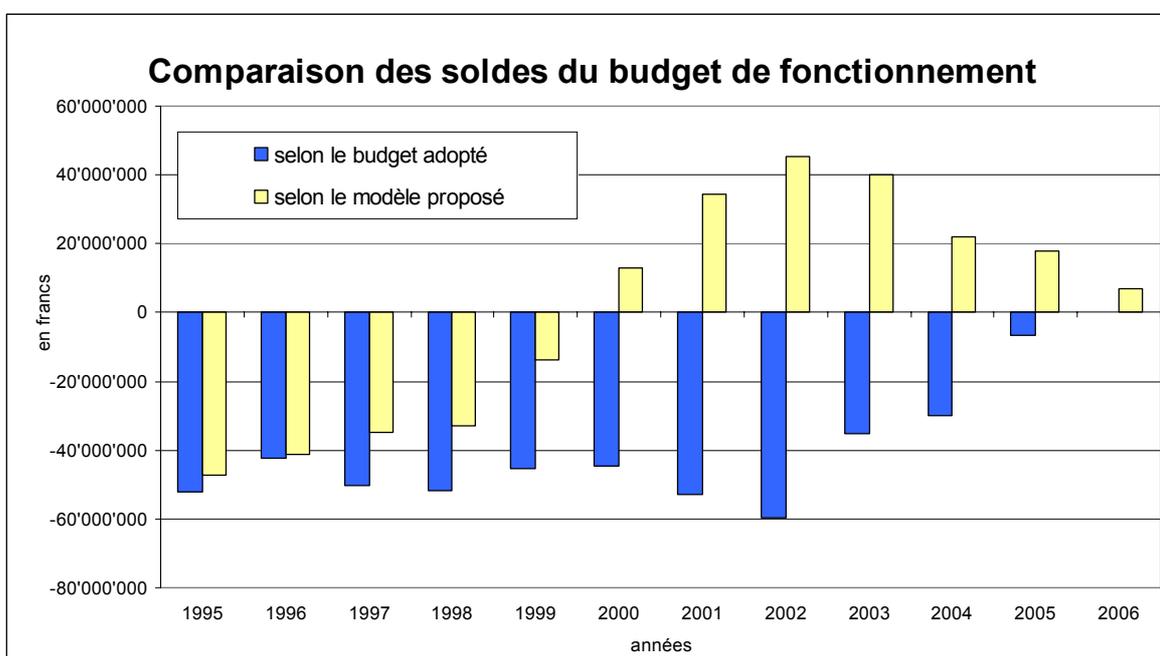
Source : Tableaux 5.1 et 5.2 supra.

Sur l'ensemble de la période des 12 années considérées, les soldes cumulés du budget de fonctionnement recalculés au moyen du modèle donnent un excédent de revenu de 9,3 mio de francs. S'il est évident que le choix de la période a un impact sur ce résultat, il n'en reste pas moins que ce dernier démontre que, sur la durée, les fluctuations du solde du budget de fonctionnement tendent à

s'équilibrer. A titre de comparaison, le cumul des soldes des 12 budgets adoptés s'élève à 471 mio de francs d'excédent de charges.

5.2.3 Analyse des écarts entre le budget adopté et le budget déterminé selon le modèle proposé

L'observation des écarts constatés entre les soldes des budgets adoptés et ceux recalculés au moyen du modèle apporte des éclairages intéressants. Ces soldes sont représentés dans le graphique suivant :



Graphique 5.2. : Soldes budgétaires effectifs et selon le modèle proposé

Source : Tableau 5.2. supra.

Les écarts entre les soldes restent relativement faibles entre les années 1995 et 1998. A partir de 1999, des écarts très importants se creusent, pour culminer en 2002 à près de 104 mio de francs. Ces écarts régressent ensuite progressivement jusqu'à la période 2006. Pourquoi de tels écarts ? L'explication est somme toute assez simple. Les soldes issus du modèle tiennent compte des oscillations de la conjoncture, par le biais du taux de chômage. Or dès 1999, la conjoncture s'est sensiblement améliorée, réduisant par la même occasion le chômage. Selon le modèle, le budget se devait d'exiger un solde positif dès l'année 2000. A contrario,

le système fribourgeois de la cote d'alerte ne contient aucune incitation et encore moins d'exigence quant à la budgétisation d'excédents de revenus en période de reprise économique. Comme nous l'avons vu précédemment, Fribourg a usé de cette marge de manœuvre également en période d'essor économique (cf supra, Tableau 4.3). Pour 2006, le budget adopté par le canton est pour ainsi dire en équilibre, avec un excédent de revenu de 220'000.- francs, dans le respect de la nouvelle constitution cantonale. Le modèle proposé exige pour cette période un excédent de revenus de 7 mio de francs, dans la mesure où le taux de chômage de 2005 demeure en-dessous de sa moyenne à long terme (3,1%, contre une moyenne de 3,34%).

