

Marc-Jean Martin
Nils Soguel

**26 cantons suisses...
27 politiques budgétaires
ou aucune?**

Working paper de l'IDHEAP 2/2004
UER: Finances publiques

26 cantons suisses... 27 politiques budgétaires ou aucune ?

Marc-Jean Martin
Nils Soguel

UER: Finances publiques

Working paper de l'IDHEAP no 2/2004
février 2004

Les auteurs remercient Yves Ammann des données mises à disposition et de ses indications ainsi que Simon logna-Prat de son aide dans l'estimation de la situation financière des cantons. Ils remercient également les participants à la conférence Conference « Economy and Politics », tenue à Lugano (Suisse) du 22 au 24 mai 2003.

Cette recherche a bénéficié du soutien financier du Fonds national suisse dans le cadre du projet « Analyse du lien entre recettes et dépenses publiques : impact sur les soldes budgétaires et modélisation économétrique » (Projet 12-67064.01).

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/>

Résumé

Cet article vise à montrer que les cantons se préoccupent peu ou pas de l'obligation que leur fait l'article 100 de la Constitution, c'est-à-dire de fixer leur politique budgétaire en prenant en considération la situation conjoncturelle. Plus spécifiquement, il cherche à confirmer par les faits que les politiques budgétaires cantonales sont pro-cycliques. Ainsi, l'année 2003 est caractérisée par une récession économique dont les prémisses pouvaient être connues pendant la période de préparation des budgets cantonaux pour cette année-là. Or on constate que dans la plupart des cantons, les propositions budgétaires pour l'année 2003, sont soit neutres vis-à-vis de la conjoncture, soit le plus souvent pro-cycliques. Ce constat est corroboré par les études statistiques menées par différents auteurs à la fois sur différents cantons et sur l'ensemble des cantons sur des données de longue période. La méta-analyse de ces études montre que les cantons suisses adoptent en général un comportement pro-cyclique: le nombre d'impulsions pro-cycliques est systématiquement et nettement plus important que celui des impulsions anti-cycliques.

Summary

The aim of the paper is to show that the Swiss cantons do not care –or do not care that much– of the obligation of the article 100 of the federal Constitution, namely to adapt their fiscal policy according to the business cycle. More specifically, the paper aims at confirming on a factual basis that the cantonal fiscal policies are pro-cyclical. Indeed 2003 characterised by an economic slowdown that could have been already anticipated while preparing the cantonal budgets for that very year. Whereas in most cantons it can be seen that the budgetary proposals for 2003 are either neutral toward the business cycle or more often procyclical. This statement is reinforced by statistical studies carried out by various researchers both at the cantonal individual level and all over the cantons using data for the long run. The meta-analysis of these studies shows that the Swiss cantons usually had behaved procyclically since there had been systematically and clearly more pro-cyclical impulses than contra-cyclical impulses.

1 Introduction

A son article 100, la Constitution fédérale de la Confédération suisse du 18 avril 1999 prévoit que la Confédération, les cantons et les communes fixent leur politique budgétaire en prenant en considération la situation conjoncturelle. C'est en particulier la raison pour laquelle le frein à l'endettement de la Confédération (art. 126, al. 2 de la Constitution) tient explicitement compte de la situation conjoncturelle afin de fixer l'objectif budgétaire annuel de la Confédération ; c'est-à-dire le plafond des dépenses totales de la Confédération. Ce faisant, il oblige le niveau institutionnel supérieur à une politique anti-cyclique laissant au minimum agir les stabilisateurs automatiques.

Tel n'est pas le cas des cantons suisses. En effet, aucun des cantons disposant d'un dispositif légal de lutte contre les déficits (de fonctionnement ou financiers) ne prévoit de tenir compte de l'état de santé de l'économie. Certains auteurs s'en inquiètent. Ainsi Ammann (2002) cherche à montrer que les cantons mènent surtout une politique budgétaire pro-cyclique. Il propose également un dispositif qui devrait permettre aux cantons –et aux communes– de calibrer leur objectif budgétaire en fonction de la conjoncture (ou les y obliger). Ayrton (2002) analyse également les difficultés rencontrées par la Confédération dans le pilotage macroéconomique à travers la politique budgétaire en raison de la structure fédéraliste du pays et des problèmes de coordination verticale (Confédération–cantons) et horizontaux (entre cantons) posés par une telle structure institutionnelle.

Cet article vise à montrer que les cantons ne se préoccupent que peu ou pas de l'obligation que leur fait l'article 100 de la Constitution. Plus spécifiquement, il cherche à corroborer l'analyse d'Ammann et d'autres auteurs, et à confirmer par les faits que les politiques budgétaires cantonales sont pro-cycliques.

Pour cela, l'article procède de deux manières. D'abord il recourt à une analyse documentaire. Cette analyse exploite les documents produits par les exécutifs des vingt-six cantons suisses pour présenter leur budget, documents incluant parfois les amendements –souvent minimaux– apportés par les législatifs. Cette analyse porte sur les documents à l'appui du budget 2003. Rappelons que l'année 2003 est une année de récession économique et que cette situation était déjà en partie anticipée dans la seconde moitié de 2002, c'est-à-dire au moment où les budgets 2003 étaient en voie de finalisation. Par conséquent, pour respecter leur obligation conjoncturelle, les cantons auraient dû présenter un budget déficitaire et sans mesure particulière de lutte contre les déficits.

Ensuite l'article recourt à une méta-analyse des études statistiques mettant en lien la politique budgétaire des cantons suisses avec la situation conjoncturelle qu'ils ont vécus. Cela permet d'apprécier le comportement de l'ensemble des cantons suisses, ainsi que –plus spécifiquement– le comportement des cantons de Bâle-campagne, Genève et Neuchâtel, en comparant les impulsions discrétionnaires données par leur budget à l'économie avec la situation conjoncturelle.

L'article propose d'abord un rappel des principales notions concernant la politique budgétaire et notamment son lien avec la conjoncture. C'est l'occasion de préciser les notions d'écart de production, de stabilisateurs automatiques et d'impulsions discrétionnaires. Ensuite, vient l'analyse des documents budgétaires 2003 des cantons suisses. On indique notamment quels sont les cantons qui mentionnent explicitement

l'influence attendue de la situation économique sur les finances cantonales en 2003. On indique également quels sont les cantons qui prévoient des mesures discrétionnaires pro-cycliques et ceux qui prévoient des mesures anti-cycliques par rapport à la situation attendue pour 2003. Succède à cette partie, celle consacrée à la mise en perspective de différentes études analysant statistiquement les impulsions données par les cantons pour différentes périodes allant de 1970 à 2001. Finalement, les résultats de l'analyse des budgets –approfondie, mais ponctuelle– sont exploités avec ceux résultant de la mise en perspective des études statistiques –plus globales ou concernant davantage qu'une année– consacrées aux soldes structurels dans la partie conclusive.

2 Politique budgétaire et conjoncture

Rappel sur le cycle économique

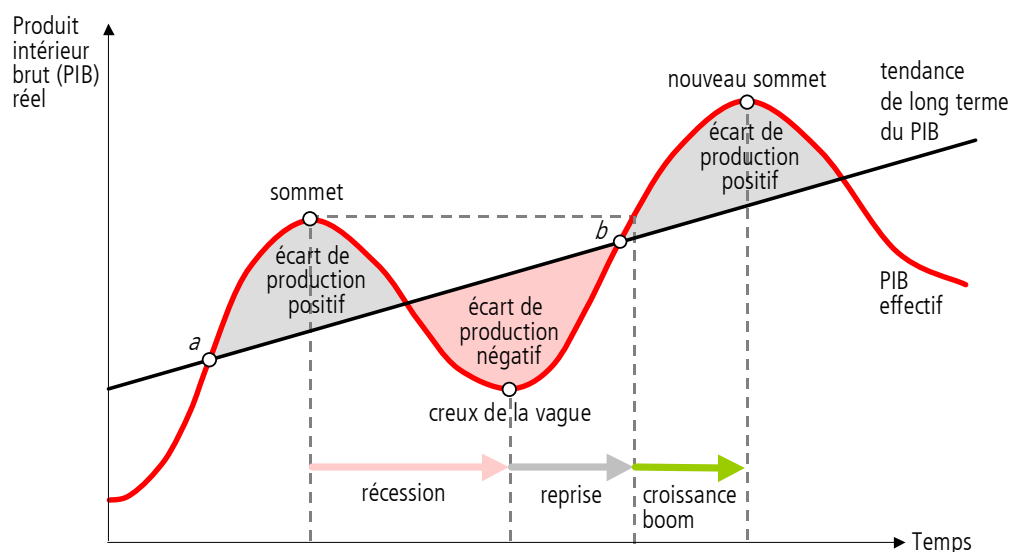
En préambule, rappelons que les économies de marché tendent à osciller autour d'une tendance croissante de long terme. Ces oscillations, qui ne sont pas forcément de même ampleur ni de même durée, seraient dues à l'évolution cyclique ou conjoncturelle de l'économie et à des chocs aléatoires (les chocs permanents provoquent des changements de tendances et les autres des écarts temporaires à la tendance)¹. La **Figure 1** permet de distinguer différentes notions nécessaires à la compréhension de cet article.

L'axe des abscisses donne le temps et l'axe des ordonnées le produit intérieur brut réel (PIB) (soit un indicateur de la richesse produite par une collectivité). La droite légèrement croissante correspond à l'évolution tendancielle de la richesse d'une collectivité. La courbe à l'allure sinusoïdale retrace l'évolution effective ou observée de cette richesse. La notion d'**écart de production** (*output-gap*) désigne la différence entre la production observée et la production tendancielle. Lorsque l'écart de production est positif, on dit que l'économie est en phase de surchauffe ou de haute conjoncture. Lorsque cet écart est négatif, on dit de l'économie qu'elle est en phase de sous-emploi des facteurs de production ou de basse conjoncture. Un **cycle économique** ou **conjoncturel** peut être défini comme la succession de chacune de ces phases². Sur la figure un cycle complet va du point *a* au point *b*.

¹ Krugman (1994) présente les principales explications (celles d'inspiration kénésienne et celles d'inspiration classique ou monétariste) données pour expliquer le caractère cyclique de l'évolution économique des économies de marché.

² En fait, un cycle économique peut être défini en reliant n'importe quel point avec le prochain lui étant analogue. Ainsi, on pourrait définir un cycle en reliant les creux des vagues ou les apogées des vagues.

Figure 1
Le cycle conjoncturel se découpe schématiquement en différentes phases



Par ailleurs, cette figure permet de préciser différentes notions (récession, reprise, etc.) qui sont parfois utilisées de façon imprécise³. La phase de récession ne coïncide pas précisément avec une phase de basse conjoncture, mais s'insère entre le sommet d'un cycle et le creux qui lui succède. La phase de reprise s'étend de ce creux jusqu'au moment où le PIB réel regagne un niveau équivalent à celui qu'il connaissait à l'apogée du cycle précédent. A cette phase de reprise succède une phase de croissance ou de boom : elle s'étend jusqu'au sommet conjoncturel suivant. On constate ainsi que ces phases successives ne correspondent pas strictement aux épisodes de basse et de haute conjonctures.

