

# Situation budgétaire actuelle et future des cantons suisses

Le problème de la dette ramène sans cesse la situation financière des États sur le tapis. Ils ne sont, toutefois, pas les seuls concernés par ce problème, le fédéralisme helvétique oblige également les cantons à le considérer comme essentiel. Après évaluation des statistiques financières cantonales, l'institut BAKBasel conclut que leur discipline budgétaire s'est notablement améliorée depuis les années nonante, à de rares exceptions près, ce qui a un impact positif sur les taux d'endettement. Il en résulte que, dans la majorité des cantons, la politique budgétaire repose sur des bases solides, même à moyen terme.

Ces dernières années, la situation financière des États a attiré l'attention d'un public de plus en plus large. À part le montant de la dette publique et son évolution dans le temps, c'est sur les déficits budgétaires que se concentre l'attention. À cet égard, la Suisse jouit d'une réputation mondiale de bon élève. L'institut BAKBasel s'est penché de plus près sur la situation des cantons suisses et de leurs communes en évaluant les statistiques financières cantonales. Y a-t-il des cantons qui connaissent des déficits budgétaires chroniques, donc structurels? Qu'en est-il de la solidité à long terme des budgets cantonaux? Diverses analyses de BAKBasel fournissent des éléments de réponse (voir encadré 1).

## Le concept de viabilité en politique budgétaire

L'objectif primordial de toute politique budgétaire durable est d'éviter d'imposer un surcroît de charge aux générations à venir. On en déduit d'habitude que la dette publique ne doit pas augmenter par rapport à la performance économique, alors qu'une définition plus sévère exige même une résorption de l'endettement relatif. La Suisse en fournit un bon exemple: au niveau fédéral, le budget de l'État doit être équilibré sur un cycle conjoncturel complet, ce qui évite des déséquilibres structurels. Si l'on y parvient, l'endettement absolu reste constant et l'endettement relatif diminue au fur et à mesure que l'économie progresse.

L'évolution de la conjoncture affecte différemment les recettes et les dépenses. Les recettes (impôts) sont plutôt procycliques, les dépenses (marché de l'emploi, prestations sociales) plutôt anticycliques ou alors conjoncturelles. Prescrire un équilibre annuel des comptes pourrait donc aboutir à ce qu'en période de haute conjoncture, les dépenses croissent parallèlement aux recettes,

mais qu'elles doivent être réduites en temps de récession. En pratiquant une politique procyclique des dépenses, l'État ne ferait que renforcer les fluctuations conjoncturelles.

Le frein à l'endettement répond à cette préoccupation en prescrivant l'équilibre du budget national non pas pour chaque exercice, mais sur un cycle conjoncturel entier. La plupart des cantons disposent également d'un tel mécanisme, mais de conceptions très variées. Seule une minorité d'entre eux tiennent compte de la conjoncture dans le pilotage des budgets publics et, s'ils le font, c'est souvent à travers des formules purement qualitatives, comme d'exiger une conduite du budget «conforme à la conjoncture».

## Déficits structurels des cantons

Bien que le calcul des déficits structurels corrigés des effets conjoncturels ne soit institutionnalisé que dans très peu de cantons, il n'en est pas moins un outil important pour analyser la politique budgétaire cantonale. Il a, dès lors, constitué la première étape du présent travail.

Pour parler sérieusement du déficit structurel des cantons, il faut commencer par corriger les recettes et les dépenses cantonales

Encadré 1

### Analyses de l'institut BAKBasel sur le sujet

Les travaux présentés dans cet article font partie d'un vaste instrumentaire destiné à l'analyse et aux activités de conseil concernant une foule de questions liées à la politique budgétaire. BAKBasel fait appel à des banques de données, à des modèles de prévision et de simulation, ainsi qu'à sa longue expérience de l'analyse et des conseils en matière d'économie nationale pour aider le secteur public à élaborer des budgets et planifier les finances, à surveiller et évaluer la politique budgétaire, la charge, la politique et la viabilité fiscale, ainsi qu'à développer les systèmes de notation.