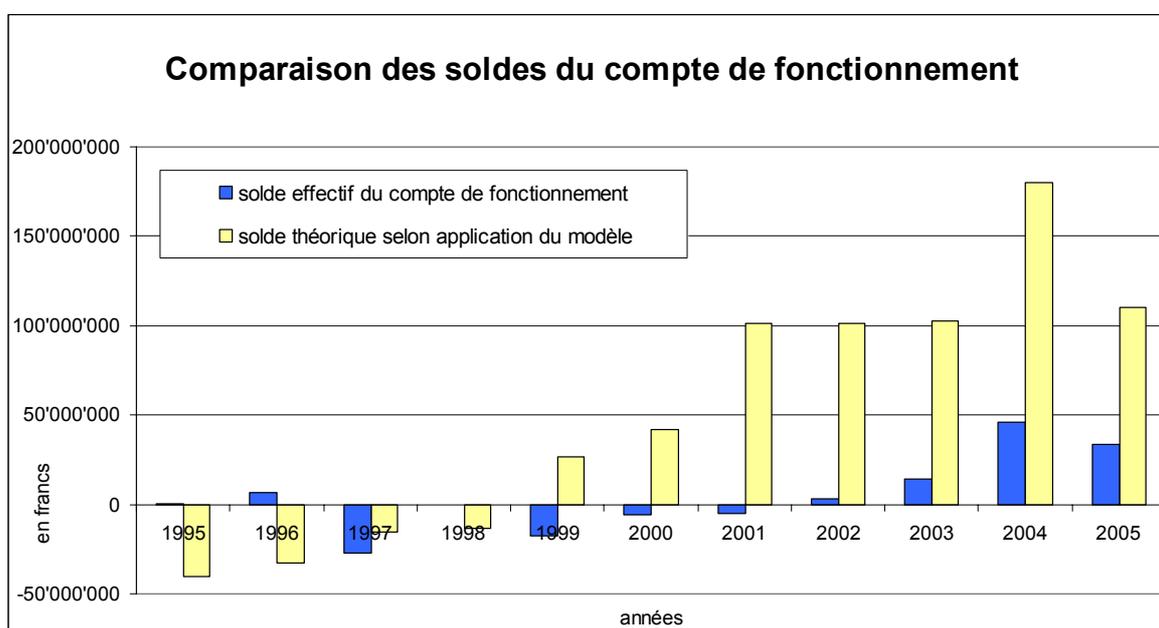
En résumé, les deux modèles se distinguent essentiellement par le fait que le premier (soit le modèle de la cote d'alerte) se contente de limiter le déficit éventuel à un maximum préétabli, alors que l'autre inclut en complément à cette limitation l'obligation de réaliser des excédents en cas de conjoncture favorable.

5.2.4 Analyse des écarts par rapport aux résultats des comptes

Sur la période considérée, les résultats effectifs des comptes par rapport au budget sont sensiblement différents. Pour l'ensemble de la période 1995 – 2005, les résultats effectifs cumulés sont largement supérieurs à ceux qui avaient été budgétés. Alors que le cumul des soldes issus des budgets se montait à 471 mio de francs de déficit (sans 2006), ce cumul atteint un excédent de revenus de plus de 48 mio de francs aux comptes. Ces améliorations très importantes entre budget et compte sont imputables en partie à des charges effectives inférieures aux prévisions (notamment pour les années 1995, 1996 et 1998), mais surtout en raison de revenus effectifs sensiblement plus élevés que ceux inscrits au budget, et ce pour toutes les années considérées. Les variations entre budget et compte sont évidemment importantes dans l'optique de notre modèle. Ce dernier définit la limite de charges en fonction des revenus portés au budget. Aussi, tout revenu supplémentaire constaté aux comptes, et donc par définition non budgétisé, a un impact direct sur le solde du compte de fonctionnement calculé selon le modèle proposé. D'autre part, une application rigide du modèle ne permet en principe pas

de considérer des charges supérieures à la limite définie au moment du budget, et exclut également les écritures comptables *ex post*.

Le graphique suivant décrit l'évolution du compte de fonctionnement selon les comptes arrêtés et le solde théorique du compte de fonctionnement qui découle de l'application du modèle. Ce dernier solde représente ainsi l'écart entre les revenus effectifs du compte et la limite de charges établie au moment du budget sur la base des revenus attendus ($\text{charges}_{t+1} = \text{revenus}_{t+1} \times c$).



Graphique 5.3 : Evolution du solde du compte de fonctionnement effectif⁶ par rapport au solde théorique issu de l'application du modèle

Sources : Tableau 5.2. supra et Conseil d'Etat du canton de Fribourg, Compte de l'Etat, diverses années; propres calculs.

Les écarts entre soldes effectifs et théoriques sont très élevés, spécialement pour la période de 2001 à 2005. Plusieurs raisons les expliquent. D'abord, les années en question ont toutes connu des revenus effectifs sensiblement plus élevés que prévu :

⁶ Les chiffres utilisés ne tiennent pas compte de différents éléments extraordinaires, à savoir :

- pour 2003, l'effet de la vente d'une partie du capital des EEF (fr. 49 mio) ;
- pour 2005,
 - le produit issu de la vente de l'or de la BNS (fr. 757 mio) ;
 - l'effet positif de la modification de méthode comptable concernant les impôts (fr. 120 mio) ;
 - l'effet négatif dû à l'amortissement extraordinaire des routes nationales et des forêts domaniales (fr. 61,1 mio).

Sources : Conseil d'Etat du canton de Fribourg, Compte de l'Etat, diverses années.

| <i>année</i> | <i>revenus supplémentaires</i> ⁶⁷ |
|--------------|--|
| 2001 | 67 mio de francs |
| 2002 | 56 mio de francs |
| 2003 | 63 mio de francs |
| 2004 | 158 mio de francs |
| 2005 | 93 mio de francs |

Selon la règle issue du modèle, ces revenus additionnels ne modifient pas la limite des charges, et expliquent ainsi l'essentiel des écarts mis en exergue par le graphique. D'autre part, l'application stricte du modèle ne permet pas d'accepter des charges au-delà de la limite fixée. Pour l'année 2001, ce sont 19 mio de francs de charges supplémentaires qui figurent dans les comptes arrêtés, 82 mio de francs pour 2004 et 53 mio de francs pour 2005. Enfin, il convient de rappeler que l'application du modèle sur la période considérée conduit à la budgétisation d'excédents de revenus dès 2001, compte tenu de l'évolution favorable du taux de chômage par rapport aux années antérieures. Les revenus additionnels qui sont enregistrés viennent s'ajouter à ces excédents exigés par le modèle.