Liens entre conjoncture et finances publiques

La situation financière d'une collectivité est fonction à la fois de l'évolution structurelle et de l'évolution conjoncturelle de l'économie. Si les variations structurelles modifient durablement la situation financière, les variations conjoncturelles exercent une influence passagère. Les fluctuations conjoncturelles et notamment leurs conséquences sur le marché du travail influencent tant les dépenses (notamment les dépenses du domaine santé-social ou intérêts passifs), que les recettes (recettes de la fiscalité cantonales et part à des recettes fiscales de la Confédération). Lorsque l'écart de production est négatif, les dépenses sont supérieures et les recettes inférieures à leur niveau de longue période. Un écart de production positif engendre des effets inverses. Ces effets se développent de manière naturelle et automatique, se répercutent sur la demande globale et permettent de favoriser la stabilisation de l'économie. C'est la raison pour laquelle ces phénomènes sont qualifiés de **stabilisateurs automatiques**.

Les stabilisateurs automatiques sont donc à l'origine de fluctuations conjoncturelles des soldes budgétaires publics : un écart de production positif crée un excédent

³ On reprend ici la terminologie présentée par Cabiallavetta (1997).

conjoncturel et un écart négatif un déficit conjoncturel. En fait, les **soldes effectifs, observés** ou **enregistrés** ont à la fois une composante conjoncturelle (le solde conjoncturel) et une composante structurelle (le solde structurel). En d'autres termes, le **solde structurel** est le solde financier qui aurait été atteint si l'économie s'était trouvée sur sa trajectoire tendancielle et le **solde conjoncturel** est le solde financier dû aux aléas conjoncturels.

Les courants de pensée économique ne sont pas tous d'accord quant à leurs recommandations en matière de politique budgétaire des collectivités publiques. On peut même dire que les recommandations découlant des deux principales écoles de pensée budgétaire –les classiques et les keynésiens– s'opposent (Dafflon 1998 : 60). De fait, ces recommandations vont de l'équilibre budgétaire annuel le plus strict à une conception plus activiste du rôle des budgets étatiques.

Pour les classiques, les collectivités publiques devraient équilibrer chaque année leur budget. Une telle gestion aurait l'avantage d'être simple à mettre en pratique, de limiter la taille de l'Etat et surtout d'éviter que les collectivités soient confrontées à des problèmes de gestion budgétaires liés à leur dette.

Pour l'école keynésienne, les collectivités devraient aplanir (*i.e.* stabiliser ou réguler) les variations économiques conjoncturelles. Plus précisément, en période de basse conjoncture, il s'agirait pour elles d'accroître les dépenses ou de diminuer la pression fiscale. Cela aurait pour effet de relancer l'appareil de production par la stimulation de la demande globale. Ainsi, chaque collectivité pourrait contribuer à rapprocher sa richesse de son niveau tendanciel. En période de haute conjoncture, les collectivités devraient réduire leurs dépenses ou accroître leur pression fiscale. Cela permettrait de réduire la demande globale et ainsi de soulager l'appareil de production. Ainsi, les collectivités pourraient contribuer à éviter un emballement de leurs économies et à ramener la production à son niveau tendanciel.

Face à ces deux visions antagonistes, une position intermédiaire peut être adoptée. Cette recommandation repose sur l'hypothèse que les soldes conjoncturels tendent à s'équilibrer dans le temps. Selon cette recommandation, les collectivités publiques devraient laisser jouer les stabilisateurs automatiques et devraient s'efforcer d'équilibrer leurs soldes structurels. Une telle politique permettrait d'assurer l'équilibre budgétaire sur le long terme (les soldes conjoncturels sont supposés s'annuler dans le temps). Elle permettrait également d'éviter que des mesures contre-productives du point de vue macroéconomique soient prises pour lutter contre les déséquilibres (excédents ou déficits) conjoncturels.

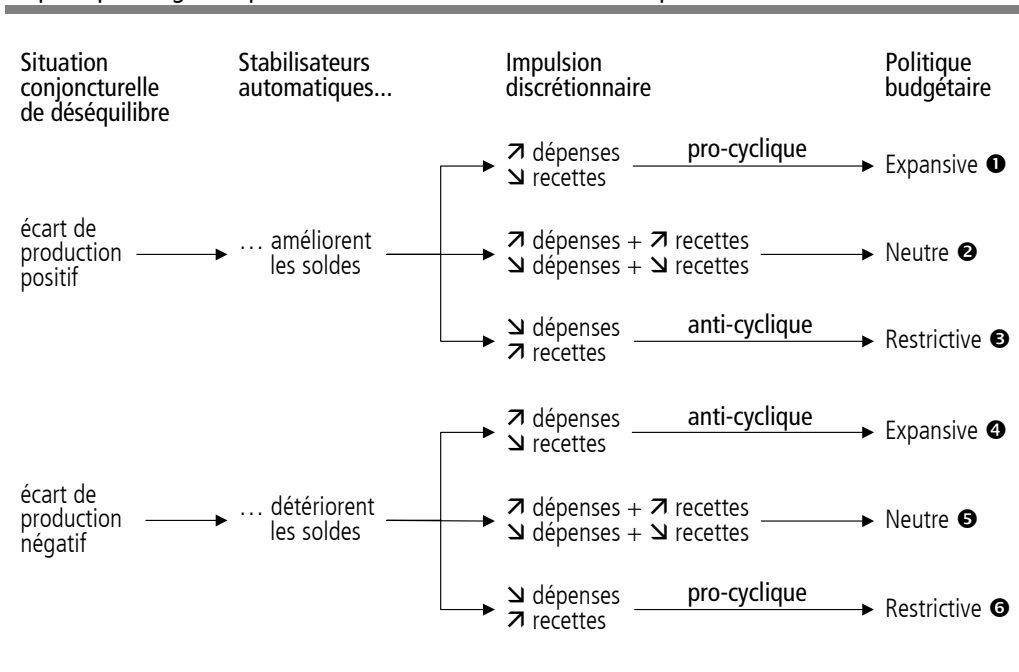
Presque tous les cantons suisses se sont donnés légalement ou constitutionnellement pour mission d'assurer leur pérennité financière⁴. En pratique, ils l'ont fait en se donnant des règles visant à assurer la rigueur budgétaire (équilibre de fonctionnement, autofinancement minimum souhaité etc.), mais aucune règle ne va jusqu'à prescrire l'équilibre financier, sauf celle adoptée par le canton du Valais. Par ailleurs, tous les cantons sont soumis à l'article 100 de la Constitution fédérale. Cet article prévoit à son

⁴ Sur la période 1987-1998, seul AI ne s'est pas donné d'instrument pour atteindre un tel objectif (Novaresi 2001 : 196, 227 et 249).
En plus d'un état des lieux, Novaresi apporte différents éléments théoriques permettant de porter un jugement sur la rigueur financière imposée par une règle budgétaire.

alinéa 4 que « la Confédération, les cantons et les communes fixent leur politique budgétaire en prenant en considération la situation conjoncturelle »⁵. Dans la mesure où l'article constitutionnel fait plus office de recommandation que d'obligation (aucun mécanisme de sanction ni même de contrôle n'est prévu), les cantons disposent d'une grande marge de manœuvre en matière de politique budgétaire⁶.

La Figure 2 schématise les différents comportements qu'il leur est possible d'adopter. Elle permet de qualifier la politique budgétaire des collectivités selon que la situation conjoncturelle présente un écart de production positif (partie supérieure de la figure) ou négatif (partie inférieure). En cas de variation conjoncturelle, les stabilisateurs conjoncturels entrent en action, soit en tendant à améliorer les soldes budgétaires (écart de production positif), soit en tendant à les détériorer (écart négatif).

Figure 2
La politique budgétaire peut être caractérisée en fonction des impulsions discrétionnaires



Face à ces stabilisateurs, une collectivité peut adopter une attitude neutre, c'est-à-dire les laisser influencer intégralement la situation financière. Dans ce cas, un ralentissement économique détériore le solde (hausse de l'excédent de dépenses ou baisse de l'excédent de recettes) et un redémarrage économique améliore le solde. Le résultat est le même si, en cas d'écart de production positif, la collectivité modifie son budget, soit en augmentant ses dépenses et sa charge fiscale dans une même mesure, soit en diminuant ses dépenses et sa charge fiscale (politique ❷).

Par analogie, le solde budgétaire découlant de l'action des stabilisateurs automatiques, en cas d'écart de production négatif, n'est pas modifié si la collectivité modifie

⁵ A la lecture du message accompagnant le projet de réforme de la Constitution fédérale, on comprend que ces collectivités ont pour mission d'aplanir les variations conjoncturelles de leur économie (Conseil fédéral 1996 : 310-312).

⁶ « ...pour des raisons tenant au fédéralisme, l'article sur la politique conjoncturelle n'institue pas de mécanismes de contrôle ou de sanction particuliers » (Conseil fédéral 1986 : 311).

structurellement son budget en augmentant ses dépenses et sa charge fiscale ou en diminuant ses dépenses et sa charge fiscale (politique ⑤). Dans les deux cas (politique ② et politique ⑤), l'influence sur la conjoncture reste également neutre, puisque la demande globale n'est pas modifiée par la politique budgétaire.

Une autre attitude consiste à modifier le niveau des dépenses ou/et des recettes en réaction aux stabilisateurs. Une telle modification a pour effet de « museler » en partie ou en totalité les stabilisateurs automatiques. Elle peut aller dans deux directions qui ont toutes deux un effet pro-cyclique. En cas de basse conjoncture, la première direction vise à éviter une détérioration de la situation financière. Elle conduit à revoir les dépenses à la baisse et la pression fiscale à la hausse. Une telle politique budgétaire donne une impulsion négative à la demande globale, alors que la logique keynésienne voudrait qu'on lui donne une impulsion positive (politique ⑥). En cas de haute conjoncture, la seconde direction passe au contraire par des dépenses supplémentaires ou par des baisses de recettes rendues possible par l'amélioration des soldes provoqués par une phase de haute conjoncture économique. Cette attitude donne une impulsion positive à la demande globale, à un moment où il faudrait plutôt en donner une négative pour stabiliser l'économie (politique ①).

Finalement, une collectivité peut adopter un comportement volontariste en menant une politique keynésienne (soit une politique anti-cyclique). Concrètement, une telle politique revient à accentuer l'effet des stabilisateurs automatiques. Par exemple lorsque l'écart de production est négatif une collectivité pourrait stimuler la demande globale par une baisse de la pression fiscale ou/et une hausse des dépenses (courantes ou/et d'investissement) au-delà de ce que permettent les stabilisateurs (politique ④). Si l'écart de production est positif, il s'agira alors de réduire les dépenses ou d'accroître la charge fiscale (politique ③).