**Michael Grass**  
Chef du secteur  
Finances publiques,  
BAKBASEL

**Reto Krummenacher**  
collaborateur scienti-  
fique, BAKBASEL

**Martin Eichler**  
membre de la direction,  
chef du projet BAK Taxa-  
tion Index, BAKBASEL

**Urs Müller**  
Président du comité  
scientifique de BAKBASEL

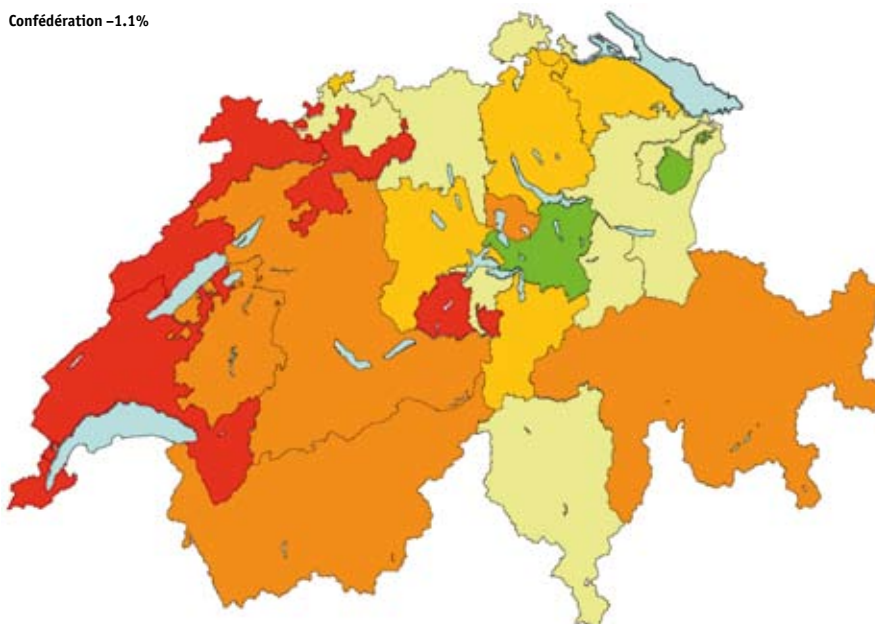
Graphique 1

**Déficits structurels, 1990–2000**

En % des PIB cantonaux

■ ≤ -1.2%   ■ ≤ -0.8%   ■ ≤ -0.5%   ■ ≤ 0.0%   ■ > 0.0%

Confédération -1.1%



Remarque: canton et communes comprises.

Source: AFF, BAKBASEL / La Vie économique

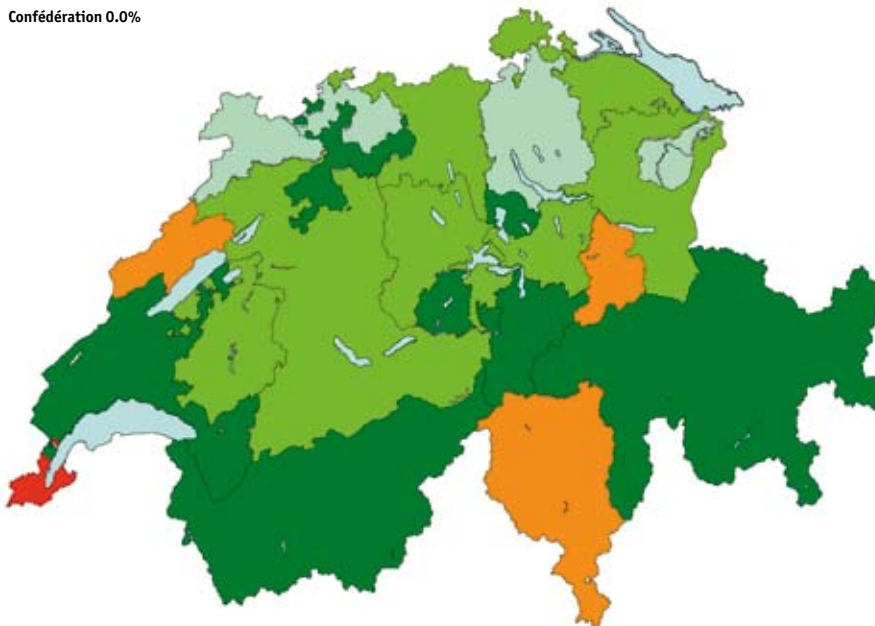
Graphique 2

**Déficits structurels, 2000–2009**

En % des PIB cantonaux

■ ≤ -0.4%   ■ ≤ 0.0%   ■ ≤ +0.4%   ■ ≤ +0.9%   ■ > +0.9%

Confédération 0.0%



Remarque: canton et communes comprises.

Source: AFF, BAKBASEL / La Vie économique

des effets conjoncturels. On y parvient en recourant au même système que celui appliqué par la Confédération dans la mise en œuvre du frein à l'endettement. Celui-ci est conçu de telle façon qu'on obtient un facteur  $k$  inférieur à 1 en période de haute conjoncture et supérieur à 1 en cas de récession (voir encadré 2).