5.2.5 Appréciation de la simulation

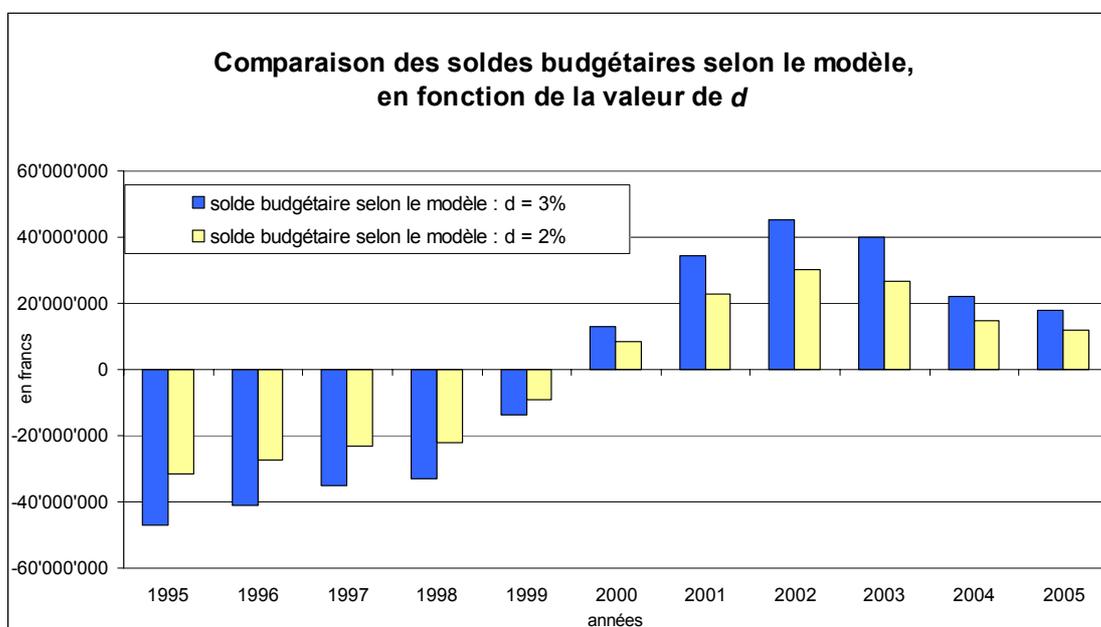
La réalisation de cette simulation, bien que sommaire, démontre que le modèle proposé s'avère simple d'utilisation et ses mécanismes faciles à comprendre. Ces constats tiennent notamment au fait que seul un petit nombre de variables entrent dans son application. De plus, toutes les données nécessaires sont aisément accessibles, ce qui permet de répliquer sans peine ni connaissances spécifiques les calculs nécessaires.

Le modèle marque clairement la tendance de l'évolution conjoncturelle au travers du solde du compte de fonctionnement. Ainsi, les stabilisateurs ont champ libre pour déployer leurs effets, dans les limites posées toutefois par le législateur. Sur la durée, les soldes du compte de fonctionnement calculés *a posteriori* tendent à s'équilibrer sous l'effet des oscillations du taux de chômage, respectivement de la conjoncture. Le but ultime de l'équilibre sur la durée est ainsi réalisable.

⁷ cf note précédente (supra, note 6)

Les écarts constatés avec les soldes découlant des budgets arrêtés proviennent essentiellement du fait que le modèle élaboré exige des excédents de revenus en période de conjoncture favorable. En outre, le système fribourgeois de la cote d'alerte s'applique pour chaque année sans aucune considération quant à la situation conjoncturelle du moment. Par rapport aux résultats *ex post* des comptes, les écarts sont importants lorsqu'on applique la règle de limitation des charges contenue dans le modèle. Etant donné que cette limite se calcule sur la base des revenus budgétisés, des écarts entre ces derniers et les comptes ont un impact direct sur le solde du compte de fonctionnement déterminé selon le modèle. Cette remarque souligne indirectement l'importance que revêt la qualité des prévisions budgétaires dans l'application d'un tel modèle. La détermination des revenus y joue un rôle central.

Tel qu'appliqué ici, le modèle retient un taux de déficit de couverture maximum d de 3% du total des revenus, ce qui correspond au niveau de l'ancien système de la cote d'alerte. Si l'on devait estimer que l'ampleur des oscillations des soldes ainsi calculés était trop élevée, un abaissement de d s'avèrerait judicieux. Nous avons vu lors de l'énoncé du modèle que la détermination de la valeur de d était importante et devrait faire l'objet d'une attention particulière (cf supra, § 5.1.4).



Graph 5.4. Evolution des soldes budgétaires selon le modèle proposé, en fonction de la valeur de d .

Source : Tableau 5.2. et propres calculs.

En toute logique, les soldes budgétaires obtenus par l'application du modèle, dès lors que d passe de 3% à 2%, sont réduits d'un tiers. Les oscillations autour de l'équilibre sont évidemment redimensionnées dans la même proportion.

5.3 Conditions et limites d'application du modèle

La transposition du modèle développé au sein d'un canton n'est envisageable qu'après avoir mené plusieurs réflexions. Il est en effet nécessaire d'une part de considérer un certain nombre d'aspects formels quant au modèle en tant qu'instrument de la politique budgétaire, et d'autre part d'analyser les conditions propres du canton concerné.

Cette section vise à exposer quelques recommandations et mises en garde, toujours en fonction des résultats des différentes analyses menées dans les chapitres précédents. Ces recommandations peuvent se classer dans deux catégories : la première regroupant celles qui ont trait à des caractères plutôt formels, la seconde se référant à la situation propre du canton en question. Ensemble, ces recommandations représentent d'une certaine manière un « sas d'entrée » devant permettre de déterminer le degré d'éligibilité de tout canton qui serait un candidat potentiel.

