

Sonderdruck

ANNUAIRE SUISSE
DE SCIENCE POLITIQUE

SCHWEIZERISCHES JAHRBUCH
FÜR POLITISCHE WISSENSCHAFT

Regierbarkeit
Gouvernabilité

Publications de l'Association suisse de science politique

Veröffentlichungen der
Schweizerischen Vereinigung für Politische Wissenschaft

1983

LE FINANCEMENT DES COLLECTIVITES PUBLIQUES EN SUISSE

par Luc Weber

Dès le début des années septante, des signes de dégradation des finances publiques sont apparus dans le monde. La Suisse n'a pas échappé à cette situation, tant au niveau des cantons et des communes qu'à celui de la Confédération. La crise économique de 1975-1976 et la cassure dans le taux tendanciel de croissance qu'elle a induite, ainsi que les problèmes structurels qui grèvent les finances publiques, expliquent ces difficultés. Les perspectives économiques des années quatre-vingts suggèrent que l'on ne peut pas espérer un redressement automatique et durable des comptes du secteur public. Aussi, afin d'éviter les conséquences néfastes d'un gonflement du découvert tout en permettant à l'Etat d'assurer les prestations qui lui sont demandées, faut-il poursuivre les efforts entrepris dès 1975 pour adapter le rythme de progression des dépenses à une économie en faible croissance. Les mesures prises doivent tendre à améliorer l'efficacité allocative et productive du secteur public, notamment par un meilleur contrôle de ses dépenses et une amélioration de ses moyens, la fixation de priorités, une répartition différente des tâches entre les partenaires de l'économie et une modification de la structure du système fiscal fédéral.

Seit Beginn der siebziger Jahre haben sich die Zeichen einer Verschlechterung der öffentlichen Finanzen gehäuft. Die Schweiz hat in dieser Hinsicht, und zwar sowohl auf Bundes- als auch auf kommunaler und kantonaler Ebene, keine Ausnahme gemacht. Die Wirtschaftskrise von 1975-1976, die daraus entstandene Zäsur in der langfristigen Wachstumsrate, sowie die die öffentlichen Finanzen belastenden Strukturprobleme erklären diese Schwierigkeiten. Die Wirtschaftsperspektiven der achtziger Jahre erlauben wenig Hoffnung auf eine automatische und dauerhafte Verbesserung der Finanzlage des öffentlichen Sektors.

Um die verheerenden Konsequenzen einer Ausblähung der Defizite zu vermeiden und gleichzeitig dem Staat zu erlauben, seine ihm abverlangten Dienstleistungen zu erbringen, müssen die seit 1975 unternommenen Bemühungen, die versuchen den Rhythmus der Ausgabenausdehnungen einer schwach wachsenden Wirtschaft anzupassen, weitergeführt werden. Die getroffenen Massnahmen müssen darauf zielen, die allokativen und produktiven Effizienz des öffentlichen Sektors zu verbessern, insbesondere durch eine verschärfte Ausgabenkontrolle, eine Verbesserung seiner Ressourcen, die Festlegung von Prioritäten, eine neue Aufgabenverteilung zwischen den Wirtschaftspartnern und eine Neugestaltung des Schweizerischen Steuersystems.

I. Introduction: la dégradation des finances publiques dans le monde et en Suisse

1. Les finances publiques dans le monde

Tout au long de l'histoire des civilisations organisées, le financement de l'Etat a périodiquement soulevé des difficultés qui ont contraint le Prince à modérer ses ambitions et parfois à réduire de façon drastique ses dépenses, voire qui l'ont ruiné.

Le XXe siècle n'a pas échappé à cette situation: les deux guerres mondiales en particulier ont été très douloureuses pour le trésor public, qui a dû s'endetter massivement pour couvrir le surcroît de dépenses qu'elles ont engendrées, et la crise des années trente a eu également des répercussions négatives sur les finances de l'Etat. En revanche, l'essor économique extraordinaire des décennies cinquante et soixante a non seulement permis, mais certainement aussi encouragé une accélération du mouvement d'extension du secteur public qui s'était amorcé depuis la première guerre mondiale pour répondre aux besoins nouveaux d'une société de plus en plus aisée et sensible au sort de ses membres défavorisés.

Dès le début des années septante cependant, des signes de dégradation des finances publiques se sont manifestés dans pratiquement tous les pays du globe, bien qu'avec des écarts de temps et d'ampleur. Le choc pétrolier de 1973 et la crise économique de 1974-1976 ont encouragé de nombreux gouvernements à prendre des mesures d'austérité et simultanément à mettre en oeuvre une politique budgétaire expansive destinée à relancer l'activité économique et à lutter contre le chômage. Quoique relativement modérée, la reprise de la fin de la décennie septante a estompé l'acuité de la situation financière effective des nations industrialisées ou en voie d'industrialisation, mais de façon diverse selon les pays.

Le mal pernicieux dont souffrent les finances publiques depuis plus de dix ans – dépenses en rapide augmentation, déficit budgétaire chronique et endettement en hausse, part croissante du secteur public dans le produit national – a cependant, à part quelques rares exceptions, continué à se développer. Ce sont toutefois la récession économique qui domine le monde depuis 1980, en partie à la suite de la seconde crise du pétrole de 1979, et le niveau inhabituellement élevé des taux d'intérêt provoqué par la politique monétaire restrictive de la Banque fédérale de réserve américaine qui ont brutalement fait éclater au grand jour la fragilité des finances des collectivités publiques. Certes, on sait, depuis quelques années déjà, que des pays en voie de développement non producteurs de pétrole et l'Europe de l'Est sont virtuellement en situation de cessation de paiement. En revanche, la demande d'un moratoire financier du Mexique, qui est très riche en pétrole et déjà avancé dans son processus d'industrialisation, a fortement surpris les observateurs.

Parmi les pays industrialisés, si les difficultés de la Suède et de la Belgique n'étaient un secret pour personne, celles de l'Italie et du Danemark ont défrayé la chronique plus récemment.

