



XII Gouverner et administrer

L'entreprise vaudoise la plus importante

Lorsqu'on parle d'activité économique, de développement ou de mutation, on pense tout naturellement à l'activité privée des entreprises, des banques, des assurances ou du commerce. Pourtant, l'entreprise vaudoise de loin la plus importante n'est ni une banque, ni une fabrique, mais bien l'Etat de Vaud. Les communes gèrent de grosses opérations financières. Les dépenses et recettes des pouvoirs publics atteignent, aux environs de 1980, quelque 2,5 milliards de francs par an.

On pourrait discuter longuement du niveau idéal que devraient attendre les affaires prises en charge par le Canton et les communes, mais il faut reconnaître les faits: une appréciable activité économique du secteur public est liée au fonctionnement des sociétés contemporaines. L'Etat et les communes remplissent tout d'abord des tâches administratives (contrôle des habitants, des véhicules, etc.) et de protection (pompiers, police, justice, défense militaire, etc.). Ils mettent aussi sur pied l'infrastructure indispensable au développement de l'économie (routes, chemins de fer, télécommunications, énergie). Un phénomène nouveau est apparu dans les années soixante: les collectivités publiques vaudoises investissent dans des ouvrages qui doivent atténuer certains effets nuisibles du développement économique (stations d'incinération des ordures et d'épuration des eaux usées). Il s'agit là de tout l'équipement qui a fait l'objet du chapitre précédent.

L'Etat et parfois les communes fournissent encore, nous l'avons vu aux chapitres IX et X, quelques services d'une grande importance pour la communauté, dans le domaine social ou pour assurer l'avenir du pays: hôpitaux, instruction et formation professionnelle. Enfin, par le biais de la fiscalité, ils procèdent à une redistribution des revenus des individus aisés en faveur des personnes moins pourvues. Par des transferts, ils réduisent le prix de certaines prestations: ils subventionnent des assurances sociales; ils fixent un prix de pension à l'hôpital inférieur au coût, etc.

Quelques activités dépendant du secteur public sont toutefois effectuées par des entreprises d'une relative indépendance, qui établissent leur propre budget, distinct de celui de l'Etat ou de la commune, tels les Services industriels de la Ville de Lausanne. Par ailleurs, les pouvoirs publics procèdent également à la réglementation, à la régulation ou au

△
*Le château Saint-Maire, à la Cité, siège du
gouvernement vaudois à Lausanne.*

contrôle des activités privées. Dans ces deux cas, les finances de l'Etat et des communes ne sont affectées qu'indirectement ou dans une faible mesure.

Comment partager les tâches entre les pouvoirs publics et les entreprises privées

Certaines prestations régulièrement assurées par les pouvoirs publics pourraient également l'être, totalement ou en partie, par des entreprises privées, avec ou sans participation des collectivités publiques. Tel peut être le cas d'activités aussi différentes que la construction et l'exploitation des autoroutes, ainsi que la France ou l'Italie en donnent des exemples, l'instruction à l'instar de grandes universités privées américaines, les télécommunications, les services de la voirie ou du feu, etc. Un certain nombre de critères scientifiques peuvent sans doute contribuer au choix de la forme d'organisation la plus avantageuse à la communauté. Objectivement, telle ou telle responsabilité doit-elle être confiée à l'Etat, à une organisation privée, ou à une entreprise semi-publique? En vérité, la décision demeure avant tout de nature politique. C'est pourquoi seul l'examen d'un processus historique ou d'une situation politique permettrait d'expliquer pourquoi une solution publique a été préférée au système privé, et vice versa. Les faits économiques aussi



Les membres du Conseil d'Etat vaudois à leur sortie du Château, en mai 1981. De g. à dr.: Raymond Junod, Pierre Aubert, Daniel Schmitz, Claude Percy, Jean-Pascal Delamuraz, Jean-François Leuba, Marcel Blanc et le chancelier François Payot.