5.3.1 Recommandations quant aux critères formels

Ces recommandations concernent d'une part le modèle en tant qu'instrument de la politique budgétaire, et d'autre part les composantes du modèle lui-même.

a) Ancrage législatif du modèle

Comme nous l'avons vu, il est de la plus haute importance que les normes contraignantes d'équilibre budgétaire soient codifiées au plus haut rang législatif possible. Le principe de l'équilibre budgétaire devrait ainsi figurer dans la constitution cantonale, de manière à lui assurer une forte légitimité. Le dispositif précis du modèle, soit notamment l'exigence de l'équilibre du compte de fonctionnement sur la durée doit au moins figurer dans la loi.

b) Paramètres du modèle

La loi doit également préciser le taux de déficit maximum de couverture admis ("d"). Cette notion est importante, car elle détermine l'amplitude des écarts tolérés autour de l'équilibre, et donc le volume maximum de déficit que le canton est prêt à tolérer au titre de solde conjoncturel. La référence au taux de chômage en tant qu'indicateur de l'évolution conjoncturelle peut aussi figurer dans la loi, ce qui renforcerait sa légitimité. Il serait cependant aussi admissible de le fixer au niveau réglementaire, car il est tout-à-fait concevable que le recours à un autre indicateur, éventuellement encore plus représentatif de la marche de l'économie, puisse un jour suppléer la référence au chômage dans l'application du modèle. Il s'avérerait ainsi plus commode de modifier une disposition qui se situerait au niveau réglementaire.

c) Sanctions

La codification du modèle doit inclure la mise en place d'un système de sanctions en cas de non-respect des exigences. Le degré de sanction dépend de la rigueur avec laquelle on souhaite appliquer le modèle. La solution préconisée consiste à reporter sur le budget suivant tout dépassement du plafond de charges fixé au budget, sous réserve de situations particulières. Si la préférence est malgré tout accordée à l'utilisation d'un compte de compensation du type de celui mis en oeuvre au plan fédéral, il serait alors nécessaire de déterminer une limite à l'accumulation éventuelle de découverts de ce compte.

d) Dérogations

Par principe, il est évident qu'il convient autant que possible de les éviter. Mais si le canton souhaite en introduire, ces dernières doivent être clairement codifiées, au même rang législatif que le dispositif du modèle. Les situations exceptionnelles qui pourraient permettre de déroger aux règles prescrites doivent demeurer restrictives et clairement énoncées. Nous estimons en outre que toute possibilité de dérogation n'est admissible que lorsque la dérogation porte sur un certain volume financier. Ce dernier devrait ensuite être amorti à brève échéance, de manière à assurer l'équilibre sur la durée.

e) Règles d'amortissement

Le modèle de frein aux déficits proposé ne s'applique qu'au compte de fonctionnement. Le lien avec le compte d'investissement se matérialise essentiellement par le biais des amortissements. Dans ce sens, la politique d'amortissement joue un rôle majeur. Les règles d'amortissement doivent figurer dans un rang législatif équivalent à celui du modèle lui-même, soit en principe au niveau de la loi. Nous suggérons de suivre les recommandations du Manuel de comptabilité publique, qui propose notamment de retenir un taux d'amortissement de 10% de la valeur comptable résiduelle (CDCF, 1982 : 71 : 78). L'application de cette norme présente, outre la simplicité, l'avantage de générer un degré d'autofinancement des investissements d'environ 60% (BURGAT & JEANRENAUD, 1989 : 47), ce qui permet de limiter le recours à l'emprunt pour couvrir les dépenses d'investissement.

Notons cependant que l'application stricte d'une politique d'amortissement rigoureuse n'empêche pas le déploiement d'une politique budgétaire discrétionnaire au niveau des investissements. Une telle politique aurait pour effet de réduire le degré d'autofinancement à court terme, mais de l'accroître ensuite à moyen terme, sous l'effet de l'amortissement des investissements discrétionnaires ainsi réalisés.

5.3.2 Recommandations quant à la situation propre du canton candidat

Au-delà des caractéristiques du modèle proposé, les conditions propres du canton sont déterminantes afin d'évaluer si une transposition du modèle est envisageable. Plusieurs éléments qui doivent être à notre sens pris en considération sont exposés ci-après.

a) Niveau de la dette

Le modèle élaboré n'est pas un frein à l'endettement. Dans la mesure où seul le compte de fonctionnement est contraint d'assurer un équilibre sur la durée et sous réserve de la politique d'amortissement, toute latitude est laissée au canton pour recourir à l'emprunt pour la couverture de ses besoins de financement. Comme

mentionné plus haut, la rigueur de la politique d'amortissement devrait permettre d'atteindre un degré d'autofinancement de 60%. Pour le solde, le financement par des fonds étrangers s'avère nécessaire.

Même sans investissement d'ailleurs, le niveau de la dette nominale ne se réduirait pas, et pourrait même croître à court terme en fonction de la situation conjoncturelle, sous l'effet d'un déficit conjoncturel important. La réduction de la dette exigerait la réalisation d'excédents de financement; exigence qui va au-delà des objectifs que se donne le modèle proposé.

En d'autres termes, il convient de s'assurer de l'adéquation du niveau initial de la dette, respectivement sa soutenabilité, avant de songer à implanter un modèle de frein aux déficits. Dans une situation jugée obérée par un niveau trop élevé de la dette, un assainissement préalable s'avère indispensable.

Une solution transitoire pourrait consister à ménager une phase d'introduction au modèle. Ce dernier pourrait éventuellement exiger momentanément un degré d'autofinancement supérieur à 100%. Par exemple, le modèle pourrait prévoir que jusqu'à ce qu'un certain niveau de la dette soit atteint, $d = 0$ tant que le taux de chômage e_t est supérieur à sa moyenne à long terme (\bar{e}), et que $d > 0$ lorsque e_t est inférieur à \bar{e} .

b) Résultats récents et nature des éventuels déficits

Un autre point à prendre en compte concerne les résultats récents qu'a connus le canton examiné. A priori, il semble plus aisé de proposer un tel modèle de normes budgétaires contraignantes dans une période de conjoncture plus ou moins bonne, et donc où théoriquement, le solde du compte de fonctionnement devrait être proche de l'équilibre.