La situation du Danemark, par son caractère extrême, est particulièrement révélatrice de cette évolution. En quatre ans, le déficit budgétaire, à savoir la part des dépenses publiques non couvertes par des recettes courantes (impôts, taxes, etc.), a presque quintuplé. Le gouvernement danois qui a démissionné en automne 1982 prévoyait qu'en 1983 40 % des dépenses ne seraient pas couvertes par des recettes, ce qui ne représente pas moins de 15 % du produit national brut.¹ Signalons à titre de comparaison que ce rapport entre le déficit public et le produit national est actuellement de l'ordre de 4 % dans les grands pays industrialisés, inférieur à 1 % en Suisse, et a été plafonné tout récemment à 3 % par le gouvernement socialiste français.

Si certaines nations paraissent avoir perdu tout contrôle de leurs dépenses publiques, d'autres pays donnent une image moins alarmante, mais qui n'est pas réjouissante pour autant. Force est de constater en effet que les pays qui font un gros effort pour maîtriser la situation, comme les Etats-Unis ou la Grande-Bretagne, butent contre des difficultés incroyablement plus grandes que celles qu'ils avaient imaginées. Les Etats-Unis, par exemple, qui se promettaient d'assurer rapidement l'équilibre des comptes, s'attendent maintenant à un déficit record de plus de 100 milliards de dollars — ou 3,6 % du produit national — pour l'année fiscale 1982-1983.

2. Les finances publiques en Suisse

Chacun sait que la Suisse n'a pas échappé à ce mouvement de détérioration des finances publiques, même s'il n'a pas connu l'acuité rencontrée dans certains pays. Pour décrire l'évolution des vingt dernières années, on peut distinguer deux phases. Il ressort du graphique 1 que dans une première période, soit de 1960 à 1972, les finances de l'ensemble des collectivités publiques suisses ont enregistré une lente dégradation qui s'est accentuée subitement en 1971 et 1972. Néanmoins, si les comptes de la Confédération ont accusé en moyenne un excédent des recettes courantes sur l'ensemble des dépenses de 120 millions de francs, ceux des cantons se sont soldés par un déficit moyen de 296 millions et ceux des communes de 289 millions.²

Il est aisé d'expliquer cette différence entre la Confédération d'une part, les cantons et communes d'autre part, en considérant leur situation respective tant du côté recettes que du côté dépenses.³ Pendant les années cin-

1 *Neue Zürcher Zeitung* des 17. 8. 1982 et 31. 8. 1982.

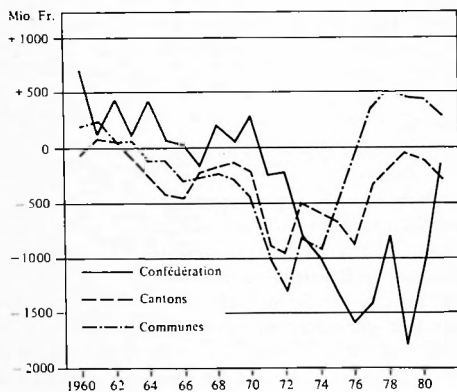
2 Administration fédérale des finances, *Finances publiques en Suisse 1980*, Berne 1982, pp. 2-3.

3 Gotfried Bombach, Henner Kleinewefers et Luc Weber, *Situation et problèmes de l'économie suisse 1977/1978*, Berne 1977, pp. 81-92.

quante et soixante, la Confédération a tiré le meilleur profit du système fiscal qu'elle avait acquis au bénéfice de la guerre et de l'essor économique qui a marqué cette période. Comme simultanément l'évolution des tâches lui revenant traditionnellement est restée en deça de la croissance économique et démographique, elle n'a eu aucune difficulté à les assumer; elle s'est même engagée dans une politique d'aide aux cantons, et indirectement aux communes, dont les recettes propres, bien qu'en forte progression aussi, ne suffisaient pas à financer la réalisation des infrastructures qui leur incombent constitutionnellement. C'est donc à cette époque que la Confédération a accru ses engagements et les cantons augmenté leur dépendance vis-à-vis de l'Etat central.

De 1973 à 1981, les finances des trois niveaux de collectivités publiques ont en revanche connu une évolution fondamentalement divergente. Amorcée en 1971 et 1972, la dégradation des finances fédérales a pris dès 1973 une ampleur inusitée, puisque le déficit moyen sur huit ans s'est élevé à plus de 1200 millions de francs, avec une pointe de 1715 millions en 1979.⁴

Graphique 1: Evolution du déficit de la Confédération, des cantons et des communes 1960-1981



Sources: *Vie économique*, janvier 1983. *Finances publiques en Suisse 1980*, pp. 2-3.

La situation s'est cependant redressée en fin de période et surtout en 1981 où le découvert est tombé, contre toute attente, à 173 millions de francs. Quant aux comptes des cantons et surtout des communes, alors qu'ils s'étaient profondément détériorés en 1971 et 1972, ils se sont lentement, mais régulièrement améliorés depuis 1973 pour atteindre ensemble un excé-

⁴ Message concernant le budget de la Confédération suisse pour l'année 1983, Berne 1982, p. 78.

ient de l'ordre de 300 à 400 millions de francs entre 1978 et 1980.⁵ Contrairement à la Confédération, 1981 a toutefois révélé un léger fléchissement.

A lui seul le gonflement des déficits budgétaires de la Confédération ne suffit pas à expliquer pourquoi la situation des finances fédérales a monopolisé au point que l'on sait l'attention des milieux politiques et de l'opinion publique. Pour le comprendre, il faut aussi se remémorer l'insistance avec laquelle le Conseil fédéral et le Parlement ont imaginé et appliqué un grand nombre de mesures pour assainir durablement les comptes de l'Etat central. Parmi les plus significatives, on rappellera, du côté des recettes, l'augmentation de l'impôt sur le chiffre d'affaires (1975 et 1981), de l'impôt anticipé (1975), de la taxe supplémentaire sur les carburants (1974) et du taux maximal d'imposition de l'impôt de défense nationale (1975). En ce qui concerne les dépenses également, de nombreuses mesures d'économie, voire d'austérité, ont été prises.⁶ Hormis un renforcement de l'autodiscipline, il faut noter le blocage de l'effectif du personnel et la réduction temporaire ou durable de certaines subventions ou de parts cantonales à des recettes fédérales.

