



Schweizerische Eidgenossenschaft
Confédération suisse
Confederazione Svizzera
Confederaziun svizra

Département fédéral des finances DFF
Administration fédérale des finances AFF
Politique financière, statistique financière, péréquation financière
Section Statistique financière

Déficits structurels et conjoncturels

des cantons, des communes et des assurances sociales publiques

1990-2009

Administration fédérale des finances

Statistique financière

Simon Luck

Août 2011

Sommaire

Résumé	3
1 Aperçu général et introduction.....	4
1.1 Aperçu général	4
1.2 Contexte de politique financière.....	5
2 Spécifications du modèle	7
2.1 Décomposition des recettes et des dépenses.....	8
2.2 Le facteur k et les élasticités	9
2.3 Les calculs du modèle	12
3 Analyse des soldes structurels.....	15
3.1 Cantons	15
3.2 Communes.....	18
3.3 Assurances sociales.....	20
4 Analyse des stabilisateurs automatiques	23
4.1 Cantons	24
4.2 Communes.....	25
4.3 Assurances sociales.....	26
5 Synthèse et conclusions	27
5.1 Interprétation	27
5.2 Précisions sur les calculs et perspectives	29
Annexe: modèles	30
Sources bibliographiques.....	32

Répertoire des tableaux

Tableau 1: Elasticités.....	14
Tableau 2: Facteurs k	14
Tableau 3: Soldes des cantons, en milliers de francs et en % du PIB.....	16
Tableau 4: Soldes des communes, en milliers de francs et en % du PIB	19
Tableau 5: Soldes des assurances sociales, en milliers de francs et en % du PIB	21

Répertoire des figures

Figure 1: Calcul de β en deux étapes	12
Figure 2: Soldes des cantons, en % du PIB	17
Figure 3: Impulsion budgétaire des cantons, en % du PIB	18
Figure 4: Soldes des communes, en % du PIB	19
Figure 5: Impulsion budgétaire des communes, en % du PIB	20
Figure 6: Soldes des assurances sociales, en % du PIB.....	22
Figure 7: Impulsion budgétaire des assurances sociales, en % du PIB	23
Figure 8: Stabilisateurs automatiques (variation du déficit conjoncturel) des cantons.....	25
Figure 9: Stabilisateurs automatiques (variation du déficit conjoncturel) des communes	26
Figure 10: Stabilisateurs automatiques (variation du déficit conjoncturel) des assurances sociales	27

Résumé

Cette étude vise à calculer les déficits structurels et conjoncturels des cantons, des communes et des assurances sociales en tant que sous-secteurs des administrations publiques après correction des effets conjoncturels. La correction en question sert à identifier des incidences cycliques sur les finances d'une administration. La correction des effets conjoncturels porte sur les recettes et les dépenses des trois agrégats précités. Les séries chronologiques ainsi calculées des déficits structurels et conjoncturels permettent de tirer des conclusions quant à la situation structurelle à long terme des finances publiques, à leur évolution dans le temps, à l'influence de la conjoncture sur les déficits ou à l'action cyclique des finances de l'Etat.

A cette fin, on identifie et corrige d'un facteur conjoncturel (facteur k) les composantes sensibles aux fluctuations conjoncturelles des recettes et dépenses des cantons, des communes et des assurances sociales durant la période allant de 1990 à 2009. Ce facteur reflète la situation conjoncturelle actuelle par rapport à la tendance à long terme. Le calcul du facteur k est fondé sur la méthode employée pour le frein à l'endettement de la Confédération. Toutes les recettes ordinaires sont intégrées dans le calcul, tandis que seules les dépenses sociales touchant au chômage sont corrigées car ce sont elles qui présentent le lien le plus fort avec la conjoncture. Les deux corrections consistent à calculer des élasticités individuelles par secteur, autrement dit le taux de variation des recettes ou des dépenses par rapport au taux de fluctuation du produit intérieur brut (PIB). Le facteur k est élevé à la puissance, l'exposant étant la valeur d'élasticité des recettes et des dépenses. Les recettes des cantons et des assurances sociales affichent une élasticité plus grande (respectivement 0,82 et 0,87) que celle des communes (0,33). Comme on pouvait s'y attendre, l'élasticité des dépenses consacrées au chômage est la plus grande pour les assurances sociales (-14,69), tandis que les dépenses des cantons (élasticité de -3,81) et des communes (élasticité de -1,18) sont nettement moins tributaires de l'évolution de la conjoncture.

La correction a pour effet d'atténuer l'amplitude des variations des soldes durant un cycle conjoncturel. Les soldes structurels font donc état d'une fluctuation moins forte. D'autre part, on constate au vu des déficits conjoncturels un effet anticyclique de l'activité économique des administrations de l'Etat dans chacun des trois secteurs. Les soldes des cantons, des communes et, surtout, des assurances sociales gonflent en phase de relance et se réduisent en phase de récession. Cela tient en premier lieu à l'action des stabilisateurs automatiques que sont notamment les recettes fiscales et l'assurance-chômage.

1 Aperçu et introduction

1.1 Aperçu

La présente étude sert à calculer les soldes structurels et conjoncturels des cantons, des communes et des assurances sociales publiques. Pour bien comprendre les finances publiques et, en particulier, le compte rendu qu'en fait la statistique financière, il est du plus grand intérêt de connaître les éléments structurels et conjoncturels des soldes des cantons et des communes. Il en va de même des soldes des assurances sociales de l'Etat. Le calcul des soldes structurels a pour but de présenter un résultat qui, dans l'idéal, reflète l'évolution à long terme des activités des administrations publiques, ce qui permet de juger, entre autres, du caractère durable de la politique budgétaire de l'administration concernée. Le solde structurel correspond ainsi, théoriquement du moins, à l'évolution à long terme des recettes et des dépenses d'un Etat, affranchie si possible de l'influence de la situation conjoncturelle du moment. Il faut néanmoins veiller à exclure de la correction conjoncturelle tout élément discrétionnaire ou irrégulier. Aussi le solde structurel ne doit-il pas coïncider nécessairement avec l'évolution à long terme de la politique budgétaire. Les déficits conjoncturels, par contre, révèlent comment les finances de l'Etat réagissent au cycle conjoncturel, autrement dit dans quelle phase de la conjoncture ces déficits croissent ou diminuent. Cela peut avoir un effet renforçateur ou modérateur des finances publiques sur la conjoncture.

Le calcul des déficits structurels et conjoncturels consiste à corriger les recettes et les dépenses des effets de la conjoncture. En d'autres termes, les soldes comptables des cantons, des communes et des assurances sociales sont épurés de facteurs irréguliers et inhérents à la conjoncture. Ainsi, seuls sont corrigés à l'aide d'un facteur conjoncturel (facteur k) les composants des recettes et des dépenses qui sont véritablement influencés par le cycle conjoncturel. On tient compte à cet égard de l'élasticité individuelle avec laquelle ces composants réagissent aux variations de la conjoncture. Les séries chronologiques ont été réalisées à partir des données nationales du modèle SF de la statistique financière des unités du secteur des administrations publiques établi par l'Administration fédéral des finances.

La présente introduction est suivie au chapitre 2 des spécifications du modèle et des calculs. L'identification des divers éléments des recettes et des dépenses faisant l'objet d'une correction y figurent au premier plan. Ce chapitre explique également d'où sont tirés les valeurs d'élasticité

et le facteur k, et comment ils sont calculés concrètement. Le chapitre 3 présente les résultats de la correction pour chacun des secteurs. Leur interprétation porte essentiellement sur les éléments structurels et les impulsions budgétaires. Le chapitre 4 est consacré aux soldes conjoncturels. L'analyse des données s'achève sur le chapitre 5, dans lequel sont exposées les conclusions à tirer des soldes structurels et conjoncturels. L'annexe contient des explications sur les calculs.

1.2 Contexte de politique budgétaire

Le solde comptable des finances publiques peut s'analyser en référence à différents éléments. C'est ainsi que le déficit ou l'excédent d'un compte d'Etat se compose d'éléments structurels et conjoncturels. Le résultat structurel présente l'état des finances comme si le niveau du produit intérieur brut (PIB) correspondait à sa tendance à long terme. À l'inverse, le résultat conjoncturel est l'élément du solde qui résulte de l'écart dû aux fluctuations du cycle conjoncturel du PIB par rapport à sa moyenne à long terme. C'est cet élément qui induit la plus grande volatilité du solde par rapport au cycle de la croissance économique. Les opérations extraordinaires, qui, par définition, ont un caractère fortuit, inattendu, et ne peuvent donc être anticipées dans le processus budgétaire, ne sont pas prises en compte dans le calcul des déficits structurels. Elles ne dépendent pas en général de la structure des finances publiques ni de la conjoncture et sont par nature imprévues. Par conséquent, les calculs se fondent sur les soldes ordinaires.

L'identification et l'interprétation des déficits structurels et conjoncturels jouent un rôle capital en matière de politique financière et budgétaire des administrations publiques. Cette façon de considérer la situation financière de l'Etat est utile pour analyser un certain nombre de paramètres importants:

- Perspective à long terme: les résultats structurels fournissent des informations précieuses quant à la solidité des finances de l'Etat à long terme. Un déficit structurel accumulé sur une période prolongée indique que l'administration concernée n'est pas en mesure de financer elle-même ses activités de façon durable. Autrement dit, un ménage de l'Etat doit s'endetter toujours davantage pour pouvoir financer ses activités. Il n'est pas à même, y compris en période de haute conjoncture, de résorber les dettes contractées ou les déficits accumulés durant une phase de récession. Ainsi, la spirale de l'endettement ne peut que s'aggraver pour une administration publique. C'est dans ce contexte que la

Suisse a instauré le mécanisme du frein à l'endettement, afin de mieux contrôler et endiguer l'évolution de sa dette grâce à un solde structurel équilibré¹. Cela dit, les cantons et les communes recourent eux aussi, de plus en plus, à des règles budgétaires (freins au déficit et à l'endettement, p. ex.) pour stabiliser leurs finances à long terme.

- Perspective à court terme: les soldes conjoncturels servent à juger des finances publiques sur une période plus brève. Vu leur large autonomie financière, les cantons et les communes peuvent être fortement affectés par les fluctuations de la croissance économique. D'où l'importance, même à ces niveaux de l'Etat, d'évaluer la dimension conjoncturelle des soldes. Ce point revêt également une importance croissante pour les assurances sociales publiques.
- Enfin, on peut analyser les finances de l'Etat sous l'angle de l'impulsion budgétaire, c'est-à-dire de l'effet discrétionnaire expansif (extension de l'activité étatique) ou restrictif (diminution de l'activité étatique). Les cantons, les communes et les assurances sociales peuvent en outre être fortement affectés par les fluctuations de la croissance économique. Les soldes budgétaires comprennent également une dimension conjoncturelle de par leur effet de stabilisateurs automatiques. Ils révèlent les variations des recettes et des dépenses publiques qui atténuent les fluctuations de la conjoncture (effet anticyclique) sans qu'il soit nécessaire de prendre des mesures discrétionnaires politiques ou administratives.