Dans le cas du frein à l'endettement de la Confédération, le plafond de dépenses s'aligne sur les recettes corrigées des effets conjoncturels, soit sur le produit des recettes effectives attendues multiplié par le facteur  $k$ . En période de haute conjoncture, ce plafond sera donc inférieur aux recettes et la Confédération réalisera un excédent. Inversement, la formule autorise le déficit en cas de récession. Les comptes doivent être équilibrés sur un cycle conjoncturel complet.

Pour la présente analyse des situations cantonales, le système de la Confédération a été adapté et complété en corrigeant non seulement les recettes du facteur  $k$ , mais encore certaines dépenses fortement sensibles à la conjoncture (assurance-chômage, prestations de chômage, assistance, aide économique)<sup>1</sup>. Le déficit structurel peut être alors calculé sur la base des recettes et dépenses corrigées des effets conjoncturels (et donc structurelles).

Le graphique 1 et le graphique 2 présentent les résultats pour les périodes 1990-2000 et 2000-2009 en pourcentage du PIB cantonal. On y constate de nettes différences d'un canton à l'autre. Toutefois, la plupart des cantons sont parvenus à réduire leur déficit structurel à la seconde période, voire à générer des excédents structurels, ce qui atteste une tendance à une discipline budgétaire accrue de la part des cantons et de leurs communes.

### Taux d'endettement cantonaux

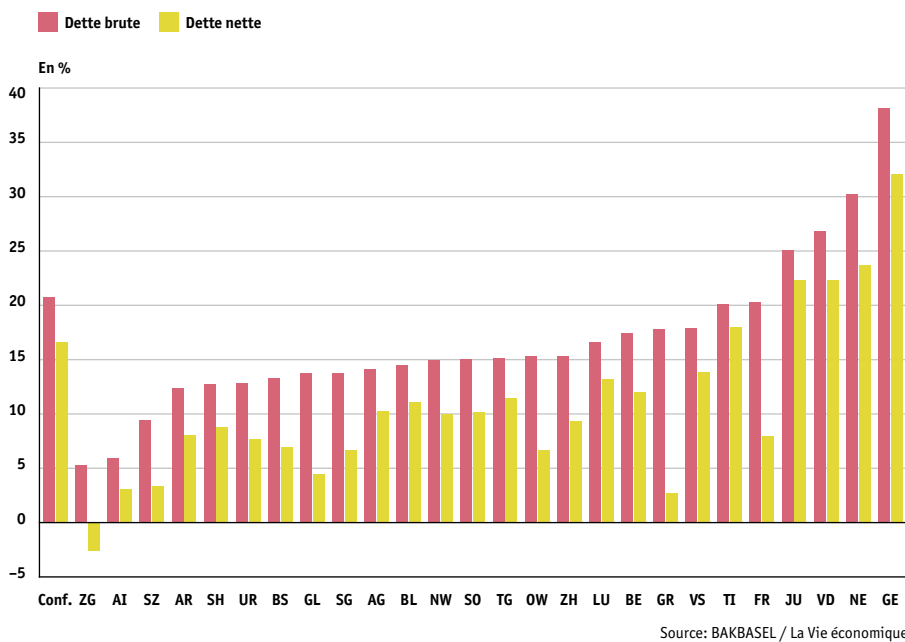
L'étape suivante de l'analyse est l'état d'endettement des cantons (communes comprises)<sup>2</sup>. Celui-ci reflète d'une part la politique budgétaire passée et constitue, de l'autre, la base de l'estimation de l'évolution future des finances et de l'évaluation de la solidité des finances publiques à moyen et long terme. On distingue ici entre dette brute et nette. La première se compose des engagements courants et des engagements financiers à

1 Voir aussi Luck (2011). La base de données utilisée est le compte de financement et la statistique financière des administrations publiques publiés par l'Administration fédérale des finances (AFF). Les données disponibles couvrent la période 1990–2009. Comme celles-ci ont été harmonisées, les différents comptes peuvent présenter des écarts par rapport aux valeurs effectives déclarées par les cantons.

2 La base de données des dettes brutes et nettes est le bilan figurant dans les statistiques financières de certains cantons et communes publiées par l'AFF. Les données sont disponibles pour 2008 et 2009.

Graphique 3

## Taux d'endettement des cantons (communes incluses), 2009



Source: BAKBASEL / La Vie économique

court et à long terme; en la combinant avec les avoirs financiers, on obtient la dette nette<sup>3</sup>. Pour faciliter les comparaisons, les dettes des cantons ont été rapportées à leur performance économique. Le *graphique 3* présente les taux d'endettement des cantons pour 2009.