Gouverner et administrer

660 établissements occupant
6160 personnes

En 1975	Nombre d'établissements	Nombre de personnes occupées
Administration publique générale	510	3 600
Police, service du feu, contrôle des véhicules à moteur	120	1 460
Défense nationale, protection civile	30	1 100

bien que l'évolution des idées ont contribué à façonner le secteur public tel qu'il existe aujourd'hui.

L'exemple de la haute conjoncture des années soixante, à laquelle le Canton de Vaud a pleinement participé, illustre les effets de la croissance économique et de l'inflation : conjuguées avec une imposition progressive des revenus, elles ont entraîné une augmentation des rentrées fiscales plus rapide que celle du produit national. Résultat : une augmentation des recettes, et par extension des dépenses publiques, par rapport au produit national. On voit aussi que les conceptions politiques dominantes ont lentement évolué au cours du 20^e siècle. On s'est éloigné d'un type de société où confiance était principalement faite à l'initiative et à la responsabilité individuelles, pour se rapprocher d'une société où les pouvoirs publics en assumant une part croissante. Lorsqu'on cherche à comprendre l'évolution, l'état ou l'avenir souhaitable des finances publiques, on ne saurait faire abstraction du contexte politique.

Depuis 1875, quelle est la part du produit national qui relève des pouvoirs publics ?

Exprimées en quelques chiffres, les cent années écoulées révèlent clairement que les finances publiques vaudoises et suisses ont été dominées par deux grandes tendances : l'expansion relative du secteur public au détriment du secteur privé et le transfert de pouvoirs des Cantons à la Confédération. Alors que la valeur de la production nationale a été multipliée environ par cent dix de 1874 à 1974, les dépenses de l'ensemble des communautés publiques en Suisse l'ont été environ par deux cent cinquante ; leur croissance a été deux ou deux fois et demie plus forte. Certes, le niveau général des prix, entre-temps, a été multiplié par six. D'environ 11 pour cent vers 1875, la quote-part du produit national attribuable au secteur public s'est élevée cent ans plus tard à quelque 25 pour cent. Entraînés dans ce mouvement, les ménages publics du Canton de Vaud (Etat + communes) ont, eux aussi, plus que doublé leur contribution à la production nationale.

L'accroissement des dépenses fédérales.
Etapes de la centralisation

Le ménage fédéral a connu un essor manifeste pratiquement dès sa création. Le fait que les dépenses de la Confédération ont augmenté en cent ans cinq fois plus que celles des Cantons démontre la centralisation du pouvoir.

Au 19^e siècle, ce développement a été profondément marqué par les deux étapes, en 1848 et en 1874, de la création de l'Etat fédéral. Dès 1848, les dépenses de la Confédération ont progressé à un rythme nettement plus rapide que celles des Cantons. Grâce aux anciennes ressources cantonales qui lui ont été attribuées, en particulier les droits de douane et la régie des postes, l'Etat fédéral n'a guère eu de peine à faire face à ses tâches accrues et surtout aux engagements qu'il avait repris des Cantons, notamment en matière de défense. En revanche, les Cantons ont eu généralement du mal à répondre à la demande supplémentaire de services publics résultant de l'accroissement de la population et de la révolution industrielle.

Le Canton de Vaud, bien qu'il fût soumis aux mêmes influences, a été relativement moins touché par la première centralisation de 1848. Il le devait certes à un développement économique plus tardif (voir volume III), mais aussi à un gros effort — inspiré par une forte tradition libérale — pour contenir ses dépenses ; de 1848 à 1913, elles se sont multipliées par 7, contre 11 pour l'ensemble des Cantons et 25 pour la Confédération. Cette situation financière favorable provenait aussi de

l'introduction en 1886 de son premier impôt direct progressif, qui était alors composé d'un impôt foncier sur la fortune immobilière et d'un impôt mobilier portant sur le produit du travail, sur les rentes et usu-fruits, ainsi que sur la fortune mobilière.

1913-1950: la Confédération et les ressources d'exception

Les bouleversements à l'échelle mondiale — deux guerres et une crise économique dramatique — ont perturbé le développement des ménages publics suisses durant cette période et jusqu'à nos jours. La quote-part de l'ensemble des dépenses publiques suisses au produit national a en effet évolué comme suit:

- 1913: 11 pour cent
- 1939: 18 pour cent
- 1945: 22 pour cent
- 1950: 20 pour cent.