Rappelons que la disposition constitutionnelle constitue plutôt une recommandation pour les cantons et qu'en pratique ces derniers sont largement libres de choisir entre les différents types de politique budgétaire présentés dans la Figure 2. Certains auteurs tendent à déplorer les difficultés et l'absence de coordination entre niveaux institutionnels (*i.e.* Confédération – cantons) et entre collectivités décentralisées (entre cantons) (Ayrton 2002). En effet, comme le souligne la théorie du fédéralisme financier, les échelons infranationaux ne constituent pas les échelons optimaux pour mener à bien une politique de stabilisation conjoncturelle. Ces échelons, même ceux dont la taille est importante en comparaison des autres, sont des systèmes économiques ouverts vers l'extérieur. Or cette ouverture a une double conséquence. D'abord, une part de la demande globale de chaque entité territoriale infranationale est satisfaite par des producteurs extérieurs à cette dernière. Ensuite l'offre globale de chacune de ces entités territoriales répond aussi en partie à une demande extérieure à ces collectivités. Il en résulte que des impulsions discrétionnaires anticycliques données par une collectivité infranationale ne bénéficieraient pas uniquement à cette collectivité-là en raison d'une propension marginale à importer non nulle. Certes, l'impact primaire des impulsions retomberait essentiellement sur le territoire de cette collectivité. Mais l'effet multiplicateur ne serait que partiel, car une partie de la demande induite s'adresserait à une production extérieure. Le risque de fuites hors du circuit régional de la dépense s'est accentué depuis l'ouverture des marchés publics : il est devenu formellement interdit de faire jouer la préférence locale. Les retombées

économiques locales d'une politique budgétaire expansive ont donc tendance à s'affaiblir, affaiblissant du même coup l'incitation à procéder ainsi et accentuant l'incitation à attendre que d'autres collectivités infranationales ou l'Etat central mettent en œuvre une politique de relance⁷. Sans mécanisme de coordination particulier, le risque est donc grand que les collectivités décentralisées se comportent en passager clandestin et espèrent bénéficier des efforts anticycliques entrepris par les autres collectivités infranationales (King 1984 : 38-39 ; Weber 1997 : 283-284). Dès lors, l'effort anticyclique des collectivités infranationales sera certainement inférieur à celui souhaitable. De plus, il est probable que certaines collectivités poursuivent d'autres objectifs que la stabilisation, quitte à prendre des mesures pro-cycliques.

3 Analyse des propositions de politique budgétaire 2003 des exécutifs cantonaux

L'évolution conjoncturelle récente offre la possibilité d'analyser la politique budgétaire des cantons suisses. Cette analyse se base sur les documents budgétaires présentés par les exécutifs cantonaux, soit sous forme de communiqués de presse, soit sous forme de rapport à l'appui de leur budget. Ces documents nous proviennent essentiellement d'internet⁸. C'est dans ces documents que les exécutifs manifestent leur volonté politique et l'attitude qu'ils souhaitent adopter face à l'évolution de l'environnement, notamment conjoncturel. Certes, le budget tel qu'il est proposé par l'exécutif peut être amendé par le législatif cantonal. Toutefois et sauf exception, les amendements ont une portée cosmétique⁹. C'est pourquoi les documents émanant du Gouvernement cantonal constituent une base d'analyse généralement pertinente pour analyser comment la politique budgétaire d'une collectivité est pensée.

Il aurait également été possible de fonder l'analyse sur les comptes cantonaux. Toutefois, cela aurait apporté moins d'enseignements sur la politique budgétaire que

⁷ En outre, les marchés financiers n'offrent pas non plus d'incitation à agir de la sorte. En effet, une politique expansive provoque des déficits qui doivent être financés par l'emprunt. Toutes choses égales par ailleurs, un tel comportement est sanctionné par une détérioration des conditions d'emprunt avec, à la clef, un accroissement des frais financiers.

⁸ A ce titre, mentionnons que la qualité ainsi que le degré de détail et de précision des documents mis à disposition sur l'internet varient fortement d'un canton à l'autre. Dans certains cantons, on est encore en peine de trouver une quelconque information (par exemple AG, AR, GL pour lesquels nous avons recouru directement au rapport à l'appui du budget). Dans d'autres, l'information se limite aux communiqués de presse. Dans d'autres encore seule l'intégralité du projet de budget du Gouvernement ou seule l'intégralité du budget approuvé par le Grand conseil est disponible.

Relevons également la difficulté qu'il y a à mener une analyse comparative de texte en matière budgétaire. En effet, la structure de ces documents varie entre les cantons, comme varie la densité informationnelle et par conséquent la transparence de l'information. C'est pourquoi l'analyse est souvent amenée à interpréter et à formuler des hypothèses sur les non-dits ou les lacunes de l'information.

⁹ En 2003, le Canton de Zürich aurait pu faire figure d'exception. En effet, le Conseil d'Etat a présenté un budget qui ne prévoyait pas de baisse de la charge fiscale. Or, le législatif lui avait auparavant signifié qu'il attendait une proposition de baisse d'impôt de 5% dans le cadre du budget. L'exécutif n'ayant pas accédé à sa demande, le législatif a refusé de voter le budget proposé et a demandé au Gouvernement de lui faire une nouvelle proposition. Cette dernière a toutefois maintenu la volonté du Conseil d'Etat de laisser la charge fiscale inchangée, mais elle inclut un effort additionnel de réduction des dépenses courantes. Finalement cette version a été acceptée par le Parlement. Par conséquent, notre analyse est basée sur cette seconde proposition.

l'étude des budgets. En effet, les comptes ne font que refléter et entériner le comportement passé. Ils constatent donc ce qui a été réalisé au cours de l'année écoulée. Mais ils ne renseignent pas uniquement sur la politique budgétaire telle qu'elle a été pensée au moment de l'élaboration du budget.

Le choix de l'année 2003 comme année de référence des documents budgétaires s'explique également. Rappelons tout d'abord qu'un budget s'élabore au cours de l'année qui précède (t-1). La position du Gouvernement sur le budget de l'année suivante (t) est influencée, non seulement par les prévisions conjoncturelles, mais aussi par la situation conjoncturelle du moment. Or, dès le troisième trimestre de 2001, une récession s'est amorcée avec un PIB réel qui n'a cessé de se réduire au cours des trois trimestres suivants¹⁰. Il a fallu ensuite une reprise pendant deux trimestres pour que le PIB réel revienne au troisième trimestre de 2002 au niveau qui était le sien une année auparavant. Pendant ce temps-là, les prévisions se voulaient optimistes escomptant un retour prochain à la croissance, mais ne cessaient de repousser le moment à partir duquel le PIB effectif croîtrait à nouveau au même rythme que le PIB tendantiel¹¹. A ce propos, les extraits cités ci-après du bulletin de prévisions pour l'économie suisse publié semestriellement par le Centre de recherches économiques appliquées (Créa) de l'Université de Lausanne sont symptomatiques de l'évolution des appréciations portées sur l'évolution conjoncturelle :

- « Selon nos modèles, l'économie suisse frôlera la récession à la fin de 2001 et au début de 2002 [...]. Un redressement se fera par la suite au cours de l'année 2002, mais il sera lent [...]. Cependant, vers la fin de l'année 2002, les taux de croissance devraient être plus élevés et une reprise plus marquée devrait avoir lieu en 2003, avec une croissance de 2,6% en termes réels » (Créa, 18 octobre 2001).
- « Pour l'an 2002 et pour l'ensemble des pays de l'OCDE, la croissance devrait dépasser celle observée en 2001 [...]. Cela étant, le ralentissement marqué de l'économie suisse observé à la fin de 2001 devrait se répercuter encore sur le début de l'an 2002 [...]. Les effets positifs de l'amélioration des activités économiques devraient se faire sentir plus particulièrement en 2003-2004 et la croissance devrait atteindre respectivement 2,3% et 2,5% » (Créa, 23 avril 2002).
- « La croissance au sein de l'OCDE devrait rester faible en 2002 et ce n'est qu'en 2004 que le PIB de l'OCDE devrait retrouver sa croissance de long terme. Cela étant, le PIB helvétique devrait diminuer encore au troisième trimestre de l'année en cours, avant de se redresser légèrement au quatrième. Pour l'an 2002, on peut s'attendre à un taux de croissance moyen négatif de -0,2%. Comme les principales variables que sont la consommation et les exportations resteront faibles pendant plusieurs trimestres encore, le PIB ne devrait enregistrer qu'une modeste croissance de 1,3% en 2003. La reprise des activités économiques mondiales et en particulier dans les pays de l'UE, prévue pour 2004, poussera les exportations vers le haut » (Créa, 24 octobre 2002).

¹⁰ Selon les séries trimestrielles désaisonnalisées et lissées publiées par le Secrétariat d'Etat à l'économie (www.seco-admin.ch).

¹¹ Voir les communiqués successifs au sujet des tendances conjoncturelles publiés par le Secrétariat d'Etat à l'économie entre l'hiver 2001/02 et l'hiver 2002/03.

- « [...] le ralentissement amorcé en 2001 s'est nettement renforcé par la suite et, en 2002, l'économie suisse est entrée en quasi-stagnation avec une croissance de seulement 0,1% en termes réels [...]. Pour l'économie suisse, cela signifie que l'année 2003 devrait se solder par une nouvelle quasi-stagnation et le PIB helvétique ne devrait croître que de 0,4% (Créa, 16 avril 2003)

Les ajustements à la baisse ne sont pas le propre de l'institut lausannois. En fait toutes les augures ont suivi cette tendance comme en témoigne le **Tableau 1** Les colonnes indiquent pour chaque institut de prévision l'évolution de six mois en six mois des prévisions pour 2003 en commençant à l'automne 2001 pour terminer au printemps 2003.

Tableau 1

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

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

Source: Créa (différentes périodes).

^a Pour l'automne, l'OCDE publie ses prévisions en juin ; le seco et le CS leurs prévisions en septembre ; l'UBS en septembre ou en octobre ; le Créa, le BAK et le KOF en octobre. Pour le printemps, l'OCDE publie ses prévisions en décembre de l'année précédente ; le seco en février ou mars ; l'UBS en février ou avril ; le Créa, le BAK, le KOF et le CS en avril.

La révision continuelle à la baisse s'en dégage clairement. Il faut se rappeler par exemple que le taux de croissance moyen observé au cours de la période 1980 à 1999 s'est établi à 1,4%. Par conséquent, à l'automne 2002, trois instituts prévoient déjà un taux de croissance inférieur en 2003 à ce taux que l'on peut qualifier de tendanciel. De plus, divers baromètres indiquaient que le nombre d'agents économiques pessimistes dépassait celui des agents économiques optimistes par rapport à l'évolution conjoncturelle¹².