Toutefois, malgré les motions répétées du Parlement enjoignant le Conseil fédéral de faire le nécessaire pour assurer sans tarder l'équilibre des finances fédérales et malgré les efforts évidents du Conseil fédéral qui, entre 1972 et 1980, n'a pas rédigé moins de six plans financiers pluriannuels et publié neuf messages annonçant ou proposant des mesures, le mandat du Parlement n'a pas pu être satisfait. Certes, toutes les propositions du Conseil fédéral n'ont pas été acceptées par le peuple. Le refus le plus important est sans doute le projet de remplacement de l'impôt sur le chiffre d'affaires par une taxe sur la valeur ajoutée qui a été rejeté une première fois en 1977 avec un taux d'imposition de 10 % et une deuxième fois en 1979 avec un taux de 8 %.

Les perspectives pour les années à venir n'annoncent pas de changements sensibles. Bien que l'on s'attende pour l'exercice 1982 à un déficit très nettement inférieur à celui budgété (1104 millions), le résultat favorable et inattendu de 1981 (déficit effectif de 173 millions de francs contre 177 millions budgétés) ne se reproduira vraisemblablement pas. En outre, compte tenu de la prorogation de 1983 à 1985 de la réduction linéaire des subventions, mise pour la première fois en vigueur en 1981, le déficit probable a été estimé à 971 millions de francs dans le budget 1983,⁷ puis à respectivement 1450, 2020 et 2800 millions de francs pour les années 1984 à 1986.⁸ C'est pourquoi, toujours dans le but d'assurer l'équilibre des comptes, le Conseil fédéral a annoncé qu'il proposera à nouveau un train de

5 Administration fédérale des finances, *op. cit.*, pp. 2-3.

6 Bombach, Kleinewefers et Weber, *op. cit.*, pp. 291-294.

7 *Message concernant le budget de la Confédération suisse pour l'année 1983*, Berne 1982, p. 1.

8 *Rapport sur la planification financière pour les années 1984-1986*, Berne 1982, p. 4.

mesures visant tout à la fois à accroître les recettes et infléchir la croissance des dépenses.

Malheureusement, comme seuls quelques cantons et quelques communes importantes élaborent un plan financier pluriannuel, il est plus difficile de se faire une idée de l'évolution probable de leur situation. Si l'on se fondait sur leurs budgets, il faudrait s'attendre à une dégradation massive de leurs finances.⁹ L'expérience montre cependant que les budgets sont presque toujours élaborés de façon beaucoup trop prudente et que par conséquent les comptes bouclent mieux que prévu. Néanmoins, on ne peut ignorer que les chiffres budgetés traduisent une détérioration, d'autant plus qu'elle s'explique sur le plan financier. D'une part, la situation favorable de la fin des années septante a suscité de nouveaux besoins expansifs et émoussé quelque peu l'autodiscipline; d'autre part, le ralentissement économique amorcé en 1981 et la récession de 1982–1983 se traduiront, avec un décalage d'un à deux ans, par une décélération de la croissance des recettes. Par contre, les années septante ont montré que les cantons et communes bénéficiaient de plus de souplesse que la Confédération pour adapter la progression de leurs dépenses à celle de leurs rentrées fiscales.

Ce bref survol de l'évolution des finances des collectivités publiques suisses depuis 1960 et cette esquisse des perspectives probables pour ces deux ou trois prochaines années révèlent, sans ambiguïté, que le financement des prestations attendues de l'Etat a été de moins en moins automatiquement assuré. Si dans le passé la Confédération a pu subvenir aux besoins croissants des cantons, la dégradation irrémédiable de ses finances, au cours des années septante, a imposé aux cantons et communes beaucoup plus de retenue qu'ils n'en avaient eue auparavant. Il faut donc constater qu'en Suisse aussi, non seulement le financement des tâches assumées par l'Etat rencontre depuis environ dix ans des restrictions de plus en plus contraignantes, mais encore que les efforts entrepris par les autorités pour assainir leurs comptes n'ont de loin pas atteint le but escompté, sans pour autant avoir été inefficaces.

Pour pouvoir se prononcer valablement sur les possibilités futures de financement des prestations publiques, il est primordial de connaître les causes exactes des problèmes actuels ainsi que leurs conséquences sur la situation économique. Sachant que celle-ci s'est fortement détériorée depuis 1974, on doit en particulier se demander si la crise profonde de 1975–1976 et la cassure dans le taux tendanciel de croissance qu'elle a induite sont les seules raisons de ces difficultés financières, ou si au contraire ce malaise a d'autres origines et serait donc plutôt de nature structurelle.

9 Administration fédérale des finances, "Les budgets de la Confédération, des cantons et des communes pour l'année 1983", *Vie Economique*, janvier 1983.

II. Situation économique et finances publiques

Bien que le recul soit encore insuffisant, il y a tout lieu de croire que la décennie septante a marqué pour la Suisse, comme pour l'économie mondiale, un tournant. Après plus de vingt-cinq ans de croissance quasi ininterrompue et surtout rapide, l'économie a successivement subi en 1973 une poussée inflationniste inusitée atteignant un sommet de 12 % sur une base annuelle, puis une crise majeure en 1975 et 1976, qui s'est traduite par une contraction du produit intérieur brut réel et de la population active occupée de près de 9 % en deux ans.¹⁰ Pour mieux réaliser l'ampleur de cette cassure, il suffit de savoir qu'il a fallu attendre six ans, soit 1980, pour que la production nationale dépasse à nouveau celle de 1974.

L'expansion moyenne et surtout très irrégulière, qui a succédé à la crise, semble confirmer les thèses émises vers le milieu des années septante selon lesquelles la tendance profonde de la croissance a été rompue et ne sera par conséquent plus aussi rapide que précédemment.

Il est indéniable que cette situation économique troublée a eu de lourdes répercussions sur les finances des collectivités publiques. En effet, si l'on fait abstraction, pour un instant, du rôle qu'elles devraient théoriquement jouer dans le soutien et la relance de la conjoncture, tout ralentissement de l'activité économique, qu'il soit d'ordre conjoncturel ou qu'il s'agisse d'une modification du taux tendanciel de croissance, affecte automatiquement l'équilibre des comptes. Comme nous allons le voir, cette incidence se produit en deux temps.