Plus important que la situation conjoncturelle du moment, la nature d'un éventuel déficit du compte de fonctionnement doit faire l'objet d'une attention particulière. En effet, le modèle est conçu pour admettre passagèrement des déficits conjoncturels. Or s'il préexiste à son implémentation un déficit de nature structurelle, ce dernier ne pourra pas être résorbé par la seule application du modèle. Dans un tel cas de figure, il serait nécessaire d'assainir préalablement ce déficit. C'est notamment ce qu'a fait la Confédération dans le cadre de la mise en oeuvre du frein à l'endettement. Il ne faut cependant pas perdre de vue que la

résorption d'un tel déficit structurel ne peut s'opérer que par la mise en oeuvre d'impulsions discrétionnaires, qui s'écartent donc d'une politique budgétaire passivement anticyclique. Les choix quant au moment et à la forme de ces impulsions sont importants car ils ne sont pas sans effet, et peuvent selon les cas s'avérer procycliques.

c) Préexistence d'autres règles budgétaires contraignantes

La question doit aussi se poser quant au dispositif actuel de maîtrise de l'évolution des finances. Si les instruments en place ont permis de maintenir des finances stables et de garantir leur pérennité tout en intégrant un comportement adéquat par rapport aux fluctuations de la conjoncture, il convient de s'interroger sur la nécessité et la pertinence de les modifier. En outre, le degré d'institutionnalisation de ces éventuelles règles budgétaires actuelles est important. Si ces règles sont déjà fortement ancrées dans le dispositif législatif et administratif, leur substitution par des règles autant contraignantes mais peut-être mieux adaptées sera plus aisée. A l'inverse, il est probable que l'introduction de telles règles sera plus laborieuse dans un contexte qui n'en connaît pas ou pour lequel leur degré d'institutionnalisation demeure faible.

La manière dont est conçu et dont fonctionne le modèle élaboré n'empêche nullement la cohabitation avec d'autres règles budgétaires ou financières institutionnelles. Nous avons discuté précédemment de la nécessité de disposer de règles d'amortissement strictes en complément du modèle. Pour ce qui est des règles relatives au referendum financier ou à des quorums particuliers pour certaines décisions d'ordre financier, leur maintien ou leur élaboration en parallèle au modèle proposé complètent avantageusement le dispositif. Le modèle porte sur les charges et les revenus courants et ce en permanence, alors que ces règles particulières n'interviennent qu'occasionnellement, au gré de projets dont l'importance en termes financiers les soumet à des décisions spéciales du parlement, voire du souverain.

d) Importance de l'histoire et de la culture politique

Dans un canton où l'autodiscipline en matière budgétaire domine les débats politiques, l'introduction d'un tel modèle pourrait être perçue comme superflue, ou

même délicate selon les équilibres politiques élaborés avec le temps. Selon la manière de présenter le problème, le modèle pourrait être le reflet, respectivement la reprise de la pratique actuelle, mais avec le grand avantage d'en garantir la pérennité. D'autre part, il convient de ne pas sous estimer le risque qu'un tel modèle soit perçu comme "réducteur" des libertés, respectivement de la souveraineté du parlement. Enfin, l'application d'un modèle tel que celui proposé pourrait s'avérer problématique face à une certaine forme d'idées reçues selon lesquelles l'Etat ne devrait pas budgéter de bénéfiques, respectivement d'excédents de revenus. Alors qu'il est généralement (mieux) admis que l'Etat présente des budgets déficitaires, spécialement en période de creux conjoncturels, il est beaucoup plus difficilement admissible aux yeux de certains que le contraire puisse se produire dès lors que l'économie présente une croissance florissante. Cette asymétrie liée à une vision quelque peu étroite ou partielle du solde budgétaire n'est pourtant pas conséquente. En effet, il n'est pas concevable d'admettre de manière récurrente la réalisation de déficits, sans jamais les combler par des excédents de revenus, tout en voulant poursuivre une politique budgétaire viable à terme.

e) Forces et volonté politiques

Si *a priori* la recherche de l'équilibre durable des finances publiques n'a pas de couleur politique, il semble pourtant que les différentes majorités présentes soit au sein du parlement, soit au niveau gouvernemental, peuvent avoir une incidence sur l'acceptabilité d'un modèle de frein aux déficits tel que proposé. Un modèle restrictif, avec par exemple un très faible taux de déficit de couverture maximum ("d"), soit une faible marge de manoeuvre "conjoncturelle", serait probablement moins bien accueilli par les partis de gauche que de droite.

Mais plus importante encore est la question de la volonté politique quant à la maîtrise des soldes budgétaires. Cette maîtrise peut se concevoir de deux manières : soit elle vise à la neutralité des soldes budgétaires sur le moyen ou long terme, de sorte que charges et revenus de fonctionnement de l'Etat ne contribuent pas à accroître la dette, soit elle inclut la problématique des fluctuations conjoncturelles et de ses conséquences négatives, en cohérence avec les exigences constitutionnelles, tout en se souciant parallèlement de

l'équilibre budgétaire sur la durée. Si cette volonté fait défaut, même les règles les plus claires et les plus judicieuses en théorie ne servent à rien. La volonté politique constitue véritablement la pierre angulaire du succès de l'implantation de règles budgétaires qui se veulent contraignantes (SECO, 2004 : 44-45).