C'est précisément à ce moment là que s'effectuaient dans les cantons les préparatifs budgétaires pour 2003. D'ailleurs plusieurs cantons mettent clairement en évidence que l'ensemble du budget s'inscrit dans un climat économique morose. Sans prétendre à l'exhaustivité, mentionnons que c'est le cas pour les deux demi-cantons d'Appenzell, BS, GE, LU, SG, SZ, TI et dans une certaine mesure du JU (qui parle plutôt d'incertitudes). Notons également que quelques cantons prévoient de bénéficier en 2003 d'une légère reprise économique (VS, ZG et ZH).

Les autres cantons ne font pas véritablement de commentaires particuliers sur l'environnement économique. Certains, parmi ces cantons, mentionnent toutefois

¹² Le baromètre conjoncturel du KOF n'a cessé d'être en négatif depuis le deuxième trimestre 2001. Il en va de même de l'indice du climat de consommation publié par le Secrétariat d'Etat à l'économie (depuis le quatrième trimestre 2001).

l'influence d'un tassement conjoncturel ; mais ils ne le font que lorsqu'il s'agit spécifiquement des prévisions de recettes courantes. C'est en particulier le cas des cantons de GL et de NE. Par ailleurs, deux cantons rapportent une influence particulière de la conjoncture sur les prévisions des dépenses courantes (AR et GE).

Il est frappant de constater que les cantons affichent des appréciations parfois divergentes de l'orientation conjoncturelle, respectivement de l'importance de l'impact attendu ; alors même que l'on peut s'attendre à ce que la conjoncture produise des effets univoques sur les finances cantonales. Une telle attente s'explique notamment par le fait que dès 2003 tous les cantons pratiquent l'imposition postnumerando annuelle et qu'il est difficile de croire que les cantons puissent connaître des cycles économiques fondamentalement différents (d'amplitude ainsi que de début et de fin).

Tableau 2

Les documents à l'appui du budget 2003 mentionnent souvent peu ou pas l'influence exercée par la conjoncture

	Mention dans le contexte général du budget	Mention d'une influence sur les recettes courantes	Mention d'une influence sur les dépenses courantes
Situation conjoncturelle défavorable	8 (AI, AR, AG, BS, GE, SG, SZ, TI)	7 (AR, GE, GL, NE, SG, SZ, TI)	2 (AR, GE)
Situation conjoncturelle favorable	3 (VS, ZG, ZH)	0	0
Absence d'évaluation ou non rapportée	15	18	24

Reconnaissons néanmoins que l'économie de cantons comme GE, ZH ou BS est davantage sensible aux aléas conjoncturels que celle d'autres cantons, parce que plus intégrée à l'économie mondiale (réelle ou/et financière). C'est pourquoi les cycles de ces cantons sont vraisemblablement de plus grande amplitude.

Outre la mention ou non de l'évolution conjoncturelle, les documents à l'appui des projets de budget (ou des budgets votés) indiquent également si des mesures particulières sont prises. Ces mesures peuvent toucher les dépenses (hausse ou baisse) ou les recettes (en particulier à travers une hausse ou une baisse de la charge fiscale). Ces mesures peuvent être présentées ou non comme une réponse à la situation conjoncturelle. Une hausse des dépenses ou une baisse de la charge fiscale présentées comme une réponse à un tassement conjoncturel dénotent d'une volonté de mener une politique budgétaire anti-cyclique. Une baisse des dépenses ou un relèvement de la charge fiscale en réponse à un tassement économique témoignent d'un comportement pro-cyclique¹³.

Il peut aussi arriver qu'une variation des dépenses ou de la charge fiscale s'inscrivent dans une volonté de restructurer le budget, indépendamment de la situation conjoncturelle. Dans ces cas, de telles restructurations exercent une influence fortuite

¹³ Un tel comportement (pour autant qu'il soit vraiment symétrique) peut être expliqué par la volonté d'équilibrer les soldes publics (politique ⑥).

sur la politique budgétaire. Cette influence peut aussi bien être pro-cyclique qu'anticyclique. Ainsi, plusieurs cantons revoient à la baisse leur charge fiscale pour faire face à la concurrence fiscale. Pour autant que la perte fiscale qui en découle ne conduise pas à une réduction des dépenses publiques annulant l'accroissement donné à la demande globale par la hausse du pouvoir d'achat privé, de tels mouvements donnent des impulsions expansives.

Comme l'indique le **Tableau 3** (page 12), les documents consultés permettent d'établir que quatre cantons se trouveraient dans une telle situation (AR, LU, SH et TG). Il indique également que dans aucun de ces cantons une baisse de la fiscalité n'aurait pour corollaire en 2003 une modification de la politique des dépenses (mesures d'augmentation ou de réduction des dépenses). A l'opposé, il semblerait que trois cantons souhaiteraient accroître leur fiscalité en 2003. Parmi ces cantons, SG ne mettrait pas en place de programme particulier de réduction des dépenses, tandis que GR et GL s'engageraient dans un effort systématique de réduction des coûts.

Les politiques budgétaires anticycliques forment un premier type et correspondent à trois zones grisées. En période de basse conjoncture, elles sont caractérisées par (a) des mesures d'augmentation des dépenses accompagnées par une baisse de la charge fiscale, (b) des mesures d'augmentation des dépenses sans modification de la fiscalité ou encore (c) l'absence de mesures de réduction de dépenses couplée à une baisse de la charge fiscale. Ce dernier cas de figure correspondrait à celui de l'ensemble des cantons dont les propositions relatives au budget 2003 sont anticycliques. Toutefois, l'impulsion conjoncturelle ainsi donnée est fortuite. Dans la documentation, on ne trouve en effet pas trace d'une réduction délibérée de la charge fiscale afin de stimuler la demande globale.

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

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

^a Les chiffres entre parenthèses dans les cellules totalisent le nombre de cantons se trouvant dans la situation concernée.

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

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

Dans les quatre cantons concernés, l'objectif poursuivi n'est pas un objectif de politique conjoncturelle. L'objectif est un objectif de politique structurelle de développement économique : de l'aveu même des cantons concernés, il s'agit de renforcer l'attractivité du canton, sous-entendu par rapport à l'attractivité des autres

cantons. Dans ces cantons, l'effet potentiel des mesures envisagées, du moins à court terme, est une détérioration du solde du compte de fonctionnement (baisse de l'excédent de revenus ou hausse de l'excédent de charges, accompagné d'un accroissement du recours à l'emprunt).

Les politiques budgétaires pro-cycliques forment un deuxième type. Lorsque l'écart de production est négatif, elles correspondent aux trois zones noircies. Elles sont caractérisées par (a) des mesures de réduction des dépenses accompagnées par une hausse de la charge fiscale, (b) des mesures de réduction des dépenses sans modification de la fiscalité ou encore (c) l'absence de mesures de réduction de dépenses couplée à une hausse de la charge fiscale. Ce dernier cas de figure correspond à la politique budgétaire envisagée par le seul Canton de St-Gall ; tandis que les cantons des Grisons et de Glaris prévoient également des mesures significatives de réduction de dépenses. Dans le cas de ces trois cantons, comme dans celui des onze autres cantons donnant eux aussi une impulsion négative à la conjoncture, aucune considération de politique conjoncturelle n'est apportée. Dans tous ces cantons, la seule volonté émise est celle de lutter contre l'excédent de charges de fonctionnement. La norme de politique budgétaire est donc celle de l'équilibre budgétaire et non celle de la stabilisation automatique (et encore moins celle de la stabilisation volontariste). Dans ces cantons, l'effet potentiel des mesures envisagées est une amélioration du solde du compte de fonctionnement (hausse de l'excédent de revenus ou baisse de l'excédent de charges).

Les politiques budgétaires neutres vis-à-vis de la conjoncture forment un troisième type. En période de basse conjoncture (comme en période de haute conjoncture), elles correspondent aux trois zones laissées blanches. Elles sont caractérisées par (a) des mesures d'augmentation des dépenses accompagnées par une baisse de la charge fiscale d'une ampleur équivalente, (b) des mesures de réduction des dépenses couplées à la baisse de la fiscalité de même ampleur ou encore (c) l'absence de mesures de réduction de dépenses et de modification de la charge fiscale. Si les deux premiers cas de figure –(a) et (b)– n'apparaissent jamais dans les propositions de budgets 2003, plusieurs cantons ne prévoient pas de modifier leur fiscalité tout en n'envisageant pas de programme volontariste d'assainissement par les dépenses. Dans ces cantons, l'effet potentiel des mesures envisagées (ou de l'absence de mesure) est plutôt de laisser jouer le jeu des stabilisateurs automatiques.

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

Il est maintenant également intéressant de confronter le comportement budgétaire des cantons au résultat financier attendu, en l'occurrence au degré d'autofinancement de

l'investissement net et au poids des intérêts passifs sur les recettes courantes¹⁴. C'est l'objectif du Tableau 4. Ce dernier regroupe dans sa première colonne les cantons selon le type de politique budgétaire. Ensuite la situation financière attendue est caractérisée pour chaque canton selon qu'elle est favorable ou défavorable en fonction à la fois du degré d'autofinancement et du poids des intérêts passifs.

l'investissement net et au poids des intérêts passifs sur les recettes courantes¹⁵. C'est l'objectif du Tableau 4. Ce dernier regroupe dans sa première colonne les cantons selon le type de politique budgétaire. Ensuite la situation financière attendue est caractérisée pour chaque canton selon qu'elle est favorable ou défavorable en fonction à la fois du degré d'autofinancement et du poids des intérêts passifs.

On constate ainsi que les cantons qui donnent des impulsions positives –AR, LU, SH, TG– se trouvent malgré cela dans une situation financière attendue favorable, même si le poids des intérêts passifs de LU dépasse légèrement 8% et que le degré d'autofinancement de SH n'atteint juste pas 80%. Cette situation serait donc encore plus favorable si ces cantons n'avaient pas prévu de baisse de leur charge fiscale pour

¹⁴ L'autofinancement de l'investissement net un indicateur standard de la situation financière d'une collectivité publique. Il témoigne de la situation immédiate des cantons. Cet indicateur est notamment utilisé dans le Comparatif des finances cantonales et communales (Soguel *et al.*, 2003). Il se calcule en rapportant les amortissements sur le patrimoine administratif et le solde du compte de fonctionnement à l'investissement net des recettes d'investissement (moyenne sur 3 ans de l'investissement net). Soguel *et al.* considèrent un degré d'autofinancement inférieur à 80,0% comme un recours déjà significatif à l'emprunt pour financer les investissements.

L'autre indicateur utilisé renseigne sur l'héritage de la gestion financière antérieure des cantons. Ce sont ici les intérêts passifs qui sont rapportés aux recettes fiscales directes (produit de l'impôt sur le revenu et la fortune des personnes physiques, de l'impôt sur le bénéfice et le capital des personnes morales, des impôts sur la propriété foncière, sur les gains en capitaux et droits de mutation et de timbre), plutôt que les intérêts nets comme le préconise Soguel *et al.*, pour des raisons de disponibilité des informations dans la base de données de la Conférence des directeurs cantonaux des finances (www.fdk-cdf.ch). Ce faisant, il n'est pas tenu compte des rentrées sur les placements du patrimoine financier, des rentrées qui contribuent à réduire en partie le poids des intérêts sur le budget cantonal. Selon Soguel *et al.*, un poids des intérêts nets supérieur à 7% témoigne déjà d'une hypothèque significative sur les recettes fiscales. En considérant que les rentrées sur les placements du patrimoine financier représentent environ 1% des recettes fiscales, un poids des intérêts passifs supérieur à 8% peut être considéré comme problématique.