De 1913 à 1950, les dépenses de la Confédération ont été multipliées par 13, celles du Canton de Vaud par 7, celles de l'ensemble des Cantons et des communes par 7 également, alors que le produit national quadruplait. Quant aux dépenses de l'Etat de Vaud, elles ont triplé en valeur réelle (soit après élimination de la hausse des prix) tout en subissant, comme nous allons le voir, une évolution sensiblement différente de celle de la Confédération.

L'affirmation que ces bouleversements ont affecté pour longtemps les ménages publics mérite toutefois d'être nuancée. Seule responsable de la défense nationale et du soutien de l'activité économique, la Confédération a dû faire face à un accroissement considérable de ses charges; elle s'est efforcée — mais sans jamais y parvenir complètement — de le couvrir par de nouvelles recettes qui furent occasionnelles ou durables, telles que l'impôt de défense nationale, l'impôt sur le chiffre d'affaires et l'impôt anticipé. Or une partie substantielle de ces ressources fiscales supplémentaires est demeurée en vigueur une fois la situation normale rétablie. Les tâches exceptionnelles auxquelles la Confédération s'est vue confrontée lui ont donc permis d'acquérir des moyens financiers nouveaux que normalement elle n'aurait pas obtenus si vite. Elle s'est procuré des moyens qui lui ont permis ensuite d'assurer des services qu'elle n'aurait pas pu fournir autrement. Les périodes de trouble ont donc eu pour conséquence une augmentation irréversible du niveau des dépenses de la Confédération. En d'autres termes, son rôle s'est renforcé. Ce phénomène a également été observé dans d'autres pays et les spécialistes le qualifient d'«effet de déplacement».

L'emprise du Canton sur l'économie durant les périodes troublées

Une observation attentive des deux périodes de guerre, y compris la phase de rééquilibre d'après-conflit (soit 1913-1922 et 1937-1950), fait en revanche apparaître que ni le Canton de Vaud, ni l'ensemble des Cantons n'ont étendu leur activité au détriment du secteur privé. Le volume des dépenses a certes augmenté (surtout lors du premier conflit) par rapport au secteur privé, mais il s'est par la suite contracté pour revenir au même niveau, voire à un niveau inférieur (surtout lors de la Deuxième Guerre) à celui qu'il aurait vraisemblablement atteint si le conflit n'avait pas eu lieu. En d'autres termes, si pour les Cantons la quote-part de leurs dépenses au produit national s'est accrue à l'occasion du conflit, elle s'est réduite par la suite pour revenir à son niveau préalable, voire à un niveau inférieur.

Si ces remarques générales s'appliquent parfaitement aux finances publiques vaudoises, celles-ci possèdent par ailleurs des traits originaux.

Les conséquences de la Première Guerre furent plus durement ressenties par l'Etat de Vaud que par les autres Cantons en général: le service du ravitaillement et des allocations de vie chère a provoqué une explosion des dépenses dans la seconde moitié de la guerre; de 1916 à 1919, elles se sont accrues de 187 pour cent, tandis qu'elles n'augmentaient que de 84 pour cent pour l'ensemble des Cantons. Toutefois, en dépit de la guerre, les principaux impôts, c'est-à-dire l'impôt mobilier, l'impôt foncier et les droits de mutation, ont apporté des recettes plus élevées, auxquelles sont encore venus s'ajouter une taxe sur les étrangers, un droit sur les coupes de bois et la part du Canton à l'impôt fédéral sur les bénéfices de guerre. Grâce à une très forte compression des dépenses (réduction de 20 pour cent en 1920 et de 33 pour cent jusqu'en 1925), le déficit enregistré à la fin de la guerre et en 1919 fut très vite comblé. Alors qu'en 1920 l'ensemble des Cantons enregistrait un déficit de quelque 50 millions, Vaud réussissait à boucler ses comptes avec un boni d'un million.