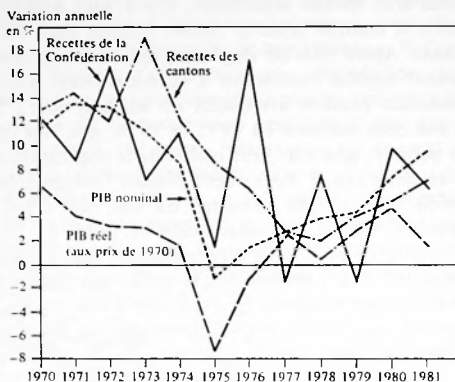
1. Situation économique et recettes fiscales

Dans une première phase, comme pratiquement tous les impôts dépendent directement de l'activité économique (impôts sur le revenu, sur les bénéfices, sur le chiffre d'affaires, spécifiques ou encore droits de douane), tout ralentissement et recul des affaires se traduit automatiquement par une décélération de la croissance des recettes courantes de l'Etat. La confrontation, dans le graphique 2, de la variation annuelle du produit intérieur brut réel et nominal et des recettes de la Confédération et des cantons illustre ce fait. On voit bien que le ralentissement et la crise économique de la première moitié des années septante, de même que la légère reprise dès 1977, ont engendré des fluctuations dans le même sens des rentrées fiscales.

En ce qui concerne la Confédération, si l'on fait abstraction des mouvements en dents de scie et de l'augmentation subite de 1976 due à l'accroissement du taux d'imposition, il apparaît que les recettes suivent, bien qu'avec un léger retard, assez fidèlement l'évolution du produit intérieur en

¹⁰ Bombach, Kleinewefers et Weber, *op. cit.*, pp. 102-125.

Graphique 2: Croissance annuelle du produit intérieur brut réel et nominal et des recettes de la Confédération et des cantons de 1970 à 1981



Sources: *Séries révisées de la comptabilité nationale suisse 1948-1976*, Berne 1977 et "Comptes nationaux de la Suisse", *Vie Economique*, sept. 1982, pp. 643-653; *Message concernant le budget de la Confédération suisse pour l'année 1983*, Berne 1982, p. 78; *Finances des cantons 1981*, Berne 1982.

francs courants. Parce qu'il représente moins de 25 % des recettes totales, le décalage de perception de trois ans environ de l'impôt de défense nationale est pratiquement entièrement compensé par les autres sources de revenus dont le délai de perception est inférieur à une année.

Pour les cantons en revanche, on constate que les recettes réagissent avec quelque deux ans de retard, ce qui correspond au rythme biennuel dominant de perception de l'impôt sur le revenu des personnes physiques. Ainsi, si les collectivités publiques ne modifient rien à l'évolution des dépenses, tout ralentissement de l'activité économique provoque une détérioration et en règle générale un déficit des comptes.

2. Solde budgétaire et comportement des pouvoirs publics

Dans un deuxième temps, l'apparition, puis le gonflement d'une impasse budgétaire engendrent des réactions de la part de différents milieux politiques qui exigent que des mesures compensatoires soient prises sous la forme de diminution des dépenses ou d'augmentation d'impôts. L'application d'une telle politique est cependant maladroite car elle renforce les tendances récessives de l'économie et induit par conséquent indirectement une nouvelle diminution des rentrées fiscales, source d'une aggravation du déficit. La théorie macro-économique de la détermination du revenu national sug-

gère en effet qu'une ponction fiscale supplémentaire diminue la demande — déjà insuffisante s'il y a récession — des agents économiques privés et qu'une réduction des dépenses publiques s'ajoute à l'affaiblissement de la demande privée.

Les économistes les plus exigeants d'inspiration keynésienne souhaiteraient au contraire que l'insuffisance de la demande privée soit atténuée par des allègements fiscaux ou compensée par des dépenses publiques supplémentaires.¹¹ Une autre école, plus modérée, propose que l'on s'appuie sur cet effet de stabilisation automatique produit par les oscillations des recettes fiscales en fonction de l'activité économique et que l'on accepte que les comptes publics ne soient équilibrés qu'en situation de plein-emploi des facteurs de production.¹²

En d'autres termes, contrairement à une opinion largement répandue dans les milieux politiques, si l'origine du déficit est conjoncturelle, l'équilibre parfait entre recettes et dépenses n'est pas toujours souhaitable du point de vue économique et ne devrait pas être considéré comme un objectif.

Il faut ajouter à cela que, de même qu'il est tout à fait justifié pour une entreprise privée de se procurer des fonds étrangers pour procéder à de nouveaux investissements, le secteur public peut s'endetter pour financer des investissements productifs pour l'ensemble de l'économie. Si l'on calcule une provision adéquate pour l'amortissement, cette opération revient à anticiper les revenus supplémentaires futurs. En permettant l'adaptation de l'infrastructure aux exigences d'une économie en développement, les investissements publics stimulent la croissance économique. Or, celle-ci est source de recettes fiscales additionnelles qui permettent — du moins approximativement — de couvrir l'augmentation des dépenses d'intérêt.

Le rappel de ce mécanisme démontre clairement pourquoi un raisonnement statique, fondé exclusivement sur le gonflement de la charge de la dette, conduit à une fausse interprétation. Notons que certains auteurs sont plus restrictifs de peur que cette marge d'endettement soit exploitée pour couvrir des dépenses de consommation non productives de croissance.¹³

La mise en pratique de ce principe soulève cependant des difficultés de nature comptable. D'une part, il n'y a pas que les dépenses d'investissement en capital physique qui sont source de croissance, mais aussi celles en capital humain (enseignement, recherche, santé). L'évaluation de leur contribution à la croissance n'est cependant pas envisageable; c'est pourquoi on les considère, en partie à tort, comme des dépenses de consommation puisqu'elles sont constituées essentiellement par des traitements.

11 Abba P. Lerner, "Functional Finance and the Federal Debt", *Social Research*, février 1943.

12 Committee for Economic Development, *Taxes and the Budget: A Program for Prosperity in a Free Economy*, New York, 1947.