* * * * *

Conclusion

Les déficits publics et l'endettement des collectivités relèvent d'une problématique universelle. Il s'agit là d'ailleurs de préoccupations permanentes autour desquelles s'affairent des organisations internationales comme l'OCDE, le FMI, ou encore, à l'échelon européen, l'Union économique et monétaire. Les enjeux sont importants, dans la mesure où l'accumulation de déficits publics questionne la durabilité des politiques budgétaires déployées par les états ou les collectivités locales. Au niveau suisse, la Confédération et les cantons ont développé plusieurs instruments dans le but de maîtriser l'évolution des finances publiques à leur niveau.

Dans notre travail, nous avons cherché à déterminer s'il était possible de concevoir un modèle idéal de règles budgétaires qui soit en mesure d'assurer la soutenabilité des finances tout en étant cohérent avec une politique conjoncturelle anticyclique. Nous avons initialement posé deux hypothèses : la première concernait les règles d'équilibre budgétaire des cantons. Ces dernières seraient efficaces du point de vue de la soutenabilité financière, simples dans leur énoncé et leur application, mais tendanciellement procycliques. La seconde hypothèse avait trait au frein à l'endettement de la Confédération, qui garantirait la soutenabilité financière, tout en intégrant une politique budgétaire anticyclique. Par contre, le frein à l'endettement s'avèrerait trop complexe.

La description des dispositifs de règles d'équilibre budgétaire développées par les cantons a mis en exergue l'hétérogénéité des solutions construites dans un souci commun de maîtriser leurs finances (chapitre 2). L'évolution récente de ces différents dispositifs fait ressortir cependant une véritable tendance de fond en direction à la fois d'une augmentation de la densité normative des règles en la matière, et d'un accroissement de la rigueur de la politique budgétaire.

L'analyse formelle des modèles cantonaux fait ressortir un degré de rigueur budgétaire fortement variable d'un canton à l'autre, renfermant une multitude de variantes, allant de modèles largement permissifs et peu contraignants jusqu'à des modèles très rigoureux doublés de sanctions inévitables en cas de non respect

des règles d'équilibre (chapitre 3). Bien que la tendance soit orientée vers des solutions plus contraignantes, seule une poignée de cantons dispose d'un modèle dont le degré de rigueur est jugé satisfaisant pour garantir une maîtrise concrète et durable des finances cantonales. Parmi ces derniers, la prise en compte de la situation conjoncturelle s'avère timide, voire nulle dans certains cas. Ce constat confirme d'autres analyses qui démontrent que les cantons se soucient plus des effets que les oscillations conjoncturelles peuvent avoir sur leurs soldes budgétaires que du mandat constitutionnel qui attend d'eux une prise en considération de la conjoncture dans le cadre de leurs décisions budgétaires. En d'autres termes, les modèles cantonaux de règles budgétaires contraignantes sont peu perméables à la prise en compte de la conjoncture et tendent à générer des effets procycliques.

Le frein à l'endettement appliqué par la Confédération depuis quelques années s'avère être le modèle le plus élaboré. Equivalent aux modèles cantonaux les plus contraignants en terme de degré de rigueur budgétaire, le frein à l'endettement surpasse tous ces modèles en ce qui concerne la prise en compte de la situation conjoncturelle. En fixant une limite des dépenses en fonction des recettes budgétisées et en tenant compte de la situation conjoncturelle attendue, ce modèle repose dans une large mesure sur les effets correcteurs attribués aux stabilisateurs automatiques. En fonction de ces règles et sur la durée du cycle conjoncturel, les soldes budgétaires doivent en principe s'équilibrer.

Les résultats de l'analyse empirique réalisée auprès de deux cantons disposant de modèles de frein aux déficits jugés contraignants (St-Gall et Fribourg) ont mis en exergue l'efficacité des règles budgétaires déployées (chapitre 4). Ces règles ont contribué de manière significative à la maîtrise de l'évolution des finances cantonales sur les années, soit par la mise en oeuvre des sanctions prévues en cas de non atteinte de l'équilibre voulu, soit grâce à l'effet dissuasif et préventif de ces sanctions. L'analyse relève également que les mesures que ces deux cantons ont dû mettre en oeuvre pour respecter l'équilibre prescrit ont contribué à accroître l'amplitude des oscillations conjoncturelles, soulignant par là leur caractère tendanciellement procyclique.

Le frein fédéral à l'endettement a pour sa part contribué de manière importante à l'assainissement des finances fédérales. La nécessité de résorber tout déficit structurel avant sa complète mise en application, prévue pour le budget 2007, a conduit à de volumineux programmes d'allégement budgétaire. D'autre part, le modèle incorpore en permanence et de manière automatique les fluctuations conjoncturelles attendues, grâce à une estimation de ces dernières. Cependant ces estimations sont l'objet de critiques importantes. Elles nécessitent le recours à une méthode de calcul sophistiquée, perçue comme relativement compliquée et pour laquelle tout risque de manipulation partisane ne peut être exclu. Les réglages opérés en cours de route par l'administration fédérale sur la méthode de calcul alimentent également le sentiment d'une accessibilité cognitive réduite envers les calculs nécessités par le modèle.

Le principe de base du frein à l'endettement constitue le fondement du modèle idéal que nous proposons (chapitre 5). La règle fondamentale de ce dernier s'exprime simplement par l'idée que les charges de fonctionnement ne peuvent excéder les revenus, corrigés des fluctuations conjoncturelles :

$$\text{Charges}_{t+1} = \text{Revenus}_{t+1} \times \text{facteur d'adaptation}$$