1923, refonte du système fiscal vaudois

La situation allait à nouveau se dégrader au cours des années suivantes en raison de la crise économique, qui entraîna une baisse considérable des recettes: la seule débâcle de la maison Nestlé, au début des années vingt, coûta au Canton environ 1 million de recettes fiscales. Les autorités reconsidérèrent recettes et dépenses et procédèrent notamment à une refonte complète du régime fiscal: elles instituèrent, sur la base d'un nouvel article 19 de la Constitution cantonale, un impôt direct sur les fortunes mobilière et immobilière réunies, ainsi qu'un impôt direct sur le produit du travail. Parmi les coupes qu'elles firent dans les dépenses, citons une réduction de 8 pour cent du salaire des fonctionnaires. Cet effort fut douloureux socialement mais payant du point de vue de l'orthodoxie financière, puisque le Canton put boucler ses comptes avec un excédent dès 1925 et jusqu'en 1931, moment où la dépression commençait à déployer ses effets. Les dernières années de la crise économique furent en revanche caractérisées par une baisse des recettes et une augmentation des charges: les comptes furent alors bouclés avec d'importants déficits.

Par la suite, durant la Deuxième Guerre mondiale et dans l'immédiat après-guerre, les finances de l'Etat de Vaud se sont développées de manière très semblable à celles des autres Cantons: forte augmentation des charges; évolution favorable des recettes fiscales à cause de la conjoncture économique et surtout de la participation aux recettes fiscales supplémentaires prélevées par la Confédération.

AFFAIRE NESTLÉ Voir volume VIII, page 160.

HISTOIRE DE LA FISCALITÉ Voir volume V, pages 60-61.

1930-1950: l'affirmation de l'Etat social

Lorsqu'on examine la répartition de l'effort en matière de services publics, on constate qu'en 1930 les trois principaux postes de dépenses de l'Etat de Vaud étaient — dans cet ordre — l'enseignement, les transports et l'énergie, la santé, qui utilisaient respectivement 20 pour cent, 18,5 pour cent et 12,5 pour cent du budget total. En 1946, ces proportions avaient dans l'ensemble baissé (18, 11, 13 pour cent) au profit, avant tout, de la prévoyance sociale; la part de celle-ci a passé de 3,2 pour cent en 1930 à 12,5 pour cent en 1946, pour atteindre même 16,8 pour cent en 1950, niveau record qui n'a plus jamais été atteint depuis. Cette entrée en force de considérations sociales dans les activités publiques constitue un tournant de première importance dans la conception du rôle de l'Etat: les misères consécutives à la crise et à la guerre avaient sensibilisé l'opinion publique et favorisé une intervention dans ce domaine. Relevons enfin que par rapport à l'ensemble des Cantons, le total des dépenses de l'Etat de Vaud, calculées par habitant, était en

(suite à la page 90)

donner à l'agriculture (ou à d'autres domaines d'activité) le plus d'autonomie et de responsabilités possible. Le pouvoir cantonal va jusqu'à se dessaisir de certaines fonctions pour les confier à des organisations privées. Ainsi en est-il allé du contrôle laitier, créé en 1927 par le conseiller d'Etat Ferdinand Porchet, chef du Département de l'agriculture, de l'industrie et du commerce. Des fonctionnaires accomplissaient alors des travaux de surveillance et de mesurage dont on ne peut contester le caractère professionnel. Or cette fonction a été transférée en 1960 à une organisation privée; l'Etat se borne dès lors à lui verser la subvention qu'il reçoit selon une ordonnance fédérale.

La remise de responsabilités aux organisations professionnelles

Autre exemple: le Service de vulgarisation agricole (voir volume VIII, p. 32), dont l'Etat n'a pas voulu qu'il fût un service officiel. Dans tout le reste de la Suisse, sauf à Genève, c'est l'autorité cantonale qui a pris en charge cet effort de diffusion des connaissances et des techniques nouvelles aux agriculteurs.