Les études consacrées à ce sujet sont fort diverses et le chapitre suivant y revient un peu plus en détail. Toutefois, la plupart d'entre elles font exclusivement référence à l'échelon central de l'Etat (en Suisse, la Confédération). Il n'existe pas, en revanche, de calculs comparables pour des sous-secteurs. Destinée à combler cette lacune, la présente analyse explore donc uniquement les niveaux inférieurs de l'Etat. Certes, aucun résultat n'est disponible à titre de comparaison, mais les publications de l'OCDE portant sur d'autres Etats ainsi que celles de l'AFF sur les finances de la Confédération ont constitué une base méthodologique précieuse.

¹ http://www.efv.admin.ch/f/themen/finanzpolitik_grundlagen/schuldenbremse.php

2 Spécifications du modèle

En termes d'analyse scientifique, les déficits structurels et conjoncturels revêtent un grand intérêt pour des organisations internationales telles que, par exemple, le Fonds monétaire international (FMI) ou l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE), ne serait-ce que pour pouvoir évaluer l'impact de prévisions de croissance à court terme sur les finances publiques des Etats membres de ces organisations. Cela étant, les études en question diffèrent parfois largement en ce qui concerne la méthodologie, les pays considérés et la période choisie. Par ailleurs, dans le cas d'un Etat doté de structures fédéralistes comme la Suisse, le choix de l'échelon étatique constitue un facteur supplémentaire. Sachant que les analyses relatives à la Suisse ne portent le plus souvent que sur le sous-secteur Confédération ou l'ensemble de l'Etat, les résultats de ces études ne feront pas l'objet ici d'une discussion approfondie. Il n'en sera pas moins fait référence aux bases méthodologiques de ces analyses.

Sur le plan méthodologique, l'étude que voici repose pour l'essentiel sur une enquête de l'OCDE datant de 2005². La part structurelle des recettes est calculée sur la base des revenus fiscaux, ventilés à cette fin en diverses catégories. Par contre, la correction des dépenses est opérée à partir des dépenses totales. Faute des données nécessaires, les dépenses consacrées au chômage ne sont pas prises en considération de façon distincte. Les recettes et les dépenses sont corrigées sur la base du rapport entre le PIB tendanciel et le PIB actuel, en tenant compte de leurs valeurs d'élasticité respectives. La démarche mathématique conduisant au calcul des élasticités, en particulier, a été empruntée à l'enquête de l'OCDE. Elle est expliquée au chapitre 3. La Suisse a été examinée elle aussi dans le cadre de cette enquête, mais seul l'Etat dans son ensemble est pris en considération dans les calculs. Il ressort des résultats correspondant à la période 1996-2003 que les comptes annuels présentent un composant manifestement cyclique qui a permis de résorber nettement les déficits de ces années-là par rapport au résultat structurel.

La méthode employée dans l'étude de l'OCDE est une approche à la fois simple et facilement compréhensible. Aussi la présente analyse aborde-t-elle sur cette base le calcul des valeurs d'élasticité ainsi que le calcul mathématique des déficits structurel et conjoncturel. S'agissant du choix des niveaux étatiques, par contre, elle s'avance en pays inconnu dans la mesure où les déficits structurels et conjoncturels des sous-secteurs – cantons, communes et assurances

² Girouard, N., C. André: Measuring cyclically-adjusted budget balances for OECD countries (Paris, 2005)

sociales publiques – sont publiés pour la première fois. La période d’observation s’étend de 1990 à 2009, sur la base des données harmonisées de la statistique financière. Par ailleurs, cette analyse présente deux différences supplémentaires – outre les secteurs examinés – par rapport à l’étude de l’OCDE: d’une part, les recettes ne sont pas articulées en différents types (d’impôts) et, de l’autre, la statistique financière de l’AFF renferme des données sur des catégories de dépenses faisant référence au chômage et peut donc les intégrer dans l’analyse.

2.1 Décomposition des recettes et des dépenses

Pour corriger les recettes et les dépenses des effets conjoncturels, il faut séparer les éléments de revenus et de dépenses qui sont sensibles aux fluctuations de la conjoncture, mais aussi déterminer leurs élasticités³ respectives par rapport à la croissance économique. Une première correction des recettes et des dépenses consiste à éliminer les opérations extraordinaires, qui sont généralement indépendantes de la structure de l’entité considérée ou de la conjoncture et ont, par nature, un caractère imprévu. Dans le cas des sous-secteurs examinés ici, ces opérations extraordinaires ne sont prises en compte ni dans les recettes, ni dans les dépenses.

Les recettes ne donnent lieu, dans cette analyse, à aucune autre décomposition (p. ex., en différents types d’impôts). Le calcul s’en trouve simplifié et le processus correspond davantage aux calculs du frein à l’endettement de la Confédération. Certes, les variations de la conjoncture influent diversement sur chacune des catégories de recettes, mais, au total, ces différences ont tendance à se neutraliser réciproquement. La qualité du calcul n’en pâtit nullement dès lors que les recettes font l’objet de ce calcul dans leur intégralité. En effet, en décomposant les recettes dans leurs divers constituants, on court le risque de voir la qualité et la valeur informative des calculs diminuer, ce qui, en définitive, pourrait être préjudiciable à la qualité de la correction dans son ensemble⁴.

Les dépenses, par contre, font l’objet d’un tri: sensibles aux fluctuations de la conjoncture, les dépenses consenties au titre des prestations sociales en matière de chômage sont identifiées et soumises à correction. Selon l’étude de l’OCDE évoquée plus haut, les dépenses consacrées au

³ L’élasticité désigne la variation relative d’une variable dépendante (recettes, dépenses) par rapport à la variation relative d’une variable déterminante (PIB)

⁴ Bruchez, P.A. et al. : Politique conjoncturelle de la Confédération (WP 11, Administration fédérale des finances, 2009)

chômage renferment une forte composante conjoncturelle et présentent donc une grande sensibilité à la croissance économique. Ces dépenses sont déterminées en recourant à ce qu'il est convenu d'appeler la classification fonctionnelle de la statistique financière. En l'occurrence, les postes déterminants de dépenses de l'Etat consacrées au chômage (fonctions) sont les suivants:

Fonction chômage:

- assurance-chômage
- prestations aux chômeurs
- chômage, non classé ailleurs

Fonction aide sociale et asile:

- aide ponctuelle
- aide économique
- aide sociale, non classée ailleurs

Les autres dépenses ne font pas l'objet d'une correction. Cette démarche est fondée sur l'hypothèse selon laquelle ces autres dépenses sont insensibles aux fluctuations de la conjoncture, autrement dit que leur élasticité par rapport au PIB est nulle. Cela vaut aussi pour les investissements qui, dans le cadre du budget ordinaire, subissent peu l'influence de la conjoncture. Les besoins en investissements dépendent bien davantage d'autres facteurs tels que la durée d'utilisation ou les décisions politiques. Ils sont la plupart du temps évalués indépendamment de la conjoncture.

2.2 Le facteur k et les élasticités

Le calcul des soldes structurels et conjoncturels prend la forme d'une correction des recettes et des dépenses pour le cycle conjoncturel. Il s'agit par là d'identifier les effets qu'exercent les variations de la croissance économique sur le compte des administrations publiques. Le solde structurel révèle des comptes annuels lissés, affranchis des fluctuations de la conjoncture. Le solde conjoncturel, quant à lui, indique l'ampleur de ces fluctuations.

Facteur k

Le lissage conjoncturel est effectué à l'aide du facteur conjoncturel (k). Instrument utilisé dans le cadre du frein à l'endettement de la Confédération, ce facteur reflète l'état de la conjoncture durant une année déterminée. Il correspond au rapport entre le PIB actuel (Y) et le PIB tendanciel à long terme (Y^*).

$$k = \frac{Y^*}{Y}$$

Ce facteur joue un rôle important pour calculer les dépenses dans le cadre du frein à l'endettement de la Confédération. En l'occurrence, le PIB tendanciel n'est pas déterminé une nouvelle fois mais repris du calcul du frein à l'endettement de la Confédération, assorti d'un filtre HP modifié⁵.

Les recettes et les dépenses à corriger sont multipliées par le facteur k. La correction étant toutefois censée prendre en compte l'impact des variations de la croissance du PIB dans chacun des secteurs, le facteur k est préalablement élevé à la puissance, l'exposant étant la valeur d'élasticité des recettes et des dépenses. L'élasticité désigne la variation relative d'une variable dépendante (recettes, dépenses) par rapport à la variation relative d'une variable indépendante (PIB). Une élasticité du PIB de +2 par exemple, signifie qu'une croissance du PIB de 1 % entraîne une croissance de 2 % des variables observées. Une valeur d'élasticité négative de -0,5 indique que la variable examinée baisse de 0,5 % lorsque le PIB croît de 1 %. Si le facteur k n'était pas élevé à la puissance dans le calcul, cela voudrait dire qu'il se répercute selon un rapport de 1 à 1 sur les recettes et les dépenses. Or cela n'est pas le cas dans la réalité car chacun des secteurs réagit avec une sensibilité différente aux fluctuations de la conjoncture. C'est cette caractéristique qu'apportent les élasticités dans la correction.

Elasticités

S'agissant des recettes, tous les revenus ordinaires font l'objet d'un lissage conjoncturel. Les études menées jusqu'ici par l'AFF suggèrent que l'évaluation de l'élasticité des recettes ne donne pas, dans l'ensemble, des résultats nettement moins bons qu'une ventilation des recettes (cf. chap. 2.1). Une répartition des recettes en différentes catégories ne mènerait pas nécessairement à des résultats plus précis car elle pourrait affecter la qualité du calcul de chacun

⁵ Geier, A.: The Debt brake – the Swiss fiscal rule at the federal level (WP 15, Administration fédérale des finances, 2011)

des valeurs d'élasticité. L'élasticité des recettes R par rapport au PIB est exprimée par le facteur α . Son signe est positif car les recettes augmentent lorsque le PIB augmente.

$$\alpha = \frac{\Delta R/R}{\Delta Y/Y}$$

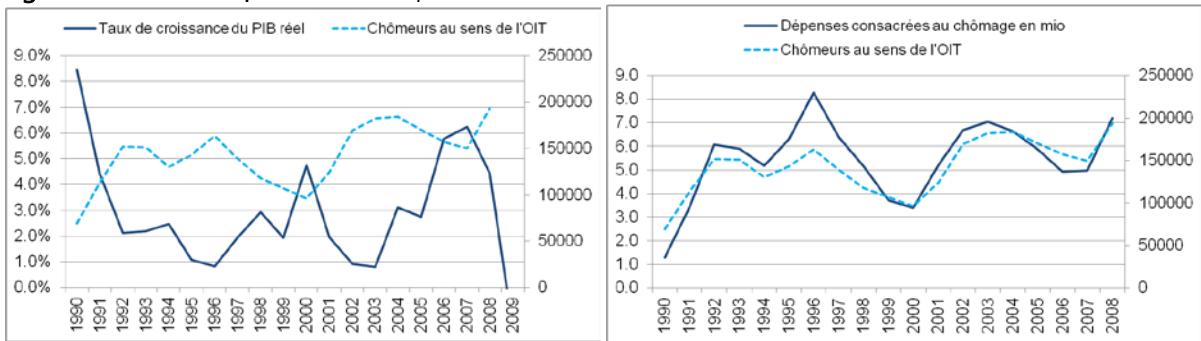
Les dépenses qui font l'objet d'une correction sont celles qui concernent le chômage. L'élasticité de ces dépenses par rapport au PIB est déterminée, selon l'approche de l'OCDE, par un calcul en deux étapes: on commence par calculer l'élasticité des dépenses consacrée au chômage (D_c) (selon le chap. 3.1) par rapport au nombre de chômeurs en Suisse (au sens de l'OIT⁶). Celle-ci est ensuite multipliée par l'élasticité du nombre de chômeurs par rapport au PIB, ce qui établit un lien entre la variation des dépenses de chômage et la croissance du PIB durant la période précédente. Cette approche en deux étapes s'explique par le fait que chacune des deux régressions a une valeur explicative nettement meilleure que si on mesurait directement le rapport entre la variation des dépenses sociales et la variation du PIB. La croissance du PIB est incluse dans le calcul avec un décalage dans le temps, sachant que les fluctuations de la conjoncture ont une incidence souvent retardée sur les chiffres du chômage. La multiplication des deux coefficients donne l'élasticité β , qui est en principe négative (les dépenses diminuent à mesure que le PIB croît).

$$\beta = \frac{\Delta OIT/OIT}{\Delta Y_{t-1}/Y_{t-1}} \frac{\Delta D_c/D_c}{\Delta OIT/OIT}$$

Pour illustrer ce calcul en deux étapes, la figure 1 montre l'influence de la croissance du PIB sur les dépenses consacrées au chômage par le biais des chiffres de ce chômage. Le graphique de gauche révèle le rapport négatif entre la croissance du PIB et le nombre de chômeurs, le graphique de droite le rapport positif entre le nombre de chômeurs et les dépenses consacrées au chômage.