13 James M. Buchanan et Richard E. Wagner, *Democracy in Deficit*, New York 1977, pp. 173-185.

D'autre part, la diversité des modèles de compte utilisés par les collectivités publiques suisses ne facilite pas la mise en relief de l'ampleur des dépenses d'investissement. Certes, le modèle de compte uniformisé en voie d'introduction au niveau des cantons et des grandes communes met en évidence, conformément à ce principe, la part des dépenses d'investissement pouvant être couverte par des fonds étrangers.¹⁴ En revanche, le modèle de compte de la Confédération, s'il est plus propice pour faire ressortir l'impact du budget fédéral sur la conjoncture, obscurcit la distinction nécessaire entre dépenses de consommation et d'investissement.¹⁵ Il en résulte que la lecture superficielle des comptes, et en l'occurrence du compte financier, pousse à une interprétation identique de toutes les dépenses et par conséquent à faire passer l'équilibre budgétaire – sous réserve des écarts justifiés par les fluctuations économiques – pour le but à atteindre.

Quatre autres arguments maladroits, mais souvent avancés pour réclamer l'équilibre des comptes dans toutes les circonstances, doivent être démystifiés.¹⁶

- Il est faux d'associer les excédents de dépenses à une mauvaise gestion.
- Un déficit budgétaire ne devrait pas servir d'alibi à une volonté de réduire la taille de l'Etat.
- Il n'est pas correct de prétendre qu'un déficit budgétaire porte toujours les germes de pressions inflationnistes; tout dépend de la situation économique du moment.
- Apprécier en termes absolus l'endettement actuel des collectivités publiques et en particulier de la Confédération n'a guère de sens. En termes relatifs, par rapport aux dépenses, celui-ci est en fait, en 1981, quatre fois plus petit qu'en 1950. En outre, exprimé en pourcent des dépenses publiques ou du produit intérieur, l'endettement n'augmente pas indéfiniment, mais tend à se stabiliser, même s'il progresse chaque année en francs courants.

L'examen de la politique budgétaire des collectivités publiques suisses depuis 1970 montre que la propension stigmatisée ci-dessus à adapter le taux d'expansion des dépenses au rythme de croissance – ralenti – des recettes s'est pleinement fait sentir en Suisse au niveau des cantons et, dans une moindre

14 Conférence des directeurs cantonaux des finances, *Manuel de comptabilité publique*, Berne 1978.

15 *Message concernant le budget de la Confédération suisse pour l'année 1983*, Berne 1982, pp. 65–74.

16 Arthur Smithies, "The Balanced Budget", *American Economic Review*, 1960, pp. 301–309.

mesure, à celui de la Confédération. En ce qui concerne les cantons, et par extension les communes dont le sort leur est intimement lié, l'aptitude à réduire leur déficit, grâce à un ralentissement du développement des dépenses, suggère que l'effort d'assainissement entrepris a été payant, mais qu'il a contribué à accentuer l'affaiblissement de l'activité économique, ce qui a rendu la tâche même d'assainissement plus difficile.

Quant à la Confédération, elle a pratiqué une politique tout à fait paradoxale en 1975 et 1976 en visant simultanément deux objectifs contradictoires: le retour à l'équilibre des finances à moyen terme par une réduction des dépenses et des augmentations sensibles d'impôts, et le soutien de l'activité économique par le lancement de programmes supplémentaires.¹⁷ Pourtant dans l'ensemble, son comportement a été plus neutre pour la conjoncture. Cela explique pourquoi son déficit s'est accentué, puis contracté, en fonction du ralentissement, et par la suite de la légère reprise de ses recettes.

III. Avenir du financement des collectivités publiques en Suisse

Si l'on ne se fondait que sur la dernière décennie pour se prononcer sur l'avenir du financement du secteur public, la dégradation enregistrée nous inciterait inmanquablement à conclure que les limites supérieures ont été dépassées. Une telle extrapolation d'une période troublée par une crise profonde et un infléchissement du taux tendanciel de croissance n'est cependant pas satisfaisante du point de vue méthodologique. D'une part, tout changement de la situation conjoncturelle se répercute sur l'état des finances; d'autre part, ce dernier dépend aussi de mécanismes dont le jeu s'effectue sur la tendance à moyen et long terme.

Pour répondre à l'interrogation sur l'avenir du financement des collectivités publiques suisses, il convient de se demander si l'on peut s'attendre à un assainissement automatique, voire au retour d'années de facilité, ou si au contraire des mesures délibérées devront être prises pour adapter les finances du secteur public à la poursuite d'un développement modeste et irrégulier de l'économie durant les années quatre-vingts. Dans ce but, nous essaierons de tracer les perspectives économiques à moyen terme et leurs conséquences sur les finances publiques et d'examiner les problèmes structurels qui se posent.

1. Perspectives économiques à moyen terme et finances publiques

Sachant qu'une reprise de l'activité économique se traduit immédiatement, ou peu après, par une augmentation des recettes et une diminution du défi-

17 Bombach, Kleinewefers et Weber, *op. cit.*, pp. 396-402.

cit, il est essentiel d'avoir une idée sur le développement le plus probable de l'économie suisse au moins jusqu'à la fin de cette décennie. Or, les dix dernières années ont montré – s'il le fallait encore – que la prévision économique est un art encore très aléatoire. Une analyse qualitative des conditions économiques permet cependant d'esquisser les principales tendances. Pour ce faire, il est utile de distinguer les fluctuations conjoncturelles de la tendance profonde.

Sur le plan conjoncturel, la récession économique, dans laquelle la Suisse est entrée avec plus d'une année de retard sur ses principaux partenaires commerciaux, se prolongera en tout cas pendant la première moitié de 1983 et devrait déboucher ensuite sur une reprise, dont nul ne peut apprécier maintenant l'ampleur et la durée, car cela dépendra de la situation économique générale de la période.¹⁸ Néanmoins, rien ne permet de penser que les conditions de la croissance, qui s'étaient fortement dégradées durant les années septante, vont s'améliorer, voire même se maintenir dans leur état précaire actuel, à moyen terme.