L'Etat de Vaud, saisi de problèmes économiques relatifs à l'arboriculture et liés à l'extension des surfaces de cultures fruitières, a favorisé la constitution de coopératives fruitières régionales. En 1964, le Grand Conseil a voté une loi qui a permis la création d'un Office arboricole professionnel. Sa direction est confiée à une organisation privée. La même loi a introduit une taxe profession-

nelle, payée par les arboriculteurs, dont le produit permet le financement de l'office en question.

Autres exemples encore:

- o la culture maraîchère: l'Etat aurait dû créer une station spécialisée; avec les producteurs et par une loi, il a institué un Office de la culture maraîchère, financé lui aussi par une taxe professionnelle;
- o le Fonds d'investissements agricoles;
- o la Commission foncière;
- o la Commission cantonale de la formation professionnelle agricole;
- o la Fondation d'investissement rural.

Les secrétariats de ces quatre derniers organismes ont été confiés à la Chambre vaudoise d'agriculture, qui illustre le rôle semi-public et le poids des centrales professionnelles et des organisations de défense des intérêts agricoles dans l'économie vaudoise. La haute surveillance de l'Etat n'empêche pas qu'une ample liberté de gestion et de mouvement soit laissée aux gens de métier. Les institutions décrites ici n'ont pas été imposées, mais sont nées dans la concertation. L'intervention de l'autorité publique a été volontairement limitée: ses représentants ont considéré que leur mission s'achevait dès que le nouvel organisme était mis sur pied.

L'autorité peut aussi ranger au nombre de ses responsabilités politiques la défense de positions justifiées qu'expriment les milieux professionnels. Elle agit dans le même esprit pour définir une position vaudoise, d'accord avec les associations économiques, lorsque les gouvernements cantonaux sont consultés sur un projet de nouvelle législation fédérale.

(suite de la page 87)

1930 comme en 1946 très légèrement inférieur à la moyenne suisse; cela témoigne d'un développement économique moyen et d'une certaine réserve quant à l'intervention des pouvoirs publics.

Au chapitre des recettes, la part la plus appréciable était évidemment fournie par les impôts (50 pour cent environ en 1946). Toutefois un quart des recettes totales provenait de contributions des autres collectivités publiques et en particulier de la Confédération, ce qui révèle le haut degré d'interdépendance qui s'était déjà établi entre les différents niveaux de collectivités publiques.

1950-1974: l'après-guerre, période de facilité

L'économie suisse a connu depuis la fin de la Deuxième Guerre et jusqu'à 1974 une période pratiquement ininterrompue et sans précédent d'expansion économique. De 1950 à 1974, la production nationale a sextuplé, alors que le niveau des prix ne faisait que doubler. En matière de finances publiques, cette période peut être divisée en deux phases distinctes. Jusqu'en 1960 environ, le dynamisme économique est venu du secteur privé uniquement et le secteur public, par rapport à ce dernier, a plutôt contracté son activité: la part des dépenses publiques au produit national s'est réduite de deux points environ entre 1950 et 1960 (de 19,6 à 17,5 pour cent). Cette réduction est caractéristique d'une époque marquée par un besoin mondial pratiquement illimité de biens d'équipement pour la reconstruction, par une forte demande de biens de consommation qui compensaient les privations de la guerre, et par un souci général non moins important de se libérer quelque peu de la manne publique devenue toute-puissante pendant la guerre. L'infrastructure existante épargnée par les destructions suffisait à cet effort. Son rythme de développement fut modeste, d'autant plus que l'on constituait une réserve de travaux publics en prévision d'une crise économique qu'on attendait à tort après le conflit.