⁶ Organisation internationale du Travail, voir:

<http://www.bfs.admin.ch/content/bfs/portal/fr/index/themen/03/03/blank/key/erwerbslose0/struktur.html>

Figure 1: Calcul de β en deux étapes

Les recettes structurelles R^* et les dépenses structurelles D^* procèdent de la correction.

$$R^* = k^\alpha R$$

$$D^* = k^\beta D_c + D_a$$

D_a = autres dépenses

Soldes structurel et conjoncturel

Le solde structurel (S^*) correspond à la différence entre les recettes structurelles (R^*) et les dépenses structurelles (D^*), dont voici la formule:

$$S^* = R^* - D^*$$

La différence entre le solde ordinaire (S) et le solde structurel (S^*) est le solde conjoncturel (S^k).

$$S^k = S - S^*$$

2.3 Les calculs du modèle

L'élasticité de l'ensemble des recettes est calculée séparément pour chaque secteur et n'est donc pas reprise des calculs du frein à l'endettement (α Confédération = 1). La raison en tient aux différences de sensibilité des recettes aux variations du PIB qui existent entre la Confédération,

les cantons, les communes et les assurances sociales. Une analyse plus détaillée de ces écarts figure dans un rapport technique de l'AFF. En voici un bref résumé à titre d'introduction⁷.

Elasticité des recettes

Le cycle conjoncturel a un impact différent sur les recettes de chacun des secteurs. En principe, les recettes fiscales évoluent de façon relativement cyclique, tandis que les recettes résultant de transferts et d'émoluments sont moins tributaires de l'évolution de la conjoncture. L'impact de la conjoncture sur les soldes budgétaires est d'autant plus fort que la part des recettes tributaires de la conjoncture est importante, l'élasticité des recettes par rapport au PIB (α) augmentant. De surcroît, plus le régime fiscal global est progressif, plus cette élasticité augmente.

La Confédération concentre la plus grande part de ces revenus fiscaux volatils dans le total des recettes. Dans les cantons, la part des recettes moins volatiles, tels les transferts, est plus élevée. Mais du fait des propres recettes fiscales des cantons, l'impact de la conjoncture sur les recettes reste relativement fort ($\alpha = 0,82$). Concernant les communes, les transferts et les émoluments constituent des sources de revenus plus importantes que pour les autres sous-secteurs, ce qui explique que les recettes communales devraient être moins tributaires des fluctuations de la conjoncture. Par conséquent, c'est dans les communes que l'impact de la conjoncture sur les recettes est le moins prononcé ($\alpha = 0,33$). Les assurances sociales, enfin, tirent l'essentiel de leurs revenus des cotisations des salariés et des employeurs. Mais comme celles-ci dépendent du nombre de salariés cotisants et, par là même, de la conjoncture, on observe une nette influence de la croissance du PIB ($\alpha = 0,87$).

Elasticité des dépenses consacrées au chômage

L'élasticité des dépenses consacrées au chômage par rapport au PIB (β) est soumise à d'autres facteurs d'influence. Comme cela est exposé au chapitre 2.2, on détermine tout d'abord l'élasticité des dépenses de chômage par rapport au nombre de chômeurs (β_1). Les cantons dépensent des sommes non négligeables au titre du chômage, par exemple en faveur des caisses cantonales de chômage ou par le jeu des cotisations AC (élasticité par rapport au chômage $\beta_1 = 0,51$). Les communes font état d'une élasticité moindre ($\beta_1 = 0,16$). Leur compétence est plus importante que celle des cantons en matière de financement de l'aide

⁷ http://www.efv.admin.ch/f/downloads/finanzstatistik/Konzeptionelles/Analyse_der_Staatsfinanzen_1990-2007_f.pdf

sociale, laquelle est moins tributaire de la conjoncture. À l'inverse, l'élasticité des dépenses par rapport au chômage affiche pour les assurances sociales, comme on pouvait s'y attendre, la valeur la plus élevée ($\beta_1 = 1,97$), puisque c'est ce secteur qui gère l'assurance-chômage.

Les calculs de l'élasticité du chômage par rapport au PIB (β_2) se soldent par un coefficient de -7.47, très proche de celui qui a été calculé par l'OCDE et qui s'établit à -8.

Les résultats des calculs de l'élasticité des recettes par rapport au PIB (α) et de l'élasticité des dépenses de chômage par rapport au PIB (β) sont présentés dans le Tableau 1.

Tableau 1: Elasticités

Secteur	Elasticité α	Elasticité β_1	Elasticité β_2	Elasticité β
Cantons	0.82	0.51	-7.47	-3.81
Communes	0.33	0.16	-7.47	-1.18
Assurances sociales	0.87	1.97	-7.47	-14.69

D'une manière générale, on retiendra que toutes les valeurs reproduites dans ce tableau constituent des instantanés dans la mesure où il s'agit de coefficients calculés dans le contexte particulier de la présente étude. Les modèles obéissent à des restrictions en termes de période d'observation ou d'impact des réformes du système et autres facteurs, qui peuvent conduire à ce que d'autres calculs, notamment ultérieurs, donnent lieu à des résultats différents. On trouvera en annexe une description concrète des modèles.

Pour des raisons de cohérence, le facteur k afférant à chacune des années d'observation (cf. Tableau 2) n'a pas été recalculé pour cette étude. Les valeurs reproduites ont été reprises des calculs effectués dans le cadre de la mise en place du frein à l'endettement de la Confédération.

Tableau 2: Facteurs k

Année	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999
Facteur k	0.96	0.98	0.99	1.01	1.01	1.02	1.02	1.02	1.00	1.00

Année	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
Facteur k	0.98	0.99	1.00	1.02	1.01	1.00	0.98	0.97	0.98	1.02

3 Analyse des soldes structurels

Le solde structurel représente la part des comptes annuels dont feraient état les finances publiques si le niveau du PIB correspondait exactement à la tendance à long terme. La différence entre le solde ordinaire et le solde structurel équivaut à la composante cyclique (conjoncturelle).

Plus que l'ampleur, c'est la variation dans le temps des déficits structurels qui doit retenir l'attention. La croissance ou la résorption du déficit structurel constitue ce qu'on appelle l'impulsion budgétaire, définie comme la variation du solde structurel en pourcentage du PIB. Exprimée comme la valeur inverse du solde conjoncturel, l'impulsion budgétaire indique l'ampleur de l'effet expansif ou restrictif des budgets publics sur le plan structurel. Ceux-ci ont un effet expansif lorsque leur solde structurel baisse (ou que le déficit structurel croît) et un effet restrictif quand leur solde structurel augmente (ou que le déficit structurel diminue).

3.1 Cantons

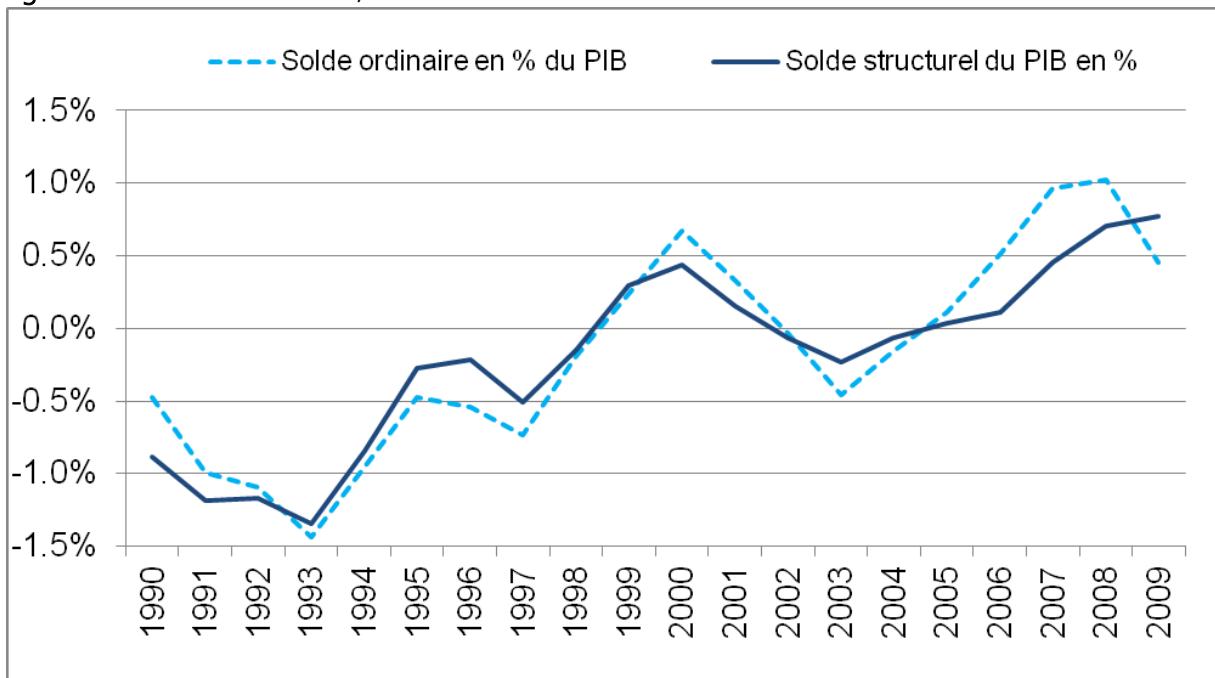
La comparaison qu'illustre le Tableau 3 entre les soldes structurel et conjoncturel des cantons depuis 1990 révèle une évolution en plusieurs phases. De 1990 à 1994, les cantons enregistrent des déficits structurels relativement élevés, accompagnés de résultats conjoncturels en baisse. Cette évolution reflète le glissement vers la récession. De 1995 à 2006 suit une phase marquée par des soldes structurels majoritairement équilibrés. Quant aux résultats conjoncturels, ils témoignent du fléchissement de la croissance au milieu des années 1990, puis du boom aux alentours de l'an 2000, et enfin de la récession de la première moitié de la décennie écoulée. De 2007 à 2009 succède une période caractérisée par d'importants excédents structurels. Les incidences de la conjoncture sur les finances des cantons diminuent manifestement. Le solde structurel suit en général la ligne du solde ordinaire tout en affichant des variations d'une amplitude nettement moindre. En 2009, le solde ordinaire des cantons repart à la baisse tandis que le budget structurel continue de présenter d'un excédent en hausse. Cela fait ressortir de façon bien visible la cause conjoncturelle du solde ordinaire, dont le recul en 2009 est en effet largement imputable à l'effondrement de la croissance du PIB. Les excédents structurels réalisés durant ces années ont permis aux finances cantonales de rester dans le noir malgré l'effondrement de la conjoncture.