Pour évaluer la probabilité d'un retournement prochain, il est indispensable de bien réaliser la nature et l'ampleur des principaux problèmes économiques de l'heure. Sans pour autant procéder ici à une analyse fouillée de l'évolution des conditions-cadre de la croissance, il convient au moins de rappeler les principaux faits suivants:

- la double augmentation massive du prix du pétrole a tout à la fois engendré une pression à la hausse sur les coûts et diminué la demande intérieure;
- le passage d'un système de changes fixes à un système de changes flottants pur, puis impur, n'a pas eu tous les effets escomptés sur la protection contre l'inflation importée et a créé un élément d'insécurité supplémentaire néfaste à la compétitivité des exportations;
- l'accélération généralisée de l'inflation a restreint la marge de manoeuvre pour pratiquer une politique active de soutien de l'activité économique et a favorisé les investissements à caractère spéculatif par opposition aux investissements productifs;
- bien que justifiés du point de vue de l'équité, les progrès sociaux (prévoyance vieillesse, invalidité, décès, chômage, accident, amélioration des conditions de travail), de même que l'exigence pour un plus grand confort engendrée par l'amélioration du niveau de vie, ont, semble-t-il, accru les coûts salariaux sans augmentation de la productivité, réduit la mobilité du travail et émoussé quelque peu l'esprit d'engagement des travailleurs et cadres;

18 Commission pour les questions conjoncturelles, *La conjoncture suisse en 1982 et les perspectives pour 1983*, janvier 1983.

— enfin, l'accentuation des difficultés économiques, et en particulier le problème lancinant de l'emploi d'une population active en croissance inhabituellement forte, ainsi que celui des structures économiques surannées, ont favorisé le renouveau du réflexe protectionniste nuisible à l'essor du commerce international.

Toutes ces raisons et d'autres encore — notamment l'instabilité de certains gouvernements étrangers elle-même induite par l'environnement actuel — font que le climat économique n'est guère propice au développement rapide des affaires. Or, aucun indice sérieux ne permet de penser que cette situation va changer prochainement. Il faut donc raisonnablement s'attendre à ce que la tendance à une croissance plus faible et très instable se perpétue au courant des années quatre-vingts.

Compte tenu de cette évolution probable de l'économie, il ne faut pas espérer un redressement automatique durable et encore moins un retour à une phase d'aisance pour les finances des collectivités publiques. Pour les années à venir, à moins que les autorités ne prennent des mesures plus sévères, l'heureuse surprise enregistrée en 1981 et dans une moindre mesure déjà en 1982 et peut-être en 1983 au niveau de la Confédération, ne se renouvellera pas, alors que les signes d'une nouvelle dégradation pour les cantons et communes se confirmeront certainement. Certes, une amélioration devrait se faire sentir vers le milieu de la décennie, mais une croissance modérée ne suffira pas à recréer des conditions de relative facilité pour les finances publiques.

2. Conséquences d'une dégradation des finances publiques

Si, par négligence ou inefficacité de la politique, le fléchissement du taux tendanciel de croissance n'est pas accompagné d'un ralentissement du développement des dépenses publiques, deux conséquences sont à redouter.

D'une part, le découvert entre les dépenses et les recettes courantes ne cessera de se gonfler. Le financement du déficit par l'emprunt alourdira sans justification la charge de la dette devant être couverte par les recettes courantes. Par ailleurs, il nuira aux investissements privés en poussant les taux d'intérêt à la hausse ainsi qu'aux équilibres macro-économiques en favorisant l'inflation.

D'autre part, il en résultera une augmentation de la taille du secteur public dont l'impact sera accru si les autorités s'efforcent de contrer le gonflement du découvert par des recettes fiscales supplémentaires.

Sans entrer ici dans le débat sur la taille optimale de l'Etat (et sur sa mesure), qui ne peut être abordé valablement que dans le menu détail de l'organisation politique et administrative des rapports entre le secteur public et l'économie privée, on relèvera tout de même qu'une telle évolution n'est certainement pas sans incidence sur la prospérité des nations. Pour saisir

correctement l'enjeu de la question, il convient de garder à l'esprit que les recettes courantes permettant de financer l'essentiel des prestations publiques, constituent des ponctions de liquidité qui grèvent l'économie de marché. Or, même si les tentatives d'en apporter la preuve empirique ne sont pas toujours concluantes, la théorie économique nous enseigne que la plupart des ponctions fiscales de même que certaines prestations publiques, et notamment les transferts, influencent le comportement des agents économiques. En bref, on admet qu'ils sont tendanciellement incités à moins travailler et à moins prendre de risques.¹⁹ Sans pour autant que l'on soit certain du lien de causalité, une étude de la Banque des règlements internationaux, portant sur plusieurs pays importants, suggère que la croissance économique 1973–1981 s'est d'autant moins ralentie par rapport à celle de 1961–1973 que la part des dépenses publiques dans le produit national brut s'est peu accrue durant la période 1973–1981.²⁰

La situation de la Suisse est plus difficile à analyser dans ce contexte, car de nombreux facteurs particuliers ont amplifié la crise qu'elle a subie en 1975 et 1976. Il est toutefois intéressant de relever à son propos que, même si elle restait en 1980 dans le groupe des pays à fiscalité moins lourde que celle de la moyenne des pays de l'OCDE, elle figure en revanche pour la période 1965–1980 dans le peloton des pays qui ont connu le plus fort accroissement du niveau de leur fiscalité.²¹

Même en l'absence de preuves empiriques, il est douteux que l'alourdissement de la charge fiscale – et l'élargissement de la taille de l'Etat qu'il implique – n'ait pas eu aussi un effet négatif sur les conditions-cadre de la croissance économique. Les efforts que les autorités font pour contrôler la progression des dépenses publiques sont donc en principe justifiés.

3. Mesures d'assainissement et problèmes structurels

Tout en étant conscient de la fragilité de tout pronostic sur l'évolution future de l'économie et des finances publiques, on peut donc admettre que, compte tenu des perspectives économiques, la situation des comptes des collectivités publiques demeurera tendue.