Sur la durée, le compte de fonctionnement tend vers l'équilibre, tout en tolérant des excédents de charges en période de faible conjoncture et en exigeant des excédents de revenus lorsque la conjoncture est favorable. La prise en compte de la situation conjoncturelle s'opère au moyen du taux de chômage. En tant que reflet des fluctuations de la conjoncture, les variations du taux de chômage génèrent des effets directs dans les comptes des cantons, par le biais des dépenses à caractère social d'une part et des recettes fiscales d'autre part. Ces effets se manifestent avec un certain décalage dans le temps, de sorte que, schématiquement, le taux de chômage de la période t influence le solde budgétaire de la période $t+1$. Etant donné la disponibilité et la qualité de la mesure du taux de chômage, le modèle proposé utilise un indicateur qui évite les difficultés inhérentes à des calculs estimatifs, à l'image du modèle fédéral. La détermination de la limite de charges admise est simple. Le mode de calcul tient compte du taux de chômage de la période durant laquelle s'élabore le budget ainsi que des taux des années précédentes. Le solde budgétaire sera ainsi négatif

lorsque le taux de chômage dépasse sa moyenne à long terme, et à l'inverse positif lorsque son taux passe en-dessous de cette moyenne. Le modèle permet en outre de contenir les soldes budgétaires dans des proportions prédéfinies, par exemple en pourcents des revenus portés au budget. De cette manière, le modèle laisse agir librement les stabilisateurs automatiques dans des marges préalablement déterminées.

La simulation réalisée au moyen de chiffres réels a permis de démontrer la cohérence et la simplicité du mode de fonctionnement du modèle. Les écarts constatés par rapport aux budgets adoptés s'expliquent avant tout par l'intégration directe des fluctuations conjoncturelles dans le modèle proposé. Ce dernier ne se contente plus de contenir le déficit en période de faible conjoncture, mais prévoit une limite de charges adaptée aux circonstances, générant *de facto* des soldes budgétaires excédentaires en cas de conjoncture favorable.

La transposition du modèle proposé dans un canton ne peut s'opérer sans quelques considérations. Outre des aspects formels auxquels il convient de prêter attention, plusieurs conditions d'applicabilité ont été identifiées, qui ensemble constituent en quelque sorte un "sas d'entrée" par lequel tout candidat devrait passer avant de prétendre à son éligibilité. Le niveau d'endettement du canton, la présence d'éventuels déficits structurels dans son budget, l'histoire, la culture, les équilibres politiques et surtout peut-être la volonté politique réelle sont autant d'aspects qu'il est nécessaire d'examiner et d'évaluer avec minutie.

L'énoncé de ce modèle idéal concrétise le but que s'était donné notre travail. Il est bien entendu que ce modèle demeure perfectible et qu'il nécessiterait probablement plusieurs ajustements avant d'être implémenté au sein d'un canton. Ses principes de base et son mode de fonctionnement nous paraissent cependant très intéressants et aptes à répondre à la double exigence de soutenabilité financière et de prise en compte de la conjoncture, tout en restant simples et facilement accessibles.

* * * * *

Bibliographie

Administration fédérale des contributions (AFC) : *Charges fiscales en Suisse, Données statistiques*, Berne, AFC, diverses années.

Administration fédérale des finances (2005) : "*Finances publiques en Suisse 2004*", Statistique de la Suisse, Office fédéral de la statistique (OFS), Neuchâtel, pp. 2-3.

Administration fédérale des finances (2004) : *Eine Neubewertung der Schuldenbremse*, Working Paper no 2, Berne, AFC, janvier 2004.

ANNETT, A. et JAEGER A. (2004) : "L'Europe en quête de discipline budgétaire", *Finances et développement*, Washington, Fonds monétaire international, volume 41, no 2, juin 2004, pp. 22-25.

BARJOU, F. (2004) "Vue d'ensemble : un deuxième souffle pour le Pacte ?", *Finances publiques dans la zone euro*, Paris, BNP Paribas, octobre 2004, pp. 2-5.

BECK, A., BOLLIGER, M. et HUTH, P. (2003) : "Déséquilibre des finances publiques - causes et amorces de solutions", *Economic Briefing* no 34, Credit suisse, Zürich, septembre 2003.

BURGEAT, P. et JEANRENAUD, C. (1991) : "L'effet de tenaille et degré d'autofinancement des investissements dans le cas de l'équilibre budgétaire : application aux cantons suisses", *Revue suisse d'économie politique et de statistique*, 127 (1), pp. 35-53.

BRAUMANN, B. (2005) : "Suisse : réformes économiques et démocratie directe", *FMI-Bulletin* (Washington), volume 34, no. 12, juillet 2005, pp. 190-191.

BRUCHEZ, P.-A. (2003) : *Réexamen du calcul du coefficient k*, Working Paper ÖT/2003/2, Administration fédérale des finances, Berne, août 2003.

Commission pour les questions conjoncturelles (2002) : "La politique financière durable dans un Etat fédéral", *Rapport annuel (2002)*, Berne, septembre 2002, pp. 68-76.

- Conférence des Directeurs cantonaux des finances (CDCF; 1982) : *Manuel de comptabilité publique* (tome 2), Berne, Haupt, 1982.
- Conseil d'Etat du canton de Fribourg (1994) : *Message no 179 accompagnant le projet de loi sur les finances de l'Etat (LFE)*, Fribourg, Chancellerie d'Etat, juin 1994.
- Conseil fédéral : *Message concernant le budget [diverses années]*, Berne, OFCL, diverses années.
- Conseil fédéral (2005): *Rapport sur le plan financier 2007-2009*, Berne, août 2005.
- Conseil fédéral (2004) : *Message concernant la révision totale de la loi fédérale sur les finances de la Confédération*, Feuille fédérale (2005-1), Berne, 24 novembre 2004, pp. 1-110.
- Conseil fédéral (2000) : *Message sur le frein à l'endettement*, Feuille fédérale (2000-35), Berne, 5 juillet 2000, pp. 4295-4368.
- Conseil exécutif du canton de Berne (2005) : *Renversement de tendance : vers une réduction de la dette*, Berne, Chancellerie d'Etat, communiqué de presse du 8 juillet 2005 (*disponible sous www.be.ch*).
- DAFFLON, B. (2005) : *Introduction aux finances publiques*, support de cours (version du 24 octobre 2005), Chaire de finances publiques et de gestion des finances publiques, Université de Fribourg, fribourg, 2005 (*disponible sous <http://www.unifr.ch/finpub>*).
- DAFFLON, B. (2002) : "The requirement of a balanced budget and borrowing limits in local public finance : setting out the problems", dans Dafflon, B. : *Local public finance in Europe*, Cheltenham, Edward Elgar.
- DAFFLON, B. (1998) : *La gestion des finances publiques locales*, Paris, Economica.
- Département fédéral des finances (DFF; 2005) : "Propos élogieux du FMI pour la Suisse - durabilité de la politique budgétaire au premier plan", Berne, DFF, communiqué de presse de mars 2005.
- Département fédéral des finances (DFF; 2004) : *La politique budgétaire de A à Z (lexique)*, Berne, DFF, avril 2004.