Comme il fallait s'y attendre, ces taux d'endettement reflètent en bonne partie l'évolution des déficits structurels des vingt dernières années. Les cantons (et communes) qui accusaient un déficit structurel pendant la période étudiée (GE, NE) présentent aussi les taux d'endettement les plus élevés, alors que les deux cantons les moins endettés (Zoug et Appenzell-Rhodes intérieures) sont parvenus à réaliser des excédents structurels aussi bien pendant les années nonante que durant la décennie suivante.

La différence entre taux d'endettement brut et net met aussi en lumière les fortes différences de fortune des cantons. Ceux de Fribourg, des Grisons et d'Obwald, en particulier, réduisent notablement leur dette brute grâce à leurs avoirs financiers. En 2009, le canton de Zoug est le seul à afficher une fortune nette positive (ou un endettement négatif). Si l'on considère toutefois uniquement le compte de financement des cantons (à l'exclusion des communes), la moitié d'entre eux présente une fortune nette positive.

### Estimation de la viabilité de la politique budgétaire

La troisième étape du travail a consisté à combiner l'analyse de l'évolution des déficits structurels avec l'inventaire des taux d'endettement présents et les prévisions sur l'évolution des futures recettes et dépenses structurelles, pour aboutir à une évaluation de la solidité des finances publiques à long terme. À cet effet, BAKBasel a mis au point un modèle avec l'institut ZEW Mannheim, dans le cadre du BAK Taxation Index (voir *encadré 3*). Cette analyse couvre actuellement douze cantons suisses et dix-neuf pays européens. Elle tient non seulement compte des prévisions quant à l'évolution économique, mais encore des variations démographiques annoncées et de leurs conséquences sur les dépenses publiques. L'angle de la viabilité permet ainsi de répondre à la question de l'effet des changements démographiques sur la situation financière des différentes entités.

Les calculs proposés par le modèle (et fondés sur la situation en 2008) permettent d'analyser dans quelle mesure les finances publiques reposent sur une base durable à court, moyen et long terme, soit jusqu'en 2013, 2023 et 2060. Le *graphique 4* présente les résultats de l'analyse à moyen terme pour les cantons suisses étudiés<sup>4</sup>. S'ils poursuivent leur politique budgétaire actuelle et se fixent comme cible un endettement maximum de 60% du PIB, la majorité de ces cantons connaîtra un excédent de recettes ou en sera très proche. Cela signifie que s'ils ne changent pas de politique, la plupart d'entre

## Encadré 2

#### Remarque de méthodologie sur le facteur k et le filtre H-P

Pour calculer le facteur k spécifique des cantons et par souci de cohérence, l'institut BAKBasel s'aligne sur le procédé utilisé pour le frein aux dépenses de la Confédération. Ce facteur est le résultat de la division du PIB tendanciel (corrige des effets conjoncturels) par le PIB réel. La correction des effets conjoncturels s'effectue au moyen d'un filtre Hodrick-Prescott modifié de façon à atténuer le problème de la «distorsion du point terminal» inhérent au filtre H-P classique (voir Bruchez 2003). Bien que les statistiques financières ne soient disponibles que jusqu'en 2009, on utilise encore des données

prévisionnelles pour estimer le PIB tendanciel jusqu'en 2015, ce qui donne l'avantage de pouvoir s'appuyer sur le plus d'informations possible pour dessiner l'évolution conjoncturelle. L'évolution économique des cantons peut, ainsi, déjà être correctement estimée pour 2010 et 2011. Un autre avantage est que l'ensemble de la série temporelle des estimations du BIP tendanciel ne se modifie pas à chaque nouvelle livraison de données (des statistiques financières), avec les effets rétroactifs correspondants sur les valeurs effectives des facteurs k et des déficits structurels.

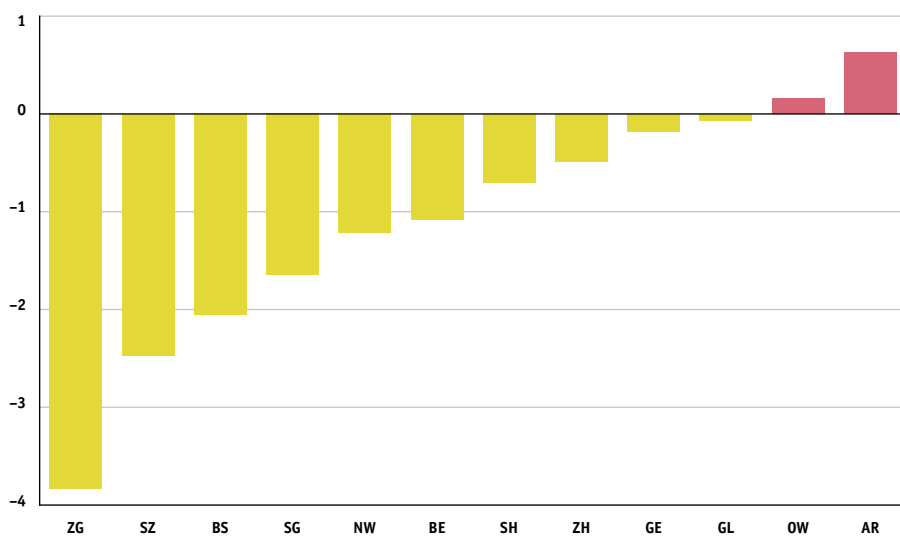
3 Ont été pris en compte les postes «liquidités et placements monétaires à court terme», «créances», «placements financiers à court terme», «placements financiers» et «immobilisations corporelles, PF».