Les infrastructures apparaissent soudain inaptes à soutenir le développement économique

Cette modération de l'activité publique prit fin avec les années cinquante. Les infrastructures se révélèrent soudain insuffisantes. Elles étaient inaptes à soutenir le développement économique continu et son impact sur l'urbanisation, les transports individuels et publics, les communications, l'afflux de main-d'œuvre étrangère et la présence des familles immigrées. Il fallait également répondre à l'entrée dans la vie publique d'une nouvelle génération nombreuse; la vague démographique de la guerre et de l'après-guerre (voir vol. VIII, chap. I) exigeait notamment un corps enseignant et des locaux scolaires plus nombreux. Il devint alors urgent de rattraper le retard accumulé et de suivre le développement dans le domaine des transports (autoroutes et routes de montagne avant tout), celui de l'enseignement et celui de la santé. C'est peu après que l'on prit conscience des dégâts subis par «l'environnement», d'où la nécessité de consacrer d'importantes dépenses à l'épuration des eaux et à la destruction des ordures. En outre, l'élévation du niveau de vie incita les autorités, qui disposaient de moyens importants, à augmenter les mesures de prévoyance sociale, surtout en faveur des personnes âgées. Enfin, les disparités entre des milieux sociaux et entre les régions, et en particulier les problèmes inhérents à l'agriculture, aux régions de montagne ou à la recherche scientifique, ont provoqué une intervention croissante de l'Etat.

Dès lors, il n'y a pas à s'étonner que les dépenses publiques suisses aient quintuplé de 1960 à 1974, alors que le produit national quadruplait. La part du secteur public au produit national s'est à nouveau élargie. De 17,5 pour cent en 1960, celle-ci a passé à 21 pour cent en 1965 pour atteindre 28 pour cent en 1976. En cette période, l'augmentation d'activité a été légèrement plus marquée pour les Cantons et les communes que pour la Confédération, mais les uns et les autres, les Cantons surtout, ont bénéficié d'une aide financière toujours plus forte de la Confédération.

Les finances publiques en rupture d'équilibre.

En trois ans (1960-1963) les dépenses de l'Etat de Vaud doublent!

L'équilibre des comptes des collectivités publiques n'a pas résisté à cette accélération de l'activité. Au lieu de contenir ces dépenses accrues ou de prélever des recettes nouvelles pour les financer, les Cantons tout d'abord, puis les communes se sont habitués, pour financer leurs dépenses d'investissement, à un endettement croissant. Il est permis d'estimer qu'en haute conjoncture cette forme de financement était malheureuse. Contrairement aux entreprises privées, les collectivités publiques ont le devoir de tenir compte de l'incidence de leur politique sur l'équilibre économique général, et, faute de pouvoir aisément compenser les déséquilibres du secteur privé, elles devraient au moins éviter de les renforcer.

Le début des années soixante a été marqué par un phénomène unique dans les annales des finances publiques du Pays de Vaud. En trois ans, de 1960 à 1963, les dépenses de l'Etat de Vaud ont en effet plus que doublé à la suite de la construction de l'autoroute Lausanne-Genève et des charges liées directement ou indirectement à l'Exposition nationale (amélioration de la route Lausanne-Berne, par exemple). Ces dépenses ont certes été gonflées par la hausse des prix intervenue durant cette période. Cependant, l'important phénomène de «déplacement», que l'on a mis en évidence pour la Confédération à l'occasion des deux conflits mondiaux, peut être observé à cette occasion pour le Canton de



Le Centre informatique de l'Etat de Vaud, à la rue Caroline, à Lausanne, est à disposition de l'ensemble des départements.

Il effectue des travaux d'analyse et de programmation. Avec une équipe de spécialistes et ses ordinateurs, il exécute des travaux concernant:

- la facturation des impôts;
 - la gestion de la Bibliothèque cantonale et universitaire selon le système commun aux bibliothèques universitaires de Lausanne;
 - la tenue de fichiers du Service des automobiles en liaison avec le contrôle de la circulation;
 - la facturation des taxes pour véhicules;
 - la rémunération du personnel de l'Etat et la gestion des fichiers;
 - des travaux du Service cantonal de recherche et d'information statistiques;
 - des travaux de l'Organe cantonal de contrôle de l'assurance-maladie;
 - la gestion de l'Office des fournitures scolaires;
 - la facturation de la taxe militaire;
 - la comptabilité du Département de la prévoyance sociale et des assurances;
 - la préparation du budget cantonal.
- Un important réseau de télétraitement facilite la transmission des données et permet un accès aux fichiers à distance au moyen de terminaux.