¹⁵ L'autofinancement de l'investissement net un indicateur standard de la situation financière d'une collectivité publique. Il témoigne de la situation immédiate des cantons. Cet indicateur est notamment utilisé dans le Comparatif des finances cantonales et communales (Soguel *et al.*, 2003). Il se calcule en rapportant les amortissements sur le patrimoine administratif et le solde du compte de fonctionnement à l'investissement net des recettes d'investissement (moyenne sur 3 ans de l'investissement net). Soguel *et al.* considèrent un degré d'autofinancement inférieur à 80,0% comme un recours déjà significatif à l'emprunt pour financer les investissements.

L'autre indicateur utilisé renseigne sur l'héritage de la gestion financière antérieure des cantons. Ce sont ici les intérêts passifs qui sont rapportés aux recettes fiscales directes (produit de l'impôt sur le revenu et la fortune des personnes physiques, de l'impôt sur le bénéfice et le capital des personnes morales, des impôts sur la propriété foncière, sur les gains en capitaux et droits de mutation et de timbre), plutôt que les intérêts nets comme le préconise Soguel *et al.*, pour des raisons de disponibilité des informations dans la base de données de la Conférence des directeurs cantonaux des finances (www.fdk-cdf.ch). Ce faisant, il n'est pas tenu compte des rentrées sur les placements du patrimoine financier, des rentrées qui contribuent à réduire en partie le poids des intérêts sur le budget cantonal. Selon Soguel *et al.*, un poids des intérêts nets supérieur à 7% témoigne déjà d'une hypothèque significative sur les recettes fiscales. En considérant que les rentrées sur les placements du patrimoine financier représentent environ 1% des recettes fiscales, un poids des intérêts passifs supérieur à 8% peut être considéré comme problématique.

2003. Du point de vue de la gestion financière, on peut donc en déduire que ces cantons ont les moyens de se permettre une politique budgétaire anticyclique. Parmi ces cantons, seul AR met très clairement en évidence, à la fois du point de vue de la situation conjoncturelle d'ensemble que du point de vue de la prévision des recettes et des dépenses, que l'exercice 2003 devrait se placer dans un contexte morose. Cependant, les documents budgétaires ne mentionnent pas pour autant que les impulsions positives sont volontaires. Cela tend donc à montrer que les impulsions positives données par ces quatre cantons sont fortuites.

A l'opposé, plusieurs des cantons qui donneraient des impulsions négatives en 2003 sont malgré cela dans une situation financière attendue défavorable, caractérisée par un degré d'autofinancement insuffisant. Il s'agit en particulier de GR, GL et SG –les trois cantons qui prévoient une hausse de leur fiscalité–, ainsi que NE, TI, UR et ZH (Tableau 2). Dans les cantons de BE, BS, NW, SO et VS, les mesures prises en matière de réduction des dépenses sont probablement en partie responsables d'un meilleur degré d'autofinancement. Pour les cantons dont le degré d'autofinancement dépasse 100% (BE, SO, VS), ce résultat contribue à réduire le poids des intérêts passifs. Le fait que seul certains de ces cantons mentionnent une situation conjoncturelle morose pour 2003 (BS, GL, NE, SG et TI), et surtout que, parmi ces derniers, aucun ne fassent explicitement mention d'une politique de relance permet d'affirmer que ces cantons n'ont pas pris en compte l'orientation discrétionnaire de leur politique, mais qu'ils ont plutôt poursuivi un objectif de santé financière¹⁶. Les cas de VS et ZH sont quelque peu différents, car ces cantons prévoyaient une conjoncture plus positive. De ce point de vue, leur impulsion restrictive prévue pourrait être qualifiée d'anticyclique. Toutefois, une fois encore, le fait qu'ils ne mentionnent pas explicitement de volonté de stabilisation laisse plutôt supposer que cela est fortuit.

Dans le groupe des cantons dont le comportement est neutre par rapport à la conjoncture, la situation financière se situe entre celle des deux groupes précédents. En effet, seul 3 cantons sur 10 (10%) supportent des intérêts passifs représentant plus de 8% de leur recettes fiscales, contre 1 canton « anti-cyclique » sur 4 (25%) et 5 cantons « pro-cycliques » sur 12 (42%). Parmi les cantons où le poids des intérêts passifs est inférieur à 8%, tous, à l'exception de AG et ZG, dégagent un degré d'autofinancement inférieur à 80%. Dans ces cantons, le niveau d'endettement est encore soutenable. Par conséquent, on considère que le niveau d'autofinancement n'a pas forcément besoin d'atteindre à court terme le niveau habituellement conseillé. On peut donc en déduire que ces cantons jugent que leur situation financière ne nécessite pas de mesures visant à modifier structurellement leur budget, en particulier pour accroître l'autofinancement par augmentation du solde du compte de fonctionnement.

¹⁶ On aurait pu croire que certains cantons en raison de leurs difficultés financières aient eu la volonté de mener une politique anti-cyclique, mais qu'au vu de leur situation, ils aient dû y renoncer.

Tableau 4

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

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

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

4 Méta-analyse des études statistiques sur le comportement budgétaire des cantons suisses

Il ressort de l'analyse des documents budgétaires pour 2003 que les cantons suisses cherchent davantage à équilibrer leurs situations financières qu'à contribuer à stabiliser l'évolution de leur économie. Il est intéressant de s'interroger sur le degré de généralité de ce constat. Cela revient à déterminer si ce constat est propre à l'exercice budgétaire 2003 ou s'il caractérise aussi le comportement récent des cantons suisses. Diverses études empiriques analysent les soldes conjoncturels et le comportement (anti-cyclique ou non, volontariste ou non) des cantons suisses. Leurs résultats permettent de mettre en perspective notre constat.

Ces études apprécient le comportement des cantons suisses en confrontant les impulsions discrétionnaires imprimées par les budgets publics avec la situation économique. En fait, les variations du solde structurel donnent l'orientation et l'intensité des impulsions discrétionnaires adoptées par le gouvernement : une augmentation (variation positive) du solde indique une politique budgétaire plutôt restrictive, et une diminution (variation négative) du solde indique une politique expansive. Ainsi, une politique (parfaitement) anti-cyclique se caractériserait par des variations de soldes structurels de même ampleur relative et de même sens que les écarts de production. De même, une politique pro-cyclique se caractériserait par des variations de signes opposées à celui des écarts de production. Par ailleurs, une politique neutre (du point de vue des impulsions discrétionnaires) consisterait à maintenir le solde structurel à un niveau constant et à laisser le solde conjoncturel varier au gré de la conjoncture (une telle politique peut être considérée comme une politique de stabilisation passive, dont les résultats sont équivalents aux politiques discrétionnaires ② et ⑤ mentionnées à la **Figure 2**).

Evidemment, dans la démarche de ces auteurs, l'appréciation du comportement adopté par les cantons dépend systématiquement des estimations d'écarts de production et des variations des soldes structurels. C'est pourquoi il vaut la peine de présenter la démarche aboutissant à ces deux estimations.

Les écarts de production ne sont rien d'autre que la différence entre le niveau de production tendanciel et celui observé. Par conséquent, leur estimation repose sur celle du niveau de production tendanciel. Deux approches complètement différentes peuvent être adoptées pour déterminer le niveau de production tendanciel¹⁷. La première approche passe par la construction d'une fonction de production et la seconde par un lissage statistique de l'évolution observée.

La mesure du solde structurel nécessite d'abord d'identifier les dépenses et les recettes qui sont sensibles aux variations conjoncturelles. Ensuite, il faut estimer la part conjoncturelle de ces dépenses et de ces recettes. Évidemment, cette part est fonction des écarts de production. Le plus souvent, elle est donc estimée en faisant appel à la notion d'élasticité-revenu. Elle est ensuite retranchée des montants de dépenses, respectivement de recettes, enregistrés. On obtient ainsi les dépenses et les recettes structurelles (dépenses effectives enregistrées nettes de leur composante conjoncturelle). Finalement, le solde structurel d'une année donnée s'obtient par soustraction entre recettes et dépenses. La variation du solde structurel correspond au changement de solde enregistré d'une année à l'autre.

On le constate, les variations des soldes structurels dépendent de la sensibilité estimée ou postulée des recettes et des dépenses aux aléas conjoncturels, mais surtout des estimations des écarts de production. Or, il se trouve que l'estimation des écarts de production peut donner des résultats sensiblement différents selon la méthode utilisée (Commission européenne 1995 : 38; Canova 1998 : 478)¹⁸.

¹⁷ Les grandes lignes de l'approche par la fonction de production et de l'approche par lissage statistique sont commentées en annexe (y compris les différentes méthodes de lissage).

¹⁸ Ces différences sont d'autant plus gênantes qu'il n'existe pas de critère théorique ou pratique pour choisir l'une ou l'autre de ces méthodes (Canova 1998 : 476-477).

Ces incertitudes quant à l'exactitude des estimations des impulsions discrétionnaires et des écarts de production ont deux conséquences pour notre analyse. Première conséquence et idéalement, il ne faudrait commenter ou ne considérer comme significatifs que les écarts de production et les impulsions discrétionnaires marqués. Un premier critère pour qualifier les écarts et les impulsions de « marqués » pourrait être le consensus parmi les observateurs privilégiés de la situation conjoncturelle. Un autre critère pourrait être la détermination d'un seuil de significativité. Ce seuil pourrait s'exprimer (*a*) pour les impulsions discrétionnaires en rapportant les soldes structurels aux dépenses totales de la collectivité étudiée et (*b*) pour les écarts de production en rapportant ces derniers à la production observée. De tels critères restent subjectifs, c'est pourquoi différents seuils devraient à chaque fois être commentés. Seconde conséquence et comme les variations des soldes structurels sont liées aux écarts de production estimés, la comparaison des impulsions discrétionnaires données par les différents cantons doit être faite de façon interne. Cela signifie qu'il faut comparer les cantons sur la base de la situation économique dépeinte par l'étude et non par rapport aux écarts de production réels (si tant est qu'ils soient connus).

Dans son étude, Ammann (2002) considère les cantons suisses dans leur ensemble¹⁹. Il montre que ces derniers ont parfois eu des comportements pro-cycliques. Il fonde ce résultat sur une estimation des écarts de production et des soldes structurels pour l'ensemble des cantons suisses de 1970 à 2001²⁰. Ainsi, sur la période les cantons ont accumulé l'équivalent d'un déficit structurel annuel réel de 1'219 millions de francs (2001=1) ou autrement dit un déficit annuel de près de 2% (par rapport aux dépenses totales de 2001). Ce déficit, de nature structurelle, représente plus de 99% du déficit effectif enregistré sur la période (le reste constitue un déficit conjoncturel). Ces résultats sont utilisés pour tracer la **Figure 3**.