Tableau 3: Soldes des cantons, en milliers de francs et en % du PIB

Cantons	Solde ordinaire	en % du PIB	Solde structuel	en % du PIB	Solde conjoncturel	en % du PIB
1990	-1'790	-0.5%	-3'354	-0.9%	1'565	0.4%
1991	-3'725	-1.0%	-4'469	-1.2%	743	0.2%
1992	-4'108	-1.1%	-4'400	-1.2%	292	0.1%
1993	-5'407	-1.4%	-5'047	-1.3%	-360	-0.1%
1994	-3'622	-1.0%	-3'219	-0.8%	-403	-0.1%
1995	-1'808	-0.5%	-1'043	-0.3%	-765	-0.2%
1996	-2'070	-0.5%	-824	-0.2%	-1'246	-0.3%
1997	-2'863	-0.7%	-1'976	-0.5%	-887	-0.2%
1998	-766	-0.2%	-587	-0.1%	-179	0.0%
1999	969	0.2%	1'200	0.3%	-231	-0.1%
2000	2'846	0.7%	1'853	0.4%	993	0.2%
2001	1'398	0.3%	639	0.1%	759	0.2%
2002	-148	0.0%	-276	-0.1%	128	0.0%
2003	-1'964	-0.5%	-997	-0.2%	-967	-0.2%
2004	-702	-0.2%	-297	-0.1%	-405	-0.1%
2005	507	0.1%	154	0.0%	353	0.1%
2006	2'389	0.5%	528	0.1%	1'861	0.4%
2007	4'674	1.0%	2'177	0.4%	2'497	0.5%
2008	5'020	1.0%	3'467	0.7%	1'552	0.3%
2009	2'202	0.5%	3'725	0.8%	-1'524	-0.3%

La Figure 2 illustre ces commentaires. Elle montre en outre une croissance des deux soldes, ordinaire et structurel, durant toute la période d'observation. Cela révèle une tendance globalement restrictive entre 1990 et 2009.

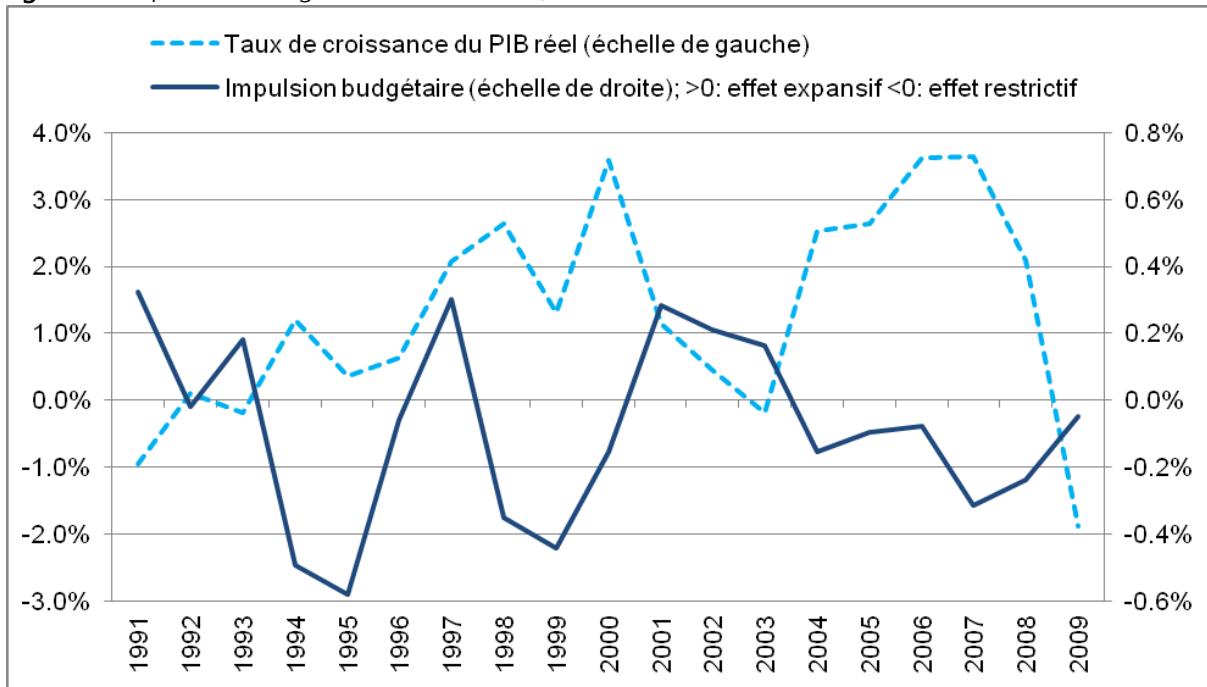
Figure 2: Soldes des cantons, en % du PIB



Cette évolution ressort plus en détail de l'examen de l'impulsion budgétaire. La Figure 3 illustre les variations annuelles du solde structurel des cantons en % du PIB (impulsion budgétaire). Une diminution du solde structurel (et donc une hausse du déficit structurel) correspond à une impulsion budgétaire positive, c'est-à-dire à une politique budgétaire discrétionnaire expansive. Après une courte phase d'expansion jusqu'en 1993, les cantons accroissent (sauf en 1997) leurs soldes structurels (impulsion budgétaire négative) en poursuivant des politiques restrictives et donc procycliques.

Outre la période de 1990 à 1993 et l'année 1997, on assiste à une impulsion budgétaire positive, et donc à un nouvel effet expansif, de 2001 à 2004. À partir de 2004, les soldes structurels ne cessent de progresser, provoquant ainsi une impulsion budgétaire négative et un effet durablement restrictif. L'effet cyclique est particulièrement manifeste durant cette période en ce sens que les cantons prennent des mesures restrictives et anticycliques tout au long de la phase de haute conjoncture jusqu'en 2008. En revanche, le solde structurel est resté pratiquement stable durant l'année de récession 2009, ce qui veut dire que les comptes des cantons n'ont pas exercé d'impulsion budgétaire, qu'elle soit procyclique ou anticyclique.

Figure 3: Impulsion budgétaire des cantons, en % du PIB



3.2 Communes

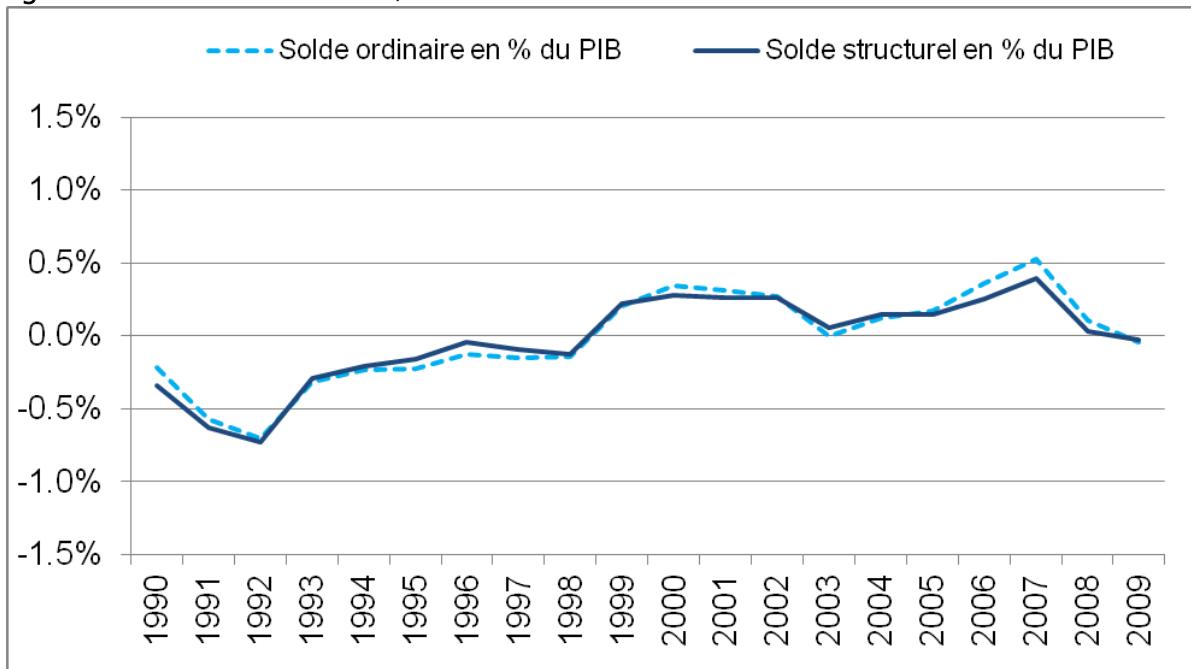
Les résultats des communes sont présentés dans le Tableau 4. Ce qui frappe d'une façon générale, c'est que les soldes ordinaire et structurel suivent une évolution très similaire à celle des cantons. Au début des années 1990, les communes accusent, elles aussi, des déficits structurels élevés, qu'elles parviennent à résorber à partir de 1995 grâce à des soldes structurels plus ou moins équilibrés. Depuis 1999, les deux soldes sont positifs. On ne constate que rarement d'écart majeurs entre les deux. Ces différences généralement légères s'expliquent surtout par une plus faible sensibilité des finances communales à la croissance économique. Elles sont plausibles dans le contexte d'élasticités plus faibles, sachant que, pour les communes, les recettes non fiscales jouent un rôle relativement plus important (cf. chap.2.3). Du côté des dépenses, par contre, on constate le poids plus important de celles qui ne sont pas très sensibles à la conjoncture (moindre part des dépenses consacrées au chômage). Cela amène à conclure que les communes disposent en général de moins de possibilités que les cantons d'assainir leurs budgets en période de haute conjoncture. De ce fait, les soldes structurels revêtent une importance particulière. Leur évolution est similaire à celle qui est observée dans les cantons. Ce n'est que depuis 2007 que les communes, contrairement aux cantons, n'enregistrent plus d'augmentation notable de leurs soldes structurels.