Vaud : dans la deuxième moitié des années soixante, le niveau moyen des dépenses du Canton, en francs constants, s'est élevé d'environ 30 à 50 pour cent sous l'effet de ces événements, tandis que la croissance des dépenses de l'ensemble des Cantons suisses ne s'accélérait que légèrement durant la même période. Après avoir fait face à cet extraordinaire surcroît de charges, l'Etat s'est donc laissé prendre à son propre jeu. Il a continué à vivre sur un pied plus élevé. C'est ainsi que de 1960 à 1974 la part des dépenses de l'Etat de Vaud au revenu cantonal vaudois a passé environ de 10 à 14 pour cent et la part de l'ensemble des dépenses des communautés publiques vaudoises s'est élevée de 15 à 21 pour cent.

En pleine prospérité, l'Etat emprunte plus que jamais

Cette explosion des dépenses a évidemment posé des problèmes de financement. La réforme des impôts directs cantonaux de 1956 institua un impôt sur le revenu net global des personnes physiques et un impôt complémentaire sur la fortune (l'impôt sur le bénéfice net et sur le capital des personnes morales avait été introduit en 1930 déjà). Ces mesures, liées à l'adaptation du coefficient d'imposition et à la haute conjoncture, ont heureusement permis un développement favorable des recettes fiscales. De plus, le Canton a bénéficié de l'aide de la Confédération, dont les contributions ont plus que quadruplé de 1960 à 1965. Pourtant il n'est pas étonnant de constater que les recettes courantes n'ont pas suffi à couvrir ce surcroît de charges, d'où le doublement du volume d'endettement.

Sans doute, la plupart des dépenses étaient-elles justifiées. Sans un développement suffisant, les services de transport, de communication, d'éducation ou de santé auraient été débordés et la croissance économique du Canton partiellement compromise. On constate aussi, avec l'élévation du niveau de vie, un besoin croissant de sécurité et un affaiblissement de la responsabilité individuelle. La tendance générale est de recourir à des solutions collectives. Cependant, les pouvoirs publics cantonaux ou communaux ne répondent pas nécessairement de la même façon à des situations semblables. L'héritage du passé et les convictions politiques jouent donc un rôle qu'on ne saurait négliger.

L'opinion dominante, au lendemain de la Deuxième Guerre, a été favorable, de toute évidence, à l'expansion de l'activité des pouvoirs publics. Longtemps, le Canton de Vaud s'était montré fort réservé envers la mission de l'Etat en matière de prévoyance sociale et de création d'emplois. Mais la crise de 1929 et le conflit mondial qui suivit ont modifié les idées et l'Etat s'est vu confier un pouvoir d'intervention croissant. Lorsque certains travaux d'infrastructure sont devenus indispensables par suite du développement économique, la répartition traditionnelle des fonctions entre secteur privé et secteur public n'a guère été remise en question. Il aurait pourtant été concevable et possible d'encourager l'initiative privée dans ces domaines. Des tâches nouvelles, proches du domaine traditionnel d'activité des ménages publics, telles que l'épuration des eaux, ont été entièrement supportées par le secteur public. Les besoins de la collectivité et le poids des responsabilités ont paru trop grands pour être pris en charge par d'autres que les pouvoirs publics. En dehors de cette attitude fondamentale, une deuxième explication, plus technique, doit sans doute être recherchée dans le processus politique de décision. Si le pouvoir exécutif, au niveau de la Confédération, des Cantons et des localités d'une certaine importance, a été plutôt expansionniste, s'efforçant de faire le plus possible pour le bien de ses administrés, le législatif n'a guère combattu cette tendance. Il l'a même renforcée pour deux raisons: le mécanisme de marchandage entre les différents partis et groupes d'intérêts a favorisé dans l'ensemble l'expansion des dépenses; c'est seulement à propos de l'ensemble de celles-ci qu'on

(suite à la page 96)

POSITION DU CONTRIBUABLE VAUDOIS

La charge fiscale vaudoise, pour les contribuables, est comparativement lourde. Avec un indice de la charge grevant le revenu et la fortune se montant