L'examen de la **Figure 3** montre clairement que les années de 1973 et 1990 sont des années d'apogée conjoncturelle et que celles de 1976 et 1996 sont des années de creux conjoncturel. Par contre, il n'est pas clair si l'année 1981 est également une année d'apogée, alors que 1983 est une année de creux conjoncturel. En définissant un cycle à partir des maximums locaux, on pourrait donc dire que les cantons ont connu deux cycles complets de 1973 à 1990 et de 1990 à 2001 ; mais on pourrait également conclure qu'ils en ont connu 3 (1973-1981, 1981-1990, 1990-2000). En raison de la brièveté et de la relative faiblesse d'amplitude de la partie de haute conjoncture qu'aurait connue le deuxième cycle dans le cas des trois cycles, il paraît vraisemblable que les cantons n'ont connu que deux cycles.

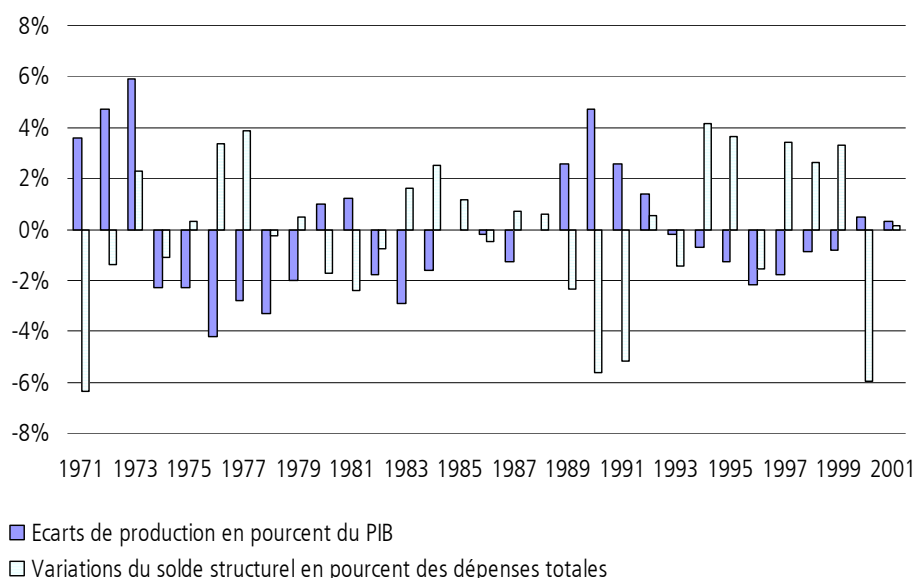
De plus, l'examen de la figure montre que pendant le période observée les cantons ont donné 17 impulsions restrictives et 14 impulsions expansives. La confrontation de ces impulsions avec les écarts de production donne des résultats plus tranchés. Pour

¹⁹ Dans son article, Ammann (2002) propose également une règle de politique budgétaire dont le but est d'éviter que les collectivités régionales et locales exercent des impulsions pro-cycliques.

²⁰ Les écarts de production nous ont été transmis par l'auteur; une moyenne mobile d'ordre 9 a permis de les estimer. En plus des données figurant dans l'article ou des données transmises, on utilise ici les dépenses totales des cantons publiées par l'Administration fédérale de finances (AFF, différentes années ; la valeur 2001 est estimée en appliquant le taux de croissance moyen constaté entre 1995 et 2000) et le déflateur du PIB suisse publié par l'Office fédéral de la statistique.

rappel, une politique anti-cyclique implique que les barres foncées et claires sont proportionnelles et de même signe (qu'elles pointent dans la même direction). Si, les barres pointent au contraire dans des directions opposées, la politique est pro-cyclique. Ainsi, on constate que les cantons ont adopté un comportement pro-cyclique à 22 reprises contre 9 seulement pour un comportement anticyclique. Si l'on considère les seuils de 1,5% et de 1,0% pour les écarts de production et de 2,5% et de 2,0% pour les impulsions, on arrive au même constat (respectivement 10 et 7 fois contre 1 et 0 fois). Dès lors, il semble fondé de conclure que les cantons ont tendance à mener une politique pro-cyclique.

Figure 3
Selon Ammann (2002) et dans leur ensemble, les cantons suisses ont exercé une influence généralement pro-cyclique sur la conjoncture au cours de la période 1971 à 2001



Gindraux (2000) estime, quant à lui, le solde structurel financier pour un seul canton : le Canton de Neuchâtel²¹. Il considère essentiellement la période allant de 1980 à 2000. Néanmoins, il procède à l'extraction de la production tendancielle du canton sur la période 1968-2000. Pour cela, il filtre le revenu cantonal neuchâtelois avec une moyenne mobile d'ordre 11 pour un premier cycle allant de 1969 à 1980 et une moyenne mobile d'ordre 7 pour les trois cycles suivants (1981-1987, 1988-1994 et 1995-2000). Les résultats sont présentés par des figures et des commentaires. Par conséquent, seule une exploitation qualitative en est possible. Le **Tableau 5** donne pour chaque année le signe de l'écart de production, l'orientation discrétionnaire et la nature de cette dernière pour les années étudiées.

Il en ressort que le nombre d'impulsions expansives E est proche du nombre des impulsions restrictives R : 11 contre 9 sur 21 fois (1 fois neutre). Il ressort également que le Canton de Neuchâtel a mené 14 fois une politique pro-cyclique (P) et 7 fois une politique anti-cyclique (A). En ne considérant que les variations de soldes structurels

²¹ L'auteur utilise cette approche pour évaluer l'opportunité des propositions de baisse d'impôt formulée au début des années 2000 dans ce canton.

de plus de 0,2% du revenu cantonal comme des impulsions réellement significatives, Gindraux (2000 : 54) constate que le canton a donné 8 fois une impulsion expansive, 8 fois une impulsion neutre et 4 fois une impulsion restrictive. Toujours en suivant Gindraux, on ne peut dès lors que constater que parmi ces 12 impulsions discrétionnaires, la plupart peuvent être qualifiées de pro-cycliques (8 contre 4). Par ailleurs, l'examen des données de l'AFF montre que le canton a accumulé l'équivalent d'un déficit effectif réel de près de 51 millions par an (2000=1) sur la période 1981-2000, soit un déficit de 3,0% par rapport aux dépenses de 2000.

Tableau 5
Selon Gindraux (2000), le Canton de Neuchâtel a exercé une influence généralement pro-cyclique sur la conjoncture au cours de la période 1968 à 2000

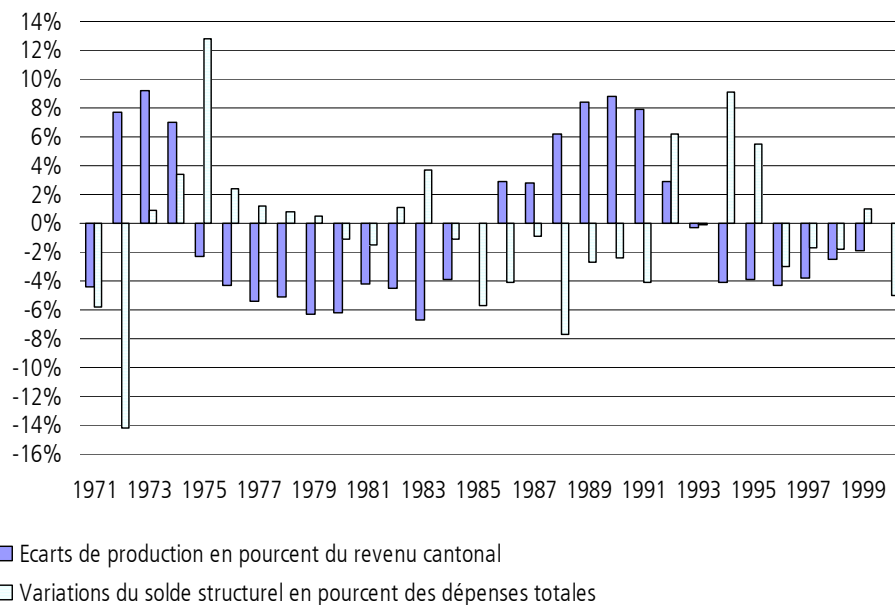
	1980	1981	1982-1983	1984	1985-1986	1987	1988-1989	1990	1991-1992	1993	1994-1996	1997-1998	1999	2000
Ecarts de production ^a	0	+	+	-	-	0	+	+	+	0	-	-	-	0
Orientation des impulsions ^b	E	E	R	N	E	R	E	R	E	R	R	E	R	E
Nature des impulsions ^c	P	P	A	P	A	P	P	A	P	P	P	A	P	P

^a Ecart de production positif (+), négatif (-) ou nul (0).

^b Impulsion expansive (E), restrictive (R) ou neutre (N).

^c Impulsion pro-cyclique (P) ou anti-cyclique (A).

Figure 4
Selon Martin (1999), le Canton de Genève a exercé une influence généralement pro-cyclique sur la conjoncture au cours de la période 1970 à 2000



L'étude de Martin (1999) porte également sur un seul canton –le Canton de Genève– sur la période 1970-2000²². Pour mesurer les écarts de production, l'auteur utilise la méthode des pics de croissance. Selon ses estimations, le déficit structurel représenterait plus de 72% du déficit effectif cumulé sur la période. Plus précisément, il représente l'équivalent d'un déficit structurel annuel réel de 256 millions de francs (2000=1) ou autrement dit un déficit annuel de 4,1% (par rapport aux dépenses totales de 2000). La Figure 4 permet la confrontation des écarts de production relatifs (revenus observés) avec les variations des soldes structurels relatifs (dépenses totales).

Deux cycles complets apparaissent clairement sur cette figure : le premier de 1970 à 1985 et le deuxième de 1985 à 2000. Selon ces estimations, l'économie genevoise était en haute conjoncture de 1971 à 1974 et de 1986 à 1992, en basse conjoncture de 1975 à 1984 et de 1994 à 1999, en situation d'équilibre tendanciel en 1970, 1985, 1993 et 2000. Par ailleurs, l'examen des impulsions discrétionnaires indique que le canton a adopté, sur les 30 années, un comportement pro-cyclique à 9 reprises et un comportement anti-cyclique à 19 reprises (Martin 1999 : 49). Le nombre d'occurrences pro-cycliques passe à 21 si l'on considère une impulsion discrétionnaire significative en année d'équilibre comme pro-cyclique²³.

L'Office fédéral pour les questions conjoncturelles-OFQC (1994) a estimé les soldes structurels de fonctionnement pour le canton de Bâle-campagne de 1980 à 1994²⁴. Ni la méthode d'estimation, ni les valeurs des écarts de production ne nous sont connues. Par contre, les valeurs des soldes structurels et des soldes conjoncturels de fonctionnement le sont. Ainsi, il est possible de mettre au regard des soldes conjoncturels relatifs les variations des soldes structurels de fonctionnement (**Figure 5**).