Tableau 4: Soldes des communes, en milliers de francs et en % du PIB

Communes	Solde ordinaire	en % du PIB	Solde structurel	en % du PIB	Solde conjoncturel	en % du PIB
1990	-826	-0.2%	-1'303	-0.3%	477	0.1%
1991	-2'153	-0.6%	-2'379	-0.6%	226	0.1%
1992	-2'634	-0.7%	-2'724	-0.7%	90	0.0%
1993	-1'196	-0.3%	-1'099	-0.3%	-97	0.0%
1994	-895	-0.2%	-779	-0.2%	-116	0.0%
1995	-840	-0.2%	-603	-0.2%	-237	-0.1%
1996	-496	-0.1%	-149	0.0%	-347	-0.1%
1997	-578	-0.1%	-351	-0.1%	-227	-0.1%
1998	-557	-0.1%	-511	-0.1%	-47	0.0%
1999	830	0.2%	896	0.2%	-66	0.0%
2000	1'469	0.3%	1'193	0.3%	276	0.1%
2001	1'324	0.3%	1'118	0.3%	207	0.0%
2002	1'153	0.3%	1'118	0.3%	35	0.0%
2003	-8	0.0%	257	0.1%	-266	-0.1%
2004	535	0.1%	646	0.1%	-110	0.0%
2005	760	0.2%	665	0.1%	95	0.0%
2006	1'674	0.4%	1'174	0.3%	500	0.1%
2007	2'565	0.5%	1'908	0.4%	657	0.1%
2008	541	0.1%	168	0.0%	373	0.1%
2009	-207	0.0%	-123	0.0%	-84	0.0%

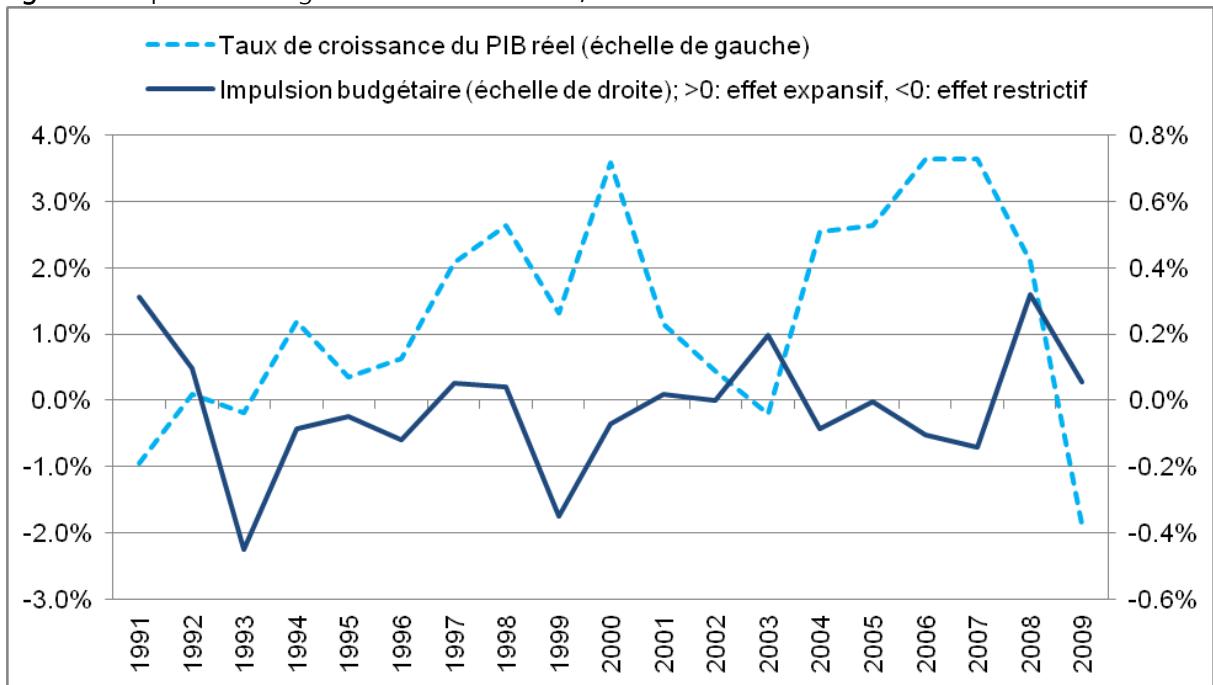
La Figure 4 illustre une courbe du solde structurel plus plate que celle du solde ordinaire. La correction conjoncturelle est nettement plus faible que dans les cantons.

Figure 4: Soldes des communes, en % du PIB



L'impulsion budgétaire des communes (Figure 5) révèle une analogie frappante avec l'évolution dans les cantons: au début des années 1990, on observe une progression expansive des soldes liée à une impulsion budgétaire positive. À partir de 1993, les communes développent à l'inverse une politique restrictive procyclique durant la phase de récession, car on voit grossir les soldes structurels des communes qui engendrent une impulsion budgétaire négative. De 2001 à 2003, les politiques sont légèrement expansionnistes. À compter de 2004, l'impulsion redevient négative, tandis que les soldes structurels s'accroissent de manière anticyclique dans la phase de relance. Ce n'est qu'en 2008 et 2009 que les soldes des communes retrouvent une orientation légèrement expansive. Contrairement à ce qui se passe au niveau des cantons toutefois, les variations des soldes structurels diminuent d'année en année, l'impact expansif ou restrictif des soldes restant quasi nul à quelques exceptions près. Là encore, c'est en 2000 au plus tôt que l'on constate un léger impact anticyclique de l'impulsion budgétaire.

Figure 5: Impulsion budgétaire des communes, en % du PIB



3.3 Assurances sociales

Parmi les trois sous-secteurs, ce sont les assurances sociales qui affichent le bilan le plus contrasté (cf. Tableau 5). Les soldes structurels divergent assez largement des soldes ordinaires. Cela signifie que la composante conjoncturelle est relativement forte dans ce sous-secteur, ce que les calculs d'élasticité avaient déjà mis en évidence. Le recul marqué des soldes entre 1992

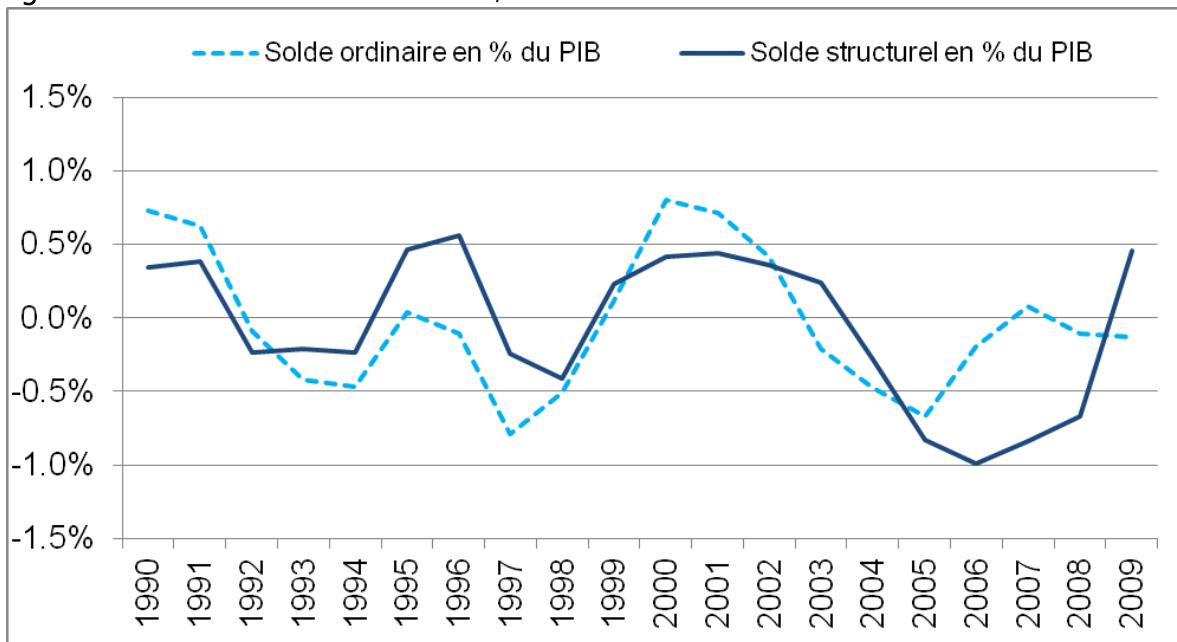
et 1998 mérite d'être souligné. À cela s'ajoute depuis l'an 2000 environ un décalage dans le temps (le solde structurel réagit avec un certain retard). L'attention est attirée également par les déficits structurels particulièrement élevés de 2005 à 2008. On peut les imputer à la croissance des déficits de l'assurance-invalidité et à la baisse des excédents de l'assurance-chômage durant ces années-là.

Tableau 5: Soldes des assurances sociales, en milliers de francs et en % du PIB

Assurances sociales	Solde ordinaire	en % du PIB	Solde structuel	en % du PIB	Solde conjonctuel	en % du PIB
1990	2'779	0.7%	1'323	0.3%	1'456	0.4%
1991	2'357	0.6%	1'455	0.4%	903	0.2%
1992	-325	-0.1%	-884	-0.2%	559	0.1%
1993	-1'584	-0.4%	-782	-0.2%	-802	-0.2%
1994	-1'786	-0.5%	-892	-0.2%	-894	-0.2%
1995	162	0.0%	1'764	0.5%	-1'602	-0.4%
1996	-397	-0.1%	2'172	0.6%	-2'570	-0.7%
1997	-3'103	-0.8%	-961	-0.2%	-2'142	-0.5%
1998	-2'031	-0.5%	-1'652	-0.4%	-379	-0.1%
1999	501	0.1%	943	0.2%	-442	-0.1%
2000	3'382	0.8%	1'765	0.4%	1'616	0.4%
2001	3'042	0.7%	1'897	0.4%	1'144	0.3%
2002	1'803	0.4%	1'566	0.4%	238	0.1%
2003	-896	-0.2%	1'037	0.2%	-1'932	-0.5%
2004	-2'097	-0.5%	-1'258	-0.3%	-839	-0.2%
2005	-3'031	-0.7%	-3'746	-0.8%	715	0.2%
2006	-904	-0.2%	-4'622	-1.0%	3'718	0.8%
2007	396	0.1%	-4'073	-0.8%	4'470	0.9%
2008	-529	-0.1%	-3'289	-0.7%	2'760	0.6%
2009	-632	-0.1%	2'231	0.5%	-2'863	-0.6%