Ce constat selon lequel on ne peut pas s'attendre automatiquement à une réduction durable des tensions entre dépenses et recettes publiques suggère que les efforts qui ont été entrepris pour adapter le rythme de progression des dépenses publiques à celui – ralenti – de la croissance économique, et par conséquent des recettes courantes, doivent être poursuivis. Cette poli-

19 C. V. Brown, *Taxation and the Incentive to Work*, Oxford, 1980.

20 Banque des règlements internationaux, *Cinquante deuxième rapport annuel*, Bâle 1982, pp. 24–28.

21 OCDE, *Statistiques de recettes publiques 1965–1980*, Paris 1981.

tique, qui est menée – bien que de façon irrégulière – depuis 1975, ne porte ses fruits que très lentement pour deux raisons. D'une part, elle contribue à son tour, comme nous l'avons vu, à nuire à la croissance économique; d'autre part, il apparaît que la plupart des dépenses publiques sont caractérisées d'une manière ou d'une autre par une inertie qui exclut un contrôle immédiat. C'est d'ailleurs une des raisons pour lesquelles la Confédération, malgré l'ampleur des mesures qu'elle a prises, n'a pas encore réussi à assainir durablement ses finances.

C'est pourquoi, pour apprécier pleinement la situation actuelle et future des comptes des collectivités publiques, il convient de mettre en lumière les problèmes structurels qui grèvent les finances publiques. Faute de place, et aussi parce qu'ils y sont plus aigus, nous examinerons essentiellement ceux de la Confédération.

Sans pour autant procéder à une analyse exhaustive et fouillée de toutes les causes de la détérioration des finances fédérales, les faits suivants expliquent sans doute l'essentiel de la situation:

- Le rapport entre la croissance annuelle du produit intérieur réel et nominal s'est fortement dégradé durant les années septante. De l'ordre de 59 % pour la période 1950–1970, il est tombé à 18 % pour celle de 1970–1981.²² Cette intensification du phénomène inflationniste a des répercussions profondes sur les finances publiques. En effet, si les recettes fiscales ont profité d'une évolution du produit intérieur quasi identique en moyenne de ces deux périodes, les dépenses publiques, qui y sont très sensibles, ont été sérieusement perturbées par l'inflation durant les années septante. Contrairement à l'après-guerre, les effets favorables de la progression à froid sur les recettes sont maintenant compensés par les incidences néfastes de la hausse des prix sur les dépenses publiques.
- La Confédération a bénéficié durant les années cinquante et soixante d'un système fiscal très productif qui lui a permis de tirer profit de l'essor économique et de répondre sans peine à ses besoins propres ainsi qu'à ceux des cantons, ses recettes croissant plus rapidement que ses dépenses propres.²³ L'utilisation de plus en plus entière de sa marge de manoeuvre, associée à la transformation des conditions-cadre, a cependant débouché par la suite sur une forte réduction de la capacité de réponse des recettes fiscales aux besoins sans cesse croissants.
- Le ralentissement de l'expansion économique s'est traduit mécaniquement par une augmentation relative de la charge de la dette par rapport aux dépenses publiques ou aux rentrées fiscales. Même à taux d'intérêt con-

22 Bureau fédéral de statistique, *Séries révisées de la comptabilité nationale suisse 1948–1976*, Berne 1977 et "Comptes nationaux de la Suisse", *Vie Economique*, septembre 1982, pp. 643–653.

23 Bombach, Kleinewefers et Weber, *op. cit.*, pp. 81–93.

- stant, le flux de paiement des intérêts, qui est déterminé par le stock de la dette, prend en effet automatiquement une importance plus grande par rapport aux recettes fiscales, dès qu'il y a décélération de la croissance économique. Si d'autres dépenses publiques ne sont pas réduites, il en résulte un accroissement strictement mécanique – c'est-à-dire sans décision de dépenser plus – du découvert.
- La Confédération souffre d'une maîtrise insuffisante sur l'évolution de certaines dépenses. Tel est particulièrement le cas des transferts dont la part dans les dépenses totales a passé de 52 % en 1960 à 70 % en 1980.²⁴ Très souvent, de par la formulation des lois, ces dépenses relèvent de la situation économique ou de décisions sur lesquelles elle n'a pas prise. Ainsi, par exemple, les parts cantonales à certains impôts fédéraux dépendent des rentrées fiscales, les subventions accordées à l'AVS de l'évolution de ses prestations et encore la couverture du déficit des CFF du résultat d'exploitation de cette entreprise. Leur contrôle nécessiterait en conséquence une modification de la loi qui n'est pas toujours souhaitable ou acceptable politiquement.
 - La structure du système fiscal de la Confédération n'est pas idéale. Certes, l'impôt fédéral direct (impôt de défense nationale) témoigne d'une grande élasticité à l'augmentation du produit national. Néanmoins, le bénéfice qui pourrait en résulter est atténué par le décalage de près de trois ans entre le revenu et l'acquittement de l'impôt dû. De plus, il exerce un très fort effet de progression à froid qui dénature de plus en plus la répartition de la charge fiscale qui avait été voulue par le législateur. D'ailleurs, les pressions politiques sont devenues si fortes que les autorités ne peuvent plus éviter de le corriger au moins partiellement, ce qui ne manquera pas de réduire la flexibilité de cet impôt.
 - Enfin, la Confédération perçoit approximativement un quart de ses recettes par le biais d'impôts spécifiques (droits de douane, droits ordinaires et supplémentaires sur les carburants, etc.) qui ne bénéficient par nature pas de l'inflation.

IV. Conclusion: Financement des collectivités publiques en période de difficultés économiques

Notre examen de la situation passée et future des finances des collectivités publiques suisses montre qu'à la suite de la transformation de l'environnement économique et pour des raisons propres aux finances publiques elles-

²⁴ *Message concernant le compte d'Etat de la Confédération suisse pour l'année 1980*, Berne 1981, p. 115.

mêmes, la période de facilité, voire d'euphorie, de l'après-guerre a débouché, depuis le début des années septante, sur une phase de tensions. Non seulement il n'est plus possibles pour l'Etat d'entreprendre toutes les nouvelles tâches qui lui sont suggérées, mais il a beaucoup de peine à concilier l'activité qu'il a déployée jusqu'ici avec les conditions d'une économie en croissance modérée. Si le problème est particulièrement aigu pour la Confédération, il concerne l'ensemble des collectivités publiques. Il est cependant moins apparent au niveau des cantons qui disposent d'un système fiscal mieux adapté.

Un tel alourdissement des contraintes à l'accroissement des prestations publiques nécessite une réflexion nouvelle sur la politique financière des collectivités publiques. L'enjeu est d'importance: une trop grande rigidité dans la politique suisse, tant du côté du choix des dépenses que de celui des recettes, provoquerait une allocation non optimale des ressources confiées à l'Etat. En d'autres termes, le secteur public ne tirerait pas le meilleur profit des ressources dont il dispose pour contribuer au mieux-être de la collectivité.