²² L'auteur cherche à connaître quels sont les enseignements (pour la collectivité étudiée, mais aussi du point de vue des indicateurs) de l'application du solde structurel et des indicateurs de soutenabilité.

En plus des données explicitement présentées dans l'étude, nous utilisons l'indice des prix à la consommation de l'Office genevois de la statistique, les soldes effectifs de l'AFF ainsi que les estimations des écarts de production et des soldes structurels de 1970 à 1984 communiqués par l'auteur.

²³ En considérant un écart de production de 1,0% comme significatif, on obtient les mêmes résultats sauf que 1993 est considérée comme une année d'équilibre budgétaire. De plus, si l'on ne considère qu'une variation du solde structurel sur les dépenses totales de 1,5% comme significative, on constate que le canton a adopté un comportement pro-cyclique à 7 reprises et un comportement anti-cyclique à 11 reprises (13 avec les années d'équilibre). Avec des limites de 2,0% pour les écarts de production et de 2,5% pour les impulsions discrétionnaires, on peut recenser 9 comportements pro-cycliques (11 avec les années d'équilibre) contre 4 comportements anti-cycliques.

²⁴ En réponse à la motion de von Roland Laube d'octobre 1994, en plus des données de l'étude, ce commentaire fait usage des dépenses totales de l'AFF et du déflateur du PIB suisse.

Figure 5
Selon l'Office fédéral pour les questions conjoncturelles (1994), le Canton de Bâle-campagne a exercé une influence généralement pro-cyclique sur la conjoncture au cours de la période 1980 à 1994

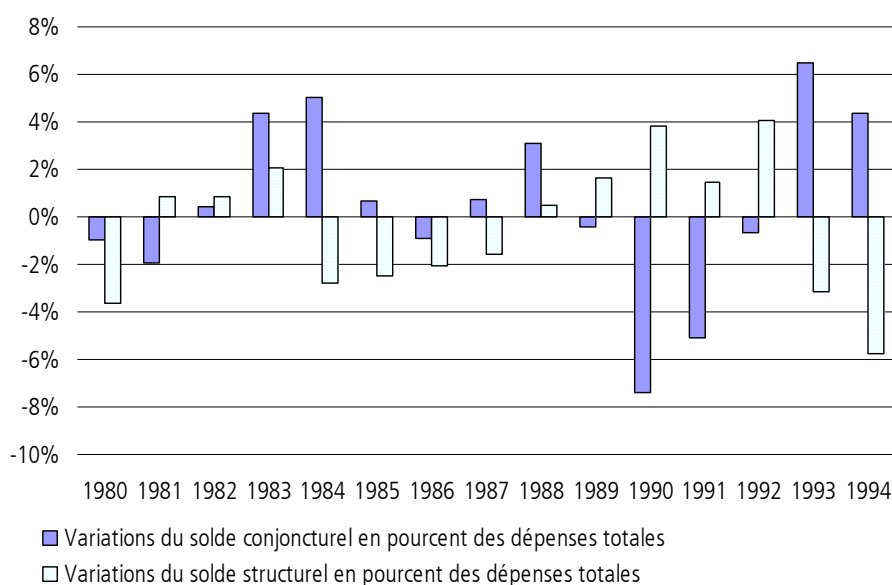


Tableau 6
Généralement les cantons ont un comportement pro-cyclique

	BL 1980-1994 OFQC (1994)	GE 1970-2000 Martin (1999)	NE 1968-2000 Gindreux (2000)	Tous les cantons 1971-2001 Amman (2002)
Nombre de périodes (potentiellement plusieurs années)	15	30	21	31
Comportement pro-cyclique	10 (67%)	21 (70%)	14 (67%)	22 (71%)
Comportement anti-cyclique	5 (33%)	9 (30%)	7 (33%)	9 (29%)

Si l'on considère que les soldes conjoncturels sont de bons indicateurs de l'importance des écarts de production (lorsque l'écart est négatif, ce solde est par définition négatif), il semblerait que Bâle-campagne ait connu un cycle complet de 1983 à 1992 (en considérant les maximums locaux). Sur les 15 occurrences possibles, le canton a donné 10 impulsions pro-cycliques et seulement 5 impulsions anti-cycliques. Par ailleurs, le canton enregistre un excédent moyen structurel réel de 33 millions par an (1994=1) et de 6 millions si l'on considère la partie conjoncturelle. En fait, l'excédent structurel représente 1,8% des dépenses totales du canton en 1994.

Aucune des études passées en revue ne se consacre à la même collectivité. Par conséquent, les résultats en terme d'impulsion discrétionnaire ne peuvent pas être confrontés. Toutefois, chaque étude permet de mettre au regard du nombre total de

périodes considérées le nombre d'impulsions pro-cycliques exercées. Un tel exercice indique que les cantons suisses adoptent en général un comportement pro-cyclique (**Tableau 6**). De fait, dans toutes les applications (utilisant parfois des méthodes différentes), le nombre d'impulsions pro-cycliques est nettement plus important que celui des impulsions anti-cycliques (22 sur 31 pour l'étude d'Ammann, 14 sur 21 pour celle de Gindraux, 21 sur 30 pour celle de Martin et pour celle de l'OFQC (10 sur 15). Le constat est le même lorsque des seuils de significativité sont utilisés. Il peut donc être qualifié de solide.

5 Remarques conclusives

L'année 2003 est caractérisée par une récession économique dont les prémisses pouvaient être connues pendant la période de préparation des budgets cantonaux pour cette année-là. Or on constate que dans la plupart des cantons, les propositions budgétaires pour l'année 2003, sont soit neutres vis-à-vis de la conjoncture, soit le plus souvent pro-cycliques. En effet, dans quatre cantons seulement, les propositions budgétaires 2003 ont un caractère anticyclique, prévoyant un abaissement de la charge fiscale. L'analyse documentaire montre même que ces cantons ne poursuivent en l'occurrence aucun objectif de politique conjoncturelle discrétionnaire. Leur but est avant tout de mener une politique structurelle active en matière de développement économique. Les autres cantons cherchent par-dessus tout à équilibrer leur budget, ou à éviter une détérioration de leur santé financière.

Ce constat est corroboré par les études statistiques menées par différents auteurs à la fois sur différents cantons et sur l'ensemble des cantons sur des données de longue période. La méta-analyse de ces études montre que les cantons suisses adoptent en général un comportement pro-cyclique car le nombre d'impulsions pro-cycliques est systématiquement et nettement plus important que celui des impulsions anti-cycliques. Il faut ajouter à cela que toutes les collectivités étudiées (sauf le Canton de Neuchâtel, mais l'étude réalisée dans ce canton n'inclut pas la crise financière des années 1990) ont accumulé des déficits sur les périodes étudiées. La norme de gestion financière des cantons suisses semble donc être d'enregistrer des déficits pour autant que ces derniers restent raisonnables. Le comportement budgétaire des cantons est donc plutôt pro-cyclique : les cantons cherchent à stabiliser leur déficit moyen en empêchant les stabilisateurs automatiques de déployer leurs effets.

Une telle attitude est en opposition avec l'article 100, al.4, de la Constitution fédérale de la Confédération suisse du 18 avril 1999. Cet article prévoit en effet que la Confédération, les cantons et les communes fixent leur politique budgétaire en prenant en considération la situation conjoncturelle. Certes le législateur n'a pas souhaité rendre contraignant une harmonisation de la politique conjoncturelle pour des raisons liées au fédéralisme et au respect de la souveraineté budgétaire des cantons. Néanmoins, on peut s'interroger d'une part sur la pertinence de cet article et d'autre part, s'il est jugé pertinent, sur l'opportunité de mettre en place un dispositif permettant de faire respecter cette obligation constitutionnelle.

La pertinence doit être jugée notamment en mettant en balance (*a*) les avantages espérés d'une politique anticyclique coordonnée entre échelons institutionnels avec (*b*) les inconvénients de cette coordination en termes de perte de souveraineté cantonale

dans le domaine budgétaire et au-delà. En admettant qu'un consensus puisse se dégager pour considérer que les cantons doivent réellement jouer un rôle de stabilisation macro-économique, qu'ils doivent respecter leur obligation constitutionnelle et qu'une coordination est nécessaire, il faudra encore élaborer un dispositif les y obligeant ou les y incitant. Différentes solutions ont été proposées s'inspirant ou non des prescriptions idoines du traité de Maastricht. Mais, à l'évidence, le déficit d'information en matière de suivi conjoncturel dont souffrent les cantons les empêche d'adopter un dispositif similaire au frein à l'endettement de la Confédération. On rappellera qu'en préparant leur budget 2003, trois cantons prévoyaient une reprise économique alors que 10 cantons semblaient dans le même temps tabler sur une détérioration de la situation. D'ailleurs, il faut souligner qu'il est toujours difficile de déterminer à quel stade du cycle conjoncturel une économie se situe (à l'apogée du cycle, proche ou éloignée de l'apogée, etc.). Cette difficulté accroît la complexité que les collectivités rencontrent dans l'estimation de l'impact de la conjoncture sur leurs finances, en particulier s'agissant des recettes fiscales.

En plus de ce déficit d'information en matière de suivi conjoncturel, l'absence de coordination horizontale actuelle entre cantons dans le domaine budgétaire (et fiscal en particulier), nous empêchent de blâmer les cantons qui ne respectent pas leurs obligations constitutionnelles. Cette absence accroît le risque de voir des cantons se comporter en passagers clandestins, attendant que d'autres qu'eux donnent des impulsions budgétaires anticycliques et que les fuites hors du circuit cantonal de la dépense profitent à leur économie.

L'ensemble de ces raisons expliquerait la réticence des cantons à se lancer dans une politique budgétaire anticyclique. Cela expliquerait également pourquoi la totalité des cantons qui se sont dotés de mécanisme de frein aux dépenses ou à l'endettement a opté pour des mécanismes reposant sur le principe de l'équilibre budgétaire quelle que soit la situation conjoncturelle. Dans ces circonstances, on pourrait être tôt ou tard amené à réviser la teneur de l'article 100 de la Constitution et à limiter l'obligation de son alinéa 4 à la seule Confédération.