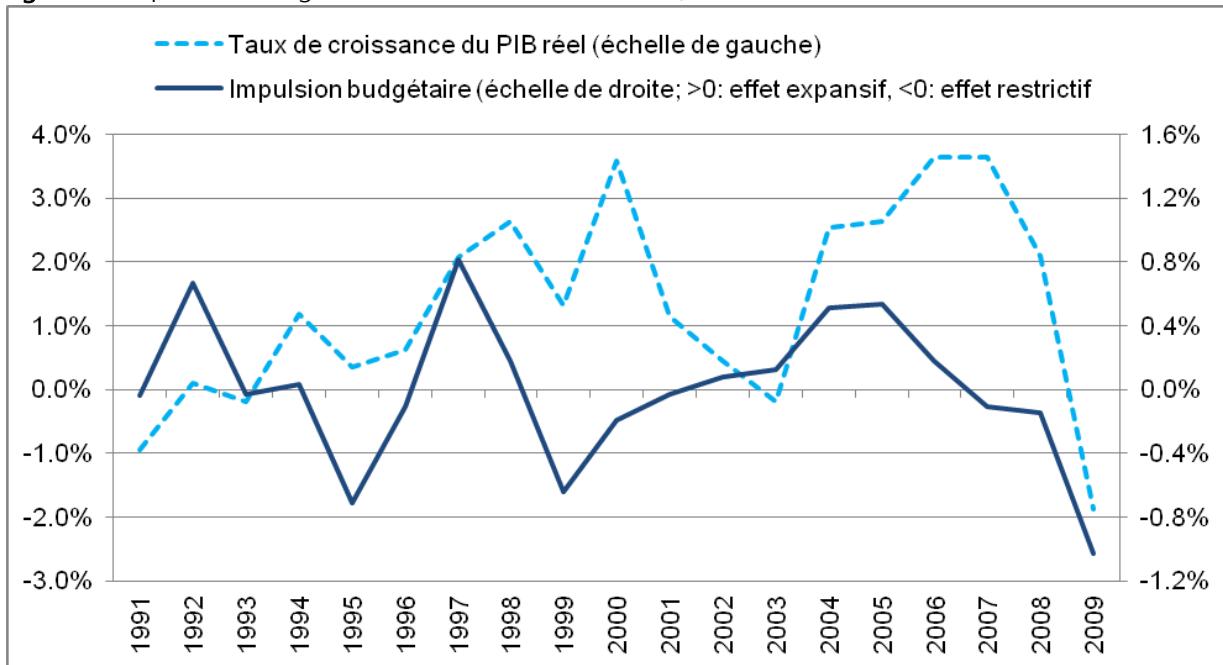
L'écart important entre les deux séries de soldes qu'illustre la Figure 6 montre que, pour les assurances sociales aussi, les années 1990 se distinguent par des effets plutôt procycliques. Une plus grande sensibilité à la conjoncture explique que la différence entre les soldes structurel et ordinaire soit nettement plus accentuée pour les assurances sociales que pour les cantons et les communes.

Figure 6: Soldes des assurances sociales, en % du PIB



Dans le secteur des assurances sociales, les variations du solde structurel changent moins souvent de signe que dans les deux autres secteurs. On observe ici, cependant, des écarts d'une amplitude nettement plus forte. Le recul du solde structurel (en 1992, 1997, puis de 2004 à 2006) est assez prononcé chaque fois, ce qui témoigne d'une impulsion budgétaire nettement expansive. Pourtant, la politique financière restrictive menée par les assurances sociales en 1995 et 1996, de 1999 à 2001 et à partir de 2007 prend des dimensions autrement plus larges que dans les cantons et les communes (Figure 7). Comme dans les autres secteurs, on constate ici, dans les années 1990, des effets plutôt procycliques, favorisés notamment par un relèvement des taux de cotisation durant les années de récession (hausse de la cotisation AC en 1995, p. ex.). Après 2000, le secteur déploie un effet expansif. Le net recul des charges financières de l'AVS est à l'origine de la forte impulsion procyclique restrictive de 2009. Les assurances sociales se caractérisent toutefois par un certain décalage dans le temps, raison pour laquelle les impulsions budgétaires ne peuvent agir de manière anticyclique sur la totalité de la période.

Figure 7: Impulsion budgétaire des assurances sociales, en % du PIB



4 Analyse des stabilisateurs automatiques

Une autre question intéressante au regard de la politique conjoncturelle est celle des incidences, sans effets discrétionnaires sur l'économie, de la politique de la gestion des finances publiques menée au cours du cycle conjoncturel. Ces stabilisateurs automatiques comprennent toutes les variables relatives aux recettes ou aux dépenses des unités de l'administration publique lorsque leurs variations exercent un effet stabilisateur sur la conjoncture sans pour autant qu'aucune mesure financière n'ait été déployée (effet automatique). Dans les figures qui suivent, les stabilisateurs automatiques sont représentés comme des variations du déficit conjoncturel en pourcentage du PIB.

Les élasticités calculées montrent que l'effet est anticyclique: on assiste à un resserrement des finances publiques lorsque la croissance économique s'accélère (une augmentation des recettes fiscales et une baisse des dépenses conjoncturelles faisant croître le solde conjoncturel), et à un effet expansif lors des phases de ralentissement conjoncturel ou de récession.

On opère à cet égard un distinguo entre une politique budgétaire discrétionnaire – c'est-à-dire prônant des mesures axées, suivant le cas, sur les dépenses ou sur les recettes – et ce qu'il est convenu d'appeler les stabilisateurs automatiques. Les stabilisateurs automatiques provoquent,

sans intervention active de l'Administration ou du pouvoir politique, un stimulus économique anticyclique (cf. chap.1). Par conséquent, les stabilisateurs automatiques atténuent les fluctuations des soldes, à l'exemple déjà évoqué des recettes fiscales. En période de récession, les revenus fiscaux baissent automatiquement, ce qui conduit à une augmentation du déficit et, partant, de l'activité de l'Etat. Des recettes fiscales élevées en phase de relance, par contre, absorbent des revenus issus de l'économie et aident ainsi à lisser un boom. Les deux effets se produisent en l'absence de décisions politiques discrétionnaires, ce qui fait des revenus fiscaux un stabilisateur automatique efficace, tout spécialement pour les finances cantonales.

Du côté des dépenses, c'est surtout l'assurance-chômage qui pèse sur les finances des assurances sociales, où elle constitue également un stabilisateur automatique efficace. En phase de récession, les versements aux chômeurs augmentent et le déficit conjoncturel croît, tandis qu'il est censé diminuer en période de haute conjoncture.

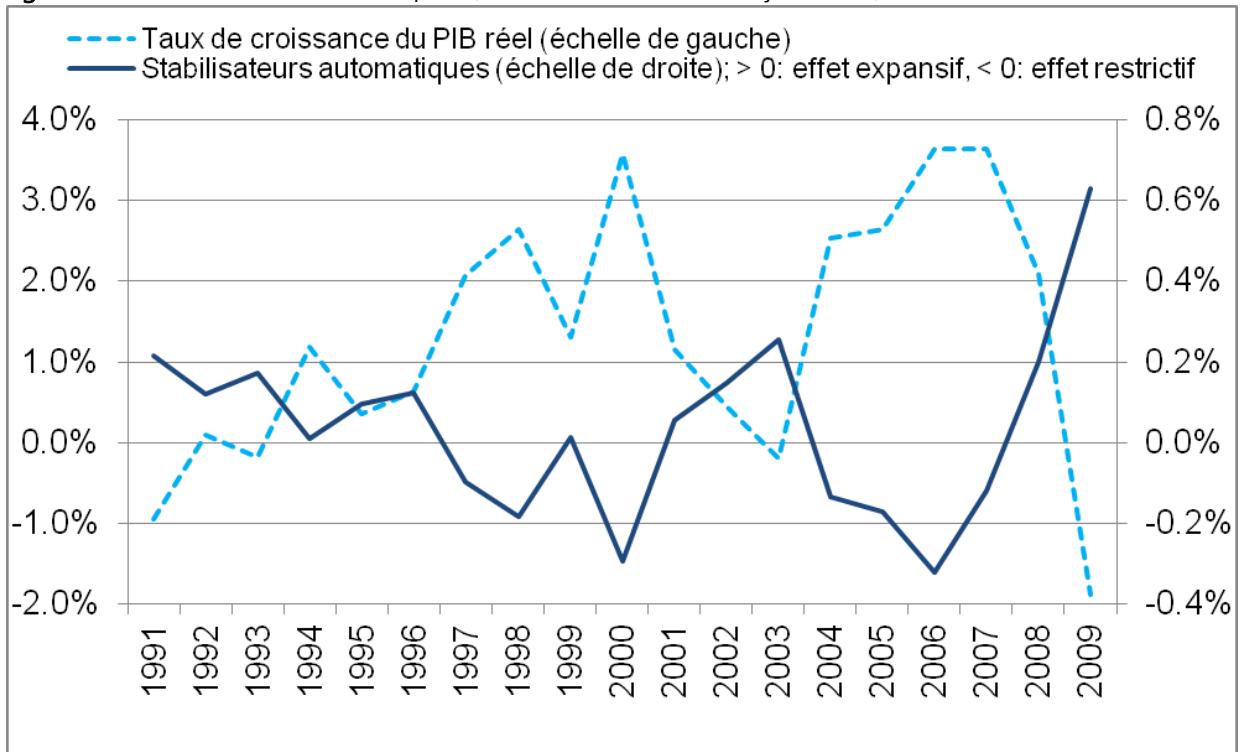
À noter à ce propos le frein à l'endettement de la Confédération, une règle budgétaire qui a elle aussi un impact modérateur sur la conjoncture. Entre-temps, bon nombre de cantons ont instauré des normes qui s'inspirent de ce modèle et font office de stabilisateurs automatiques⁸. L'impact des stabilisateurs automatiques se révèle à l'analyse du solde conjoncturel.

4.1 Cantons

Dans les cantons, le cycle conjoncturel a un effet de stabilisation automatique assez important. La Figure 8 montre que les stabilisateurs automatiques y exercent, comme prévu, un effet généralement anticyclique. On observe une forte atténuation en particulier durant la phase de récession de 1994 à 1999. De 2002 à 2004, les soldes conjoncturels augmentent également. De plus, la conjoncture a eu un impact plus fort sur les finances publiques durant la décennie passée que durant les années 1990. Relevons, entre autres raisons, les règles budgétaires déjà évoquées qu'ont instaurées les cantons et qui agissent comme des stabilisateurs automatiques anticycliques à l'instar du frein à l'endettement de la Confédération. En outre, les cantons gèrent une part assez substantielle de dépenses consacrées au chômage, ce qui exerce aussi un effet de stabilisation automatique et renforce l'influence de la conjoncture sur les soldes budgétaires.