- Département fédéral des finances (DFF; 2001) : *Le frein à l'endettement*, Berne, DFF, juillet 2001.
- Finanzkommission des Kantons St-Gallen (2002) : "Sparen und keine Steuerfusserhöhung", Medienmitteilung der Staatskanzlei, St-Gall, 13 novembre 2002.
- F.M.I. (Fonds monétaire international; 2001) : *Manuel sur la transparence des finances publiques*, Washington, FMI.
- HIMMEL, M. et GEIGER, A. (2004) : "Les premiers enseignements de la mise en oeuvre du frein à l'endettement", *La Vie économique (2-2004)*, Berne, SECO, pp. 5-9.
- MÜLLER, Ch. (2003) : *Anmerkungen zur Schuldenbremse*, Working Papers no 81, KOF - ETH, Zürich, décembre 2003.
- MARTIN M.-J. et SOGUEL, N. (2004) : "Toward a model to predicting deficit and surplus in the swiss cantons", dans Imbeau, L. M. & Pétry, F. : *Politics, institutions and fiscal policy (Deficits and surplus in federated states)*, Lexington Books, Lanham (USA).
- MARTIN, M.-J. et SOGUEL, N. (2004) : *26 cantons suisses : 27 politiques budgétaires ou aucune ?*, Working paper IDHEAP 2/2004, Chavannes-près-Renens, février 2004.
- MARTIN, M.-J., SOGUEL, N. et TANGERINI, A. (2002) : *Perception des chefs des finances, vs économétrie des soldes budgétaires : le cas des cantons suisses*, Working paper IDHEAP 9/2002, Chavannes-près-Renens.
- 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*, Fribourg, Université de Fribourg.
- O.C.D.E. (Organisation de coopération et de développement économique; 2004) : *Etude économique de la Suisse 2003 : enjeux budgétaires à moyen et long terme*, Paris, OCDE, janvier 2004.
- Office fédéral de la statistique (OFS; 2005) : *L'économie suisse des années 90 à nos jours*, Neuchâtel, OFS.

- SAPUTELLI, C. et NEFF, M. (2005) : "Baisse du potentiel de croissance en Suisse", *Swiss Issues*, Zürich, Credit Suisse Economic Research, juin 2005.
- Secrétariat d'Etat à l'économie (SECO; 2003) : "Le Pacte de stabilité et de croissance de l'Union européenne", *Tendances conjoncturelles*, Berne, hiver 2003/2004, décembre 2003, pp. 37-46.
- Secrétariat d'Etat à l'économie (SECO; 2002) : "Réflexions sur une règle de politique budgétaire dans les cantons", *Tendances conjoncturelles*, Berne, juillet 2002, pp. 1-5.
- SCHICK A. (2003) : "Le rôle des règles financières dans la budgétisation", *Revue de l'OCDE sur la gestion budgétaire*, Paris, volume 3, no 3, pp. 7-39.
- SOGUEL, N. (2006) : "Coordination et décentralisation des règles budgétaires dans une structure fédéraliste. Le cas des cantons suisses", *Revue d'Economie Régionale et Urbaine*, Bordeaux, no. 1.
- SOGUEL, N. et IOGNAT-PRAT, S. (2005) : *Audit externe sur la dette globale du canton du Valais*, Cahier de l'IDHEAP 222/2005, Chavannes-près-Renens.
- SOGUEL, N. (2004) : "Dépenses publiques, croissance et développement prolégomènes", *Revue économique et sociale*, Lausanne, mars 2004.
- SOGUEL, N. et ZUFFEREY, J.-L. (1998) : *Eléments de comptabilité publique*, Support de cours IDHEAP, Chavannes-près-Renens.
- TURNER, D., BOONE, L., GIORNO, C., MEACCI, M., RAE, D. et RICHARDSON P. (2001) : "L'estimation du taux de chômage structurel des pays de l'OCDE", *Revue économique de l'OCDE (no 33)*, Paris, OCDE, pp. 185-232.
- VERGNAUD, E. (2004): "La réforme du Pacte de stabilité et de croissance", *Finances publiques dans la zone euro*, Paris, BNP Paribas, octobre 2004 : pp. 6-7.

Sources législatives

- Constitution fédérale de la Confédération suisse du 18 avril 1999
- Loi du 7 octobre 2005 sur les finances de la Confédération
- Constitutions cantonales des différents cantons suisses
- Lois et ordonnances sur les finances des différents cantons suisses

Sites internet

- www.admin.ch/cp : communiqués de presse des organes de la Confédération
- www.bfs.admin.ch : portail de l'Office fédéral de la statistique (OFS)
- www.efd.admin.ch : site du Département fédéral des finances (DFF)
- www.efv.admin.ch : site de l'Administration fédérale des finances
- sites cantonaux officiels, accessibles notamment depuis le portail www.ch.ch
- www.imf.org : portail du FMI
- www.oecd.org : portail de l'OCDE
- www.parlament.ch : portail du Parlement fédéral
- www.unifr.ch/finpub : site de la Chaire de finances publiques et de gestion des finances publiques de l'Université de Fribourg