4 Les résultats présentés ici se fondent sur les statistiques financières cantonales jusqu'en 2008 compris. Lors de la dernière mise à jour du modèle, nous ne disposons pas encore d'informations détaillées plus récentes sur les budgets publics. Les effets de la crise économique et financière n'y sont donc pas pris en compte, ou alors seulement partiellement. Les analyses seront désormais mises à jour régulièrement dans le cadre du BAK Taxation Index, dont la prochaine édition est prévue en automne 2012.

Graphique 4

### Manques à gagner à court terme, 2008–2023

En % du PIB



Remarque: y compris les communes et une part cantonale hypothétique dans la dette de la Confédération. Les valeurs négatives indiquent un excédent de recettes.

Source: BAKBASEL / La Vie économique

eux pourraient encore réduire leurs recettes sans avoir dépassé le plafond d'endettement de 60% du PIB à la fin de la période envisagée. Dans la perspective à moyen terme, on peut donc leur attester une politique budgétaire durable.

### Conclusion

Afficher des finances saines et durables n'est pas simplement un but en soi, c'est

Encadré 4

### Bibliographie

- BAKBASEL, *BAK Taxation Index 2011, Nachhaltigkeit der Finanzpolitik*, 2011.
- Bruchez P.-A., *A Modification of the HP Filter Aiming at Reducing the End-Point Bias, Working Paper*, Administration fédérale des finances, Berne, 2003.
- Luck Simon, *Déficits structurels et conjoncturels des cantons, des communes et des assurances sociales 1990–2009*, Administration fédérale des finances, section Statistique financière, Berne, 2011.
- OCDE, *Perspectives économiques de l'OCDE*, vol. 2010/2, n° 88, chapitre 4, Paris, 2010.

aussi et de plus en plus un facteur important d'attrait pour les places économiques. À côté de facteurs comme la charge fiscale, les entreprises tiennent en effet désormais compte, dans leurs décisions d'implantation, de la solidité des finances publiques à moyen et long termes. Si la politique budgétaire n'est pas durable, une consolidation sera inévitable, tôt ou tard, d'où le risque non seulement de réduction des prestations publiques, mais encore de hausse des impôts.

La Suisse et les cantons suisses peuvent se targuer d'avoir pris davantage conscience de l'importance de la santé des finances publiques en tant que facteur d'implantation. En comparaison internationale, ils ont déjà conquis une position enviable par rapport à leurs concurrents. Combinée à une charge fiscale raisonnable, la politique budgétaire contribue ainsi de façon essentielle à l'attrait de la place économique suisse. ■

Encadré 3

### Viabilité de la politique budgétaire: méthodologie

Pour évaluer la viabilité des finances publiques, BAKBasel recourt à une variante élargie de la définition utilisée par l'OCDE (voir OCDE 2010) et fondée sur la contrainte budgétaire intertemporelle de l'État. Les indicateurs de solidité qu'on en déduit révèlent si le montant de la valeur en numéraire correspondant à l'état final de la dette équivaut à la cible fixée pour la dette nationale. Les calculs intègrent toute une série d'indicateurs qui reflètent l'état des finances publiques au moment présent (état de la dette, par exemple) et leur évolution escomptée dans des circonstances données (projection des recettes et des dépenses). Comme indicateur de solidité des finances publiques, on calcule le manque à gagner (en pourcentage du PIB). S'il est positif, c'est que les recettes sont trop faibles pour atteindre un taux d'endettement de 60% du PIB en fin de cycle et le taux d'endettement dépasserait ce chiffre si l'on poursuivait la politique budgétaire appliquée. Un manque à gagner négatif indique en revanche de combien de points de PIB on pourrait réduire les recettes sans dépasser le taux visé de 60%.