Sans pour autant prétendre développer un programme d'action politique, l'examen de la situation permet d'esquisser quelques règles très générales qui devraient aider le secteur public à s'accommoder de l'environnement moins favorable tout en satisfaisant les prestations essentielles qui lui sont demandées.

Premièrement, la politique d'assainissement engagée depuis de nombreuses années doit être poursuivie afin d'empêcher, pour les raisons que nous avons envisagées, un accroissement continu des déficits. Cela ne signifie cependant pas que l'objectif soit l'équilibre annuel du budget. D'une part, il faut réserver une marge de découvert conforme aux investissements productifs financés par l'emprunt. D'autre part, il convient d'éviter d'adapter les dépenses, voire les rentrées fiscales, aux fluctuations conjoncturelles des recettes, car cela produit un effet procyclique néfaste à l'équilibre économique.

Les mesures d'assainissement doivent non seulement réduire les découverts, mais surtout recréer les conditions légales et de gestion susceptibles de fournir aux autorités le moyen de garder en permanence le contrôle sur le niveau et l'évolution des dépenses, tout particulièrement de transferts, afin d'assurer leur développement en harmonie avec les possibilités à long terme de l'économie et de les coordonner entre elles.²⁵ En d'autres termes, les mesures viseront à améliorer l'efficacité allocative (adaptation de l'offre à la demande) et productive (utilisation optimale des ressources productives) du secteur public. Les règles suivantes vont d'ailleurs toutes dans ce sens.

Deuxièmement, il convient de promouvoir la fixation de priorités. Lorsque la marge de manoeuvre est grande parce que les ressources sont abon-

25 Gotfried Bombach, Luc Weber et Hans Würzler, *Situation et problèmes de l'économie suisse 1979/1980*, Berne 1980, pp. 113-115.

dantes, la fixation d'axes de développement prioritaires se fait sans trop de difficultés selon les besoins du moment (autoroutes, épuration, prévoyance au niveau fédérale, etc.). L'expérience – et en particulier la réduction linéaire des subventions de la Confédération introduite en 1981 – montre cependant que cela devient beaucoup plus problématique lorsque les moyens sont rares, car la poursuite d'un effort soutenu dans un ou plusieurs domaines exige que l'on diminue les dépenses dans des secteurs qui ne sont plus prioritaires. En effet, la nécessité propre au système politique suisse de trouver un consensus conduit plutôt à un saupoudrage entre les différents intérêts en présence. L'enjeu est de taille, car les conséquences du slogan "pas de nouvelles tâches sans ressources nouvelles" deviendront de moins en moins supportables si ces ressources nouvelles ne sont jamais accordées. Il ne fait pas de doute pour de nombreux observateurs que, si telle était la volonté politique, différents secteurs, notamment dans le domaine des subventions, pourraient faire l'objet d'allègements.

Troisièmement, une attention plus grande encore doit être portée sur les moyens mis en oeuvre pour satisfaire les objectifs poursuivis par l'Etat. A l'instar de ce qui se fait dans de nombreuses entreprises privées, cela signifie une remise en question de l'engagement des instruments, de l'organisation des instances responsables et de la motivation du personnel. Par ailleurs, il est nécessaire de réduire la dépendance des autorités des automatismes propres à la mécanique interne du système et des décisions sur lesquelles elles n'ont pas prise.

Quatrièmement, il convient d'accorder un plus grand soin aux relations entre les différents partenaires de l'économie: collectivités publiques et économie privée. En particulier, il s'agit de ne pas confier à la légère de nouvelles tâches au secteur public. Il est de même souhaitable d'examiner s'il ne serait pas possible de gagner en efficacité en restituant certains domaines à l'économie privée ou à des organisations sans but lucratif. En outre, la modification de la répartition des tâches entre la Confédération et les cantons devrait avoir pour premier but l'amélioration de l'efficacité avec laquelle certaines prestations sont assurées. Enfin, il faut mieux réaliser que la tendance actuelle à une extension des réglementations de toute nature gêne le développement du secteur privé et augmente ses coûts.

Cinquièmement, du côté des recettes, le principe de la correction de la progression à froid doit être progressivement (en fonction des possibilités) introduit pour des motifs d'équité et de contrôle démocratique de la charge fiscale. La Confédération, quant à elle, peut améliorer la structure de son système fiscal en accordant une plus grande part aux impôts présentant une bonne élasticité. Comme la correction de la progression à froid de l'impôt fédéral direct tendra plutôt à diminuer sa productivité, il conviendra de porter l'accent sur l'imposition généralisée de la consommation. Telle était d'ailleurs l'intention des autorités lorsqu'elles ont présenté la taxe sur la valeur ajoutée. Le double échec de cette proposition devant le peuple devrait

inciter à examiner soigneusement un aménagement de l'actuel impôt sur le chiffre d'affaires en le faisant porter sur les ventes de détail au lieu de gros.²⁶

Bien que très générales, ces quelques règles suggèrent, s'il le fallait, que la politique financière peut bénéficier des analyses et enseignements des sciences humaines et des techniques de gestion publique. Force est cependant de constater que la nature et le fonctionnement du système politique, ainsi que le comportement des bureaucrates, constituent souvent un handicap. Cela s'explique certes dans une certaine mesure, puisque la dimension redistributive intrinsèque à toute décision en matière de dépenses publiques ou de recettes fiscales implique un marchandage entre divers groupes de la collectivité, qui défendent leurs positions par des actions politiques. Cependant, de même que la science économique en particulier tend trop facilement à négliger cette dimension des problèmes, les systèmes de décisions politiques sont plus ou moins incapables d'aborder les problèmes de politique économique et financière rationnellement. C'est pourquoi, le succès que la Suisse, comme les autres pays, rencontrera dans la recherche de solutions aux difficultés de l'heure dépendra tout autant de l'adéquation de l'organisation des systèmes de décisions politiques en place que de l'évolution plus ou moins contrôlable et contrôlée des conditions économiques générales.

26 Bombach, Weber et Würigler, *op. cit.*, pp. 115-121.