⁸ http://www.fdk-cdf.ch/fr-ch/100204_hh-regeln_kantone_synopse_def_f.pdf

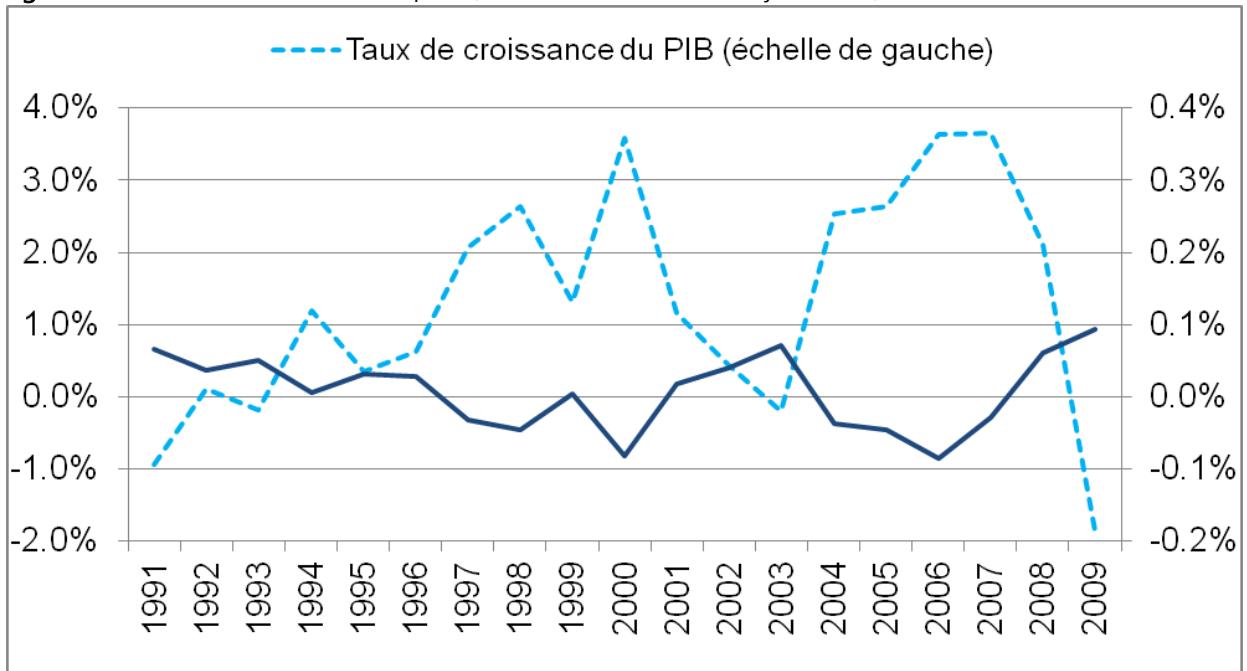
Figure 8: Stabilisateurs automatiques (variation du déficit conjoncturel) des cantons



4.2 Communes

Pour les communes, l'impact est plutôt faible, avec de légères variations des soldes conjoncturels (Figure 9). De surcroît, l'effet positif des stabilisateurs n'est jamais supérieur à 0,1 % du PIB. Cela peut s'expliquer, d'une part, par le fait que les communes – en raison, p. ex., d'une plus grande proximité des citoyens – prennent généralement leurs décisions budgétaires en s'affranchissant davantage de considérations relatives à la croissance économique. D'autre part, les dépenses communales consacrées au chômage sont en grande partie imputables à l'aide sociale. Ces dépenses, notamment en période de relance économique, ne sont pas très sensibles à la conjoncture (une phase de haute conjoncture a tendance à moins réduire le nombre de bénéficiaires de l'aide sociale que celui des chômeurs). Par ailleurs, on constate qu'en période de relance économique, les communes ont généralement tendance à réduire davantage leur déficit conjoncturel qu'elles ne le font en phase de récession. Ce qui s'explique une fois encore par le fait que les communes ressentent plus que les autres secteurs la pression qu'exercent les électeurs en faveur d'un budget allégé.

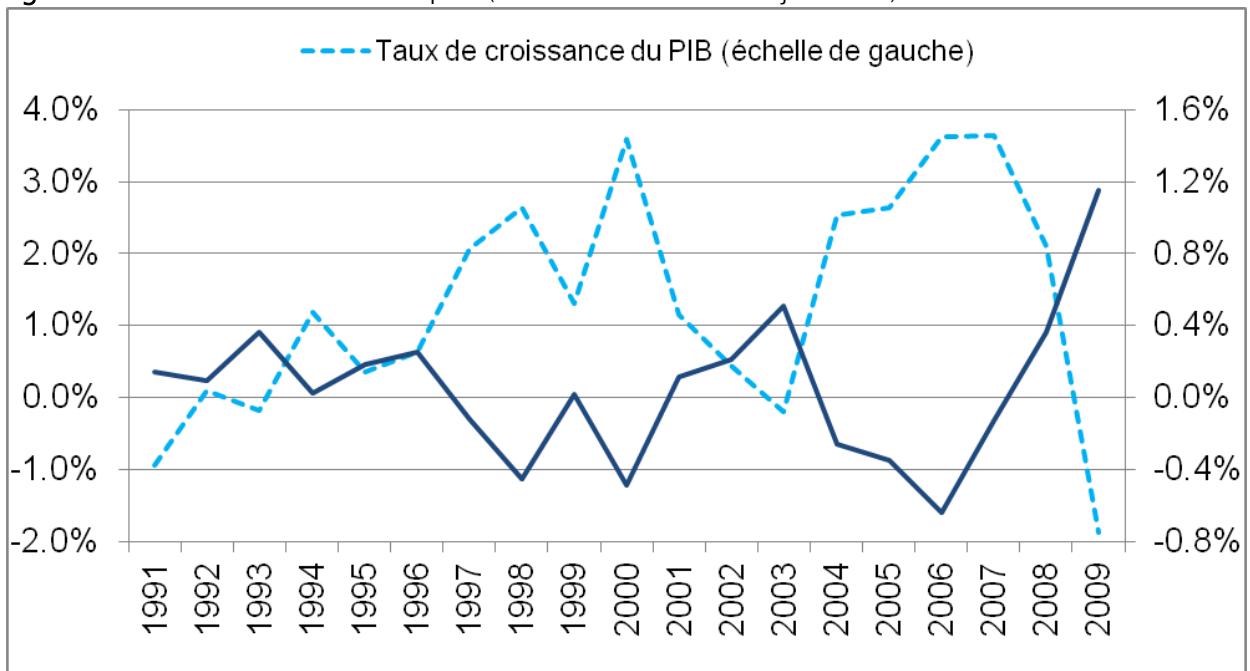
Figure 9: Stabilisateurs automatiques (variation du déficit conjoncturel) des communes



4.3 Assurances sociales

Le secteur sur lequel la conjoncture a l'impact le plus fort est celui des assurances sociales (cf. Figure 10). Les stabilisateurs automatiques y exercent des effets plus marqués que dans les cantons et les communes. Autrement dit, les assurances sociales réagissent de façon beaucoup plus sensible à l'évolution de l'économie. Du fait de l'extension des cotisations de chômage, leurs finances ont, en phase de récession, une action stabilisatrice plus forte que celle des cantons ou des communes. C'est en 1996 que la récession a eu l'impact le plus puissant sur le déficit conjoncturel: cet impact a atteint jusqu'à 0,6 % du PIB. En période de haute conjoncture, l'impact est également plus important: en 2007, l'effet restrictif s'est établi à 1 % du PIB. L'assurance-chômage agit très fortement et en temps réel comme stabilisateur automatique.

Figure 10: Stabilisateurs automatiques (variation du déficit conjoncturel) des assurances sociales



5 Synthèse et conclusions

Une fois calculés les déficits structurel et conjoncturel des cantons, des communes et des assurances sociales, il est possible de tirer des conclusions quant à la stabilité structurelle à long terme et aux incidences conjoncturelles à court terme sur les trois secteurs étatiques examinés dans le cadre de la présente étude.

5.1 Interprétation

- Les sous-secteurs que sont les cantons, les communes et les assurances sociales présentent des élasticités très différentes par rapport à l'évolution de la conjoncture, et ce, qu'il s'agisse de leurs recettes ou de leurs dépenses. Tandis que les recettes des cantons et des assurances sociales sont relativement sensibles à la conjoncture, celles des communes le sont nettement moins. Au chapitre des dépenses, c'est dans le domaine de l'assurance-chômage (et donc dans le secteur des assurances sociales) que l'impact de l'évolution économique sur les dépenses de l'Etat est le plus grand. L'élasticité est légèrement moindre du côté des cantons. Pour leur part, les communes font état de l'élasticité la plus faible, y compris pour les dépenses.

En conclusion, les soldes des assurances sociales sont ceux sur lesquels la conjoncture a le plus grand impact; les soldes des cantons sont affectés dans une moindre mesure; ceux des communes sont les moins touchés.

- Les soldes ordinaires des finances publiques se décomposent en un solde conjoncturel et en un solde structurel, étant précisé que ce dernier correspondrait au solde estimé si le PIB coïncidait exactement avec sa tendance à long terme. Quand les soldes structurels croissent avec le temps (autrement dit, que les déficits diminuent), c'est le signe d'une politique budgétaire restrictive, tandis qu'un resserrement des soldes structurels (c.-à-d. un creusement des déficits) indique une politique budgétaire expansive.

Au cours des années 1990, les cantons et les communes ont affiché la plupart du temps des déficits conjoncturels. Mais depuis le début du nouveau millénaire, les soldes structurels des cantons et des communes sont presque toujours excédentaires, et ils augmentent même légèrement dans les cantons (impulsion budgétaire négative). Les soldes structurels des assurances sociales sont plus volatils et oscillent à long terme autour de zéro. Dans ce dernier secteur, on est frappé par le niveau élevé des déficits structurels des années 2005 à 2008 et par l'effet expansif qui en résulte.

- Les soldes conjoncturels permettent d'exprimer la capacité des finances publiques à stabiliser la conjoncture. Les finances publiques ont un impact soit procyclique, soit anticyclique sur l'économie. Lorsqu'un budget public produit de telles impulsions sans intervention active du pouvoir politique, les mécanismes en question sont des stabilisateurs automatiques.

Les soldes conjoncturels des cantons, des communes et des assurances sociales ont un effet généralement anticyclique, ce qui veut dire qu'ils atténuent la dynamique conjoncturelle. À cet égard, les assurances sociales produisent l'effet le plus important, les cantons un effet moindre. Les communes disposent des mécanismes de stabilisation les moins efficaces, ce qui s'explique par la moindre élasticité à la fois de leurs recettes et de leurs dépenses tributaires de la conjoncture. Parmi les recettes, les revenus fiscaux et, au chapitre des dépenses, l'assurance-chômage notamment, constituent des stabilisateurs automatiques importants. S'y ajoutent, au niveau des communes et des cantons, quantité de règles budgétaires sous forme de freins à l'endettement, freins aux déficits et autres instruments.

5.2 Précisions sur les calculs et perspectives

A propos de la méthode employée et des calculs effectués dans le cadre de la présente étude, il convient de veiller à certains aspects particuliers: le calcul de l'élasticité repose sur des régressions simples. On a recouru à cet égard aux données de la statistique financière, qui livrent des séries complètes pour la période allant de 1990 à 2009. Il y a d'autres restrictions à prendre en considération dans la détermination des coefficients (voir en annexe).

Les calculs reposent sur les séries chronologiques les plus récentes de la statistique financière. Toutefois, la qualité et les résultats peuvent changer à chaque mise à jour des données et, pour chaque année, dans la série chronologique elle-même. Des ajustements méthodologiques peuvent influer à tout moment sur ces calculs. Ainsi, la réforme de la statistique financière, en 2008, s'est traduite par une césure notable dans la cohérence de la série de données; c'est là une circonstance dont il faut tenir compte ici. Des réformes politiques peuvent elles aussi interrompre des séries chronologiques et, par-là, influer sur la cohérence de la série de données. En outre, d'autres facteurs sont exclus de cette étude, bien qu'ils aient un impact sur la conjoncture, le cycle conjoncturel ou encore sur les recettes ou les dépenses de l'Etat. Il n'est pas toujours possible d'intégrer clairement, dans les calculs des chocs exogènes, des paramètres temporaires ou des décisions politiques. Pour les chocs et les interruptions de série identifiés dans le cadre de la présente étude, des variables muettes ont été insérées dans les régressions, qui sont décrites en détail en annexe.

Il faut préciser dans ce contexte que toutes les séries chronologiques des déficits structurels font encore apparaître des mouvements cycliques notables, ce qui peut être un fort indice de la présence d'autres composantes irrégulières. Une autre éventualité est que les éléments des comptes d'Etat fortement sensibles à la conjoncture n'aient pu être entièrement isolés (p. ex., des revenus financiers substantiels en période de haute conjoncture). La qualité des régressions peut être influencée par les facteurs évoqués plus haut et, de ce fait, les coefficients et leur signification risquent de varier fortement. Par conséquent, il faudra actualiser régulièrement les calculs afin de prolonger les séries chronologiques disponibles et, ainsi, accroître la qualité des calculs. On pourrait alors envisager aussi d'affiner l'approche méthodologique afin de prendre en compte, par exemple, les effets cycliques susmentionnés des revenus ou des pertes financiers. Enfin, il conviendrait de considérer la possibilité de calculer le déficit structurel de l'ensemble de l'Etat, ce qui permettrait de multiplier les comparaisons avec des études internationales.

Annexe: modèles

- Origine des données:

Les séries chronologiques utilisées ici ont été réalisées à partir des données nationales du modèle SF de la statistique financière des unités du secteur des administrations publiques établi par l'Administration fédérale des finances. En 2008 a eu lieu une réforme des méthodes consistant à réajuster les données des années 1990 à 2007. Par suite d'un manque partiel d'informations, il en est quand même résulté des changements structurels cette année-là.

- Spécification de la régression:

$\alpha_{cantons}$:

$$\Delta \text{recettes/recettes} = C + \alpha(\Delta \text{PIB/PIB}) + \beta(\text{variable muette}_{2008})$$

Variable muette 2008: changements structurels consécutifs à la réforme de la statistique financière

$\alpha_{communes}$:

$$\Delta \text{recettes/recettes} = C + \alpha(\Delta \text{PIB/PIB}) + \beta(\text{variable muette}_{2008})$$

Variable muette 2008: changements structurels consécutifs à la réforme de la statistique financière

$\alpha_{assurances sociales}$:

$$\Delta \text{recettes/recettes}$$

$$= C + \alpha(\Delta \text{PIB/PIB}) + \beta(\text{variable muette}_{2008}) + \gamma(\text{variable muette}_{1993}) \\ + \delta(\text{variable muette}_{1995})$$

Variable muette 1993: prêts des cantons à l'AC

Variable muette 1995: relèvements des cotisations AC, AI

Variable muette 2008: changements structurels consécutifs à la réforme de la statistique financière

$\beta 1_{tous secteurs}$:

$$\Delta OIT/OIT = C + \alpha(\Delta \text{PIB}_{t-1}/\text{PIB}_{t-1})$$

$\beta 2_{cantons}$:

$$\Delta \text{dépenses}_c/\text{dépenses}_c = C + \alpha(\Delta OIT/OIT) + \beta(\text{variable muette}_{1993})$$

Variable muette 1993: prêts des cantons à l'AC

$\beta 2_{communes}$:

$$\Delta \text{dépenses}_c/\text{dépenses}_c$$

$$= C + \alpha(\Delta OIT_{t-1}/OIT_{t-1}) + \beta(\text{variable muette}_{2001}) \\ + \gamma(\text{variable muette}_{2008})$$

Décalage dans le temps: 1 an

Variable muette 2001: recul unique des paiements

Variable muette 2008: changements structurels consécutifs à la réforme de la statistique financière

β_2 assurances sociales:

$$\Delta \text{dépenses}_c / \text{dépenses}_c = C + \alpha(\Delta \text{OIT}/\text{OIT})$$

Données de régression

Recettes des cantons par rapport au PIB					Dépenses des cantons consacrées au chômage par rapport aux chômeurs				
Variable	Coefficient	Std. Error	t-Statistic	Prob.	Variable	Coefficient	Std. Error	t-Statistic	Prob.
@PC(_BIP_N)	0.822076	0.218089	3.769458	0.0017	@PC(_ILO)	0.510689	0.242953	2.102011	0.0529
DUMMY08	-7.934578	1.822234	-4.354314	0.0005	DUMMY03	133.252	22.98454	5.797463	0
C	1.848982	0.676116	2.734712	0.0147	C	-0.938756	5.397585	-0.173921	0.8643
R-squared	0.627608	Mean dependent var	3.552599		R-squared	0.767648	Mean dependent var	10.47745	
Adjusted R-squared	0.581059	S.D. dependent var	2.664206		Adjusted R-squared	0.736668	S.D. dependent var	41.58481	
S.E. of regression	1.724424	Akaike info criterion	4.071602		S.E. of regression	21.3396	Akaike info criterion	9.110018	
Sum squared resid	47.5782	Schwarz criterion	4.220724		Sum squared resid	6830.68	Schwarz criterion	9.258413	
Log likelihood	-35.68022	Hannan-Quinn criter.	4.09684		Log likelihood	-78.99016	Hannan-Quinn criter.	9.13048	
F-statistic	13.48276	Durbin-Watson stat	1.445841		F-statistic	24.77867	Durbin-Watson stat	1.724689	
Prob(F-statistic)	0.00037				Prob(F-statistic)	0.000018			
Recettes des communes par rapport au PIB					Dépenses des communes consacrées au chômage par rapport aux chômeurs				
Variable	Coefficient	Std. Error	t-Statistic	Prob.	Variable	Coefficient	Std. Error	t-Statistic	Prob.
@PC(G_EINNAHMEN)					@PC(G_SOZIALES)				
Method: Least Squares					Method: Least Squares				
Date: 07/19/11 Time: 17:37					Date: 07/26/11 Time: 10:27				
Sample: 1994 2009					Sample (adjusted): 1993 2009				
Included observations: 16					Included observations: 17 after adjustments				
@PC(_BIP_N)	0.32967	0.153276	2.15083	0.0509	@PC(_ILO(-1))	0.158155	0.037601	4.206138	0.001
DUMMY08	-18.01249	1.249298	-14.41809	0	DUMMY01	-13.35374	3.421231	-3.903197	0.0018
C	1.452217	0.474967	3.057512	0.0092	DUMMY08	-8.976552	3.412096	-2.630802	0.0208
R-squared	0.941746	Mean dependent var	1.15635		C	5.439018	0.899349	6.047728	0
Adjusted R-squared	0.932784	S.D. dependent var	4.516857		R-squared	0.795569	Mean dependent var	5.17067	
S.E. of regression	1.171042	Akaike info criterion	3.321026		Adjusted R-squared	0.748393	S.D. dependent var	6.481204	
Sum squared resid	17.82743	Schwarz criterion	3.465887		S.E. of regression	3.251003	Akaike info criterion	5.398129	
Log likelihood	-23.56821	Hannan-Quinn criter.	3.328444		Sum squared resid	137.3973	Schwarz criterion	5.594179	
F-statistic	105.0806	Durbin-Watson stat	1.604886		Log likelihood	-41.88409	Hannan-Quinn criter.	5.417616	
Prob(F-statistic)	0				F-statistic	16.86371	Durbin-Watson stat	2.125421	
					Prob(F-statistic)	0.000091			

Recettes des assurances sociales par rapport au PIB				
Dependent Variable: @PC(SV_EINNAHMEN)				
Method: Least Squares				
Date: 07/25/11 Time: 16:32				
Sample (adjusted): 1992 2009				
Included observations: 18 after adjustments				
Variable	Coefficient	Std. Error	t-Statistic	Prob.
@PC(_BIP_N(-1))	0.870371	0.276943	3.142779	0.0078
DUMMY93	10.67341	1.691972	6.308262	0
DUMMY95	4.724558	1.686276	2.80177	0.015
DUMMY08	-6.562581	1.95449	-3.357696	0.0051
C	0.549016	0.847726	0.647634	0.5285
R-squared	0.818518	Mean dependent var	3.489679	
Adjusted R-squared	0.762677	S.D. dependent var	3.35	
S.E. of regression	1.63198	Akaike info criterion	4.047599	
Sum squared resid	34.62368	Schwarz criterion	4.294924	
Log likelihood	-31.42839	Hannan-Quinn criter.	4.081702	
F-statistic	14.65807	Durbin-Watson stat	1.338418	
Prob(F-statistic)	0.000096			

Chômeurs par rapport au PIB				
Dependent Variable: @PC(_ILO)				
Method: Least Squares				
Date: 07/26/11 Time: 11:39				
Sample (adjusted): 1992 2008				
Included observations: 17 after adjustments				
Variable	Coefficient	Std. Error	t-Statistic	Prob.
@PC(_BIP_R(-1))	-7.468948	2.720793	-2.745136	0.0158
DUMMY92	41.4556	16.4818	2.515235	0.0247
C	14.9742	5.658892	2.646136	0.0192
R-squared	0.630217	Mean dependent var	6.608712	
Adjusted R-squared	0.57739	S.D. dependent var	22.32547	
S.E. of regression	14.51344	Akaike info criterion	8.346812	
Sum squared resid	2948.958	Schwarz criterion	8.49385	
Log likelihood	-67.9479	Hannan-Quinn criter.	8.361428	
F-statistic	11.93	Durbin-Watson stat	1.570064	
Prob(F-statistic)	0.000945			

Dépenses des assurances sociales consacrées au chômage par rapport aux chômés				
Dependent Variable: @PC(SV_SOZIALES)				
Method: Least Squares				
Date: 07/19/11 Time: 17:44				
Sample (adjusted): 1992 2009				
Included observations: 18 after adjustments				
Variable	Coefficient	Std. Error	t-Statistic	Prob.
@PC(_ILO)	1.967084	0.182032	10.80624	0
C	1.171576	4.196083	0.279207	0.7837
R-squared	0.879495	Mean dependent var	16.63018	
Adjusted R-squared	0.871964	S.D. dependent var	46.77184	
S.E. of regression	16.73597	Akaike info criterion	8.577437	
Sum squared resid	4481.484	Schwarz criterion	8.676367	
Log likelihood	-75.19693	Hannan-Quinn criter.	8.591078	
F-statistic	116.7749	Durbin-Watson stat	1.33567	
Prob(F-statistic)	0			

Sources bibliographiques

Bodmer, F. et A. Geier (2003): "Estimates for the Structural Deficit in Switzerland, 2002 to 2007", Administration fédérale des finances, Berne

Bruchez, P.A. et al. (2009): Politique conjoncturelle de la Confédération (Working Paper 11), Administration fédérale des finances, Berne

Bruchez, P.A. et E. Matter Schaffner (2011): Des règles budgétaires pour les assurances sociales, La Vie économique 02/2011, Berne

Chalk, N. (2002): Structural Balances and all that, IMF working Paper 02/101

Colombier, C. (2003): Notiz zur Schätzung des strukturellen Defizits mit Hilfe der langfristigen Aufkommenselastizität, Administration fédérale des finances, Berne

Geier, A. (2011): The Debt brake – the Swiss fiscal rule at the federal level (Working Paper 15), Administration fédérale des finances, 2011

Giorno, C., et al. (1995): Estimating Potential Output, Output Gaps and Structural Budget Balances, Etudes économiques de l'OCDE n° 24, 1995/1

Girouard, N. et C. André (2005): Measuring cyclically-adjusted budget balances for OECD countries, Paris