Bibliographie

- AFF-Administration fédérale des finances (différentes années), *Finances publiques en Suisse*, Berne
- AMMANN Y. (2002), « Quelques réflexions à propos des règles de politique budgétaire », WP Discussion Paper 13, SECO, Berne.
- AYRTON R. (2002), *L'impossible politique budgétaire : L'Etat fédéral face aux turbulences économiques*, Collection Le savoir suisse, Presses polytechniques et universitaires romandes, Lausanne.
- CABIALAVETTA M. (1997), « Disparition des cycles conjoncturels », *Notices économiques UBS*, décembre, pp. 3-8.
- CANOVA F. (1998), « Detrending and Business Cycle Facts », *Journal of Monetary Economics*, 41(3): 475-512.
- CONSEIL FEDERAL (1996), *Message relatif à une nouvelle constitution fédérale du 20 novembre 1996*, Feuille fédérale, 149^{ème} année, Vol.I, 96.091.
- CREA–Centre de recherches économiques appliquées (18 octobre 2001), *Prévisions pour l'économie suisse en 2001-2003*, Université de Lausanne.
- CREA–Centre de recherches économiques appliquées (23 avril 2003 & 24 octobre 2003), *Prévisions pour l'économie suisse en 2002-2004*, Université de Lausanne.
- CREA–Centre de recherches économiques appliquées (16 avril 2003 & 23 octobre 2003), *Prévisions pour l'économie suisse en 2003-2005*, Université de Lausanne.
- COMMISSION EUROPEENNE (1995), « Les grandes orientations des politiques économiques de 1995 », *Economie européenne*, 60.
- DAFFLON B. (1994), *La Gestion des finances publiques locales*, Economica, Paris.
- GINDRAUX Y. (2000), *Le solde budgétaire structurel: une application au canton de Neuchâtel*, Université de Neuchâtel, Neuchâtel.
- KING D.K. (1984), *Fiscal Tiers. The Economics of Multi-Level Government*, George Allen & Unwin, London
- KRUGMAN P. (1994), *Peddling Prosperity*, NY, WW Norton & co.
- KYDLAND F.E. & PRESCOTT E.C. (1989), *A Fortran Subroutine for Efficiently Computing HP-filtered Time Series*, Federal Reserve Bank of Minneapolis Research Memorandum.
- MARTIN M.-J. (1999), *Gestion de la dette à Genève: une application du solde structurel et des indicateurs de soutenabilité*, Genève, Université de Genève.
- NOVARESI N. (2001), *Discipline budgétaire : Etude de l'influence du référendum financier et des règles d'équilibre budgétaire sur les finances publiques des 26 cantons suisses*, Centre d'études en économie du secteur public, Université de Fribourg, Fribourg.
- OFQC-Office fédéral pour les questions conjoncturelles (1994), *Beantwortung der am 16. Februar 1995 in ein Postulat umgewandelten Motion von Roland Laube, SP, vom 20. Oktober 1994, betreffend Ermittlung des strukturellen und konjunkturellen Defizites (94/206)*.
- SOGUEL N., IOGNA-PRAT S. & MARTIN M.-J. (2003), *Comparatif 2002 des finances cantonales et communales*, Cahier de l'IDHEAP 211/2003, Chavannes-Lausanne.
- WEBER L. (1997), *L'Etat : acteur économique*, Economica, Paris, 3^e édition.

Annexe

Méthode d'estimation de la production tendancielle

Fondamentalement, il existe deux approches pour estimer la production tendancielle d'une économie. La première passe par la construction d'une fonction de production et la seconde par le lissage de la production observée. Quelle que soit l'approche suivie, la difficulté principale de cette estimation provient du fait que la série recherchée n'est pas observable. Par conséquent, le résultat obtenu par la méthode adoptée ne pourra jamais être comparé à la norme que serait la série tendancielle observée.

L'estimation par la fonction de production nécessite de spécifier et de calibrer la forme fonctionnelle ainsi que de connaître les inputs (y compris leurs valeurs) entrant dans la fonction de production. Ces exigences posent deux problèmes : 1) la spécification et le calibrage de la fonction de production sont des étapes ardues en raison de la complexité et de la connaissance imparfaite des mécanismes économiques ; 2) les données entrant dans la fonction de production ne sont pas toujours suffisamment précises, ni même toujours recueillies. Pour pallier à ces problèmes de nombreuses hypothèses simplificatrices doivent être formulées. Non seulement ces obstacles rendent cette approche peu attractive, mais en plus (et surtout) ces résultats sont sujets à caution. C'est vraisemblablement la raison pour laquelle les études empiriques l'utilisent peu²⁵.

La seconde approche rassemble différentes méthodes statistiques de lissage de données. Ces méthodes servent à dégager la tendance d'une série en lui appliquant différentes transformations. Alors que l'approche par les fonctions de production relève de la volonté de fonder l'estimation sur des bases théoriques solides, ces opérations dépendent en général de paramètres qui ne sont pas interprétables économiquement et dont l'influence n'est parfois pas bien cernée. Ce point représente l'un des principaux problèmes de cette démarche, puisque les résultats obtenus dépendent de facteurs déterminés de façon arbitraire (dont la valeur ne découle pas d'un raisonnement théorique solide)²⁶. Si ces méthodes ne nécessitent pas l'utilisation de nombreuses variables (comme le fait la première approche), elles posent néanmoins un problème de données, puisqu'elles requièrent souvent un nombre important d'observations dans le temps. Cette faiblesse va quasiment de pair avec celle de recourir à des prévisions sur un horizon qui peut être lointain. Selon les cas, certaines de ces méthodes doivent même être abandonnées, en raison de l'incertitude et du manque de fiabilité introduits par des prévisions sur des événements trop éloignés dans le temps.

Parmi les méthodes les plus utilisées que compte cette approche, on peut relever celles des pics de croissances, des moyennes mobiles, du filtre Hodrick-Prescott (HP) et des régressions.

²⁵ Néanmoins, l'OCDE et le FMI utilisent une fonction de type Cobb-Douglas pour leurs estimations de production potentielles. Paradoxalement, leurs estimations correspondent étroitement à celles découlant du lissage par le filtre Hodrick-Prescott, parce que ce dernier est utilisé pour calculer la tendance de ses principales composantes (Commission européenne 1995 : 38).

²⁶ Ces paramètres n'en restent pas moins choisis en fonction des connaissances préalables dont l'on dispose sur le phénomène étudié.

La méthode des pics de croissance passe par deux étapes. La première consiste à identifier les pics de croissance à l'aide de moyennes ou d'information *a priori*. Les pics sont choisis de telle sorte que la durée des cycles soit plus ou moins toujours la même. Dans le cas des moyennes, les années de pics sont les années pour lesquelles la différence entre le taux de croissance réel et la croissance moyenne sur la période est maximale. Une fois les différents pics identifiés, la deuxième étape consiste simplement à joindre les pics par interpolation linéaire. En plus de son caractère *ad hoc*, le principal inconvénient de cette méthode est qu'il n'est potentiellement fiable qu'*a posteriori* ou pour des estimations de fin de cycle. En effet, procéder à des estimations pour des années en début ou en milieu de cycle implique la formulation d'une hypothèse sur la date et le niveau de production atteint à la fin du cycle. Ainsi, si l'on pense qu'un cycle dure 10 ans (ce qui n'est pas certain) et que l'on en vit sa cinquième année, une estimation précise du niveau tendanciel courant implique que l'on prévoit avec finesse le niveau de production atteint à un horizon de 5 ans (chose qui pour le moins n'est pas facile).

La méthode des moyennes mobiles permet de lisser une série (X_t) afin de dégager sa tendance de long terme. Concrètement, la valeur de tendance pour une année est estimée en calculant la moyenne de la valeur observée courante avec celle des années connexes. En général, ces moyennes sont centrées, c'est-à-dire qu'elles comprennent autant d'observation avant qu'après l'année observée. Plus le nombre d'années (n) prises en considération est important –plus l'ordre de la moyenne mobile est élevé– et plus la série sera lissée et différente de celle observée.

$$MM(n) = (X_{t-(n/2)-1} + \dots + X_0 + \dots + X_{t+(n/2)-1})/n$$

La difficulté de l'application de cette méthode réside dans le choix du paramètre n . D'une part, les résultats varient en fonction de ce choix, ce qui nécessite la justification de celui retenu ; d'autre part plus cet ordre est important et plus il sera nécessaire de recourir en bout de série à des estimations (pour les années antérieures au début de la série, si elles ne sont pas disponibles) ou à des prévisions (en fin de série)²⁷.

Le filtre HP extrait la série lissée SL_t d'une série observée SO_t en minimisant la somme des écarts au carré entre ces deux séries sous la contrainte que la somme pondérée par un paramètre (λ) des différences secondes de la série lissée au carré le soit aussi²⁸.

$$\text{Min} \sum_{t=1}^T (SO_t - SL_t)^2 + \lambda \sum_{t=2}^{T-1} [(SL_{t+1} - SL_t) - (SL_t - SL_{t-1})]^2$$

Techniquement, ce filtre revient à appliquer des moyennes mobiles pondérées à la série observée. Les coefficients de pondération de ces dernières sont fixés de telle sorte que les années les plus proches de l'année pour laquelle la valeur tendancielle est

²⁷ L'utilisation de moyennes mobiles d'ordre 9 semble le maximum crédible. De fait, une telle valeur constitue une limite supérieure pour les applications dont le but est de juger de la situation présente d'une collectivité. Car si faire des prévisions sur un horizon quadriennal consiste déjà en un exercice périlleux, en faire de crédibles au-delà des quatre ans semble illusoire.

²⁸ Cette présentation s'inspire largement de celle de la Commission européenne (1995 : 39-40)

calculée soient affectées de poids plus élevés. Le paramètre λ contrôle le lissage de la série effective. Comme pour la moyenne mobile, plus ce facteur est élevé et plus le lissage est important (à l'infini la série devient linéaire). De plus, ce paramètre détermine la longueur des moyennes mobiles pondérées : plus il est élevé et la période couverte est longue (pour une valeur de 100 le filtre utilise des moyennes mobiles d'ordre 9, soit 4 années avant et après l'année traitée). Cette méthode souffre des mêmes faiblesses que celles des moyennes mobiles. D'une part, elle nécessite l'utilisation de prévisions et parfois d'estimation. D'autre part, le choix du paramètre de lissage repose sur une base somme toute arbitraire²⁹.

Un autre type de méthode consiste à modéliser l'évolution de la série observée. Toute série chronologique annuelle peut être décomposée en une composante linéaire, une composante cyclique et une composante aléatoire. Ces trois composantes peuvent être modélisées selon les propriétés que l'on prête à la série étudiée ou simplement dans le but de l'expliquer au plus près. La tendance peut être une fonction polynomiale du temps, la composante cyclique une fonction trigonométrique, les erreurs peuvent être ou non corrélées à la tendance ou au cycle etc. Une fois le modèle déterminé, c'est-à-dire une fois ces paramètres estimés par régression, l'on dispose d'une série tendancielle estimée. Ce type de méthode souffre notamment de deux désavantages. Le premier reste la difficulté de justifier la spécification retenue autrement que par des critères statistiques et la deuxième dans le nombre d'observations requises pour l'estimation.

²⁹ Selon la Commission européenne (1995 : 40), l'OCDE considère la valeur du λ de 100 comme une norme industrielle de fait et la direction générale des affaires économiques et financières de la Commission européenne a fixé λ à 100. Par ailleurs et toujours selon la Commission européenne Kydland & Prescott (1989) recommandent un λ de 100 pour les données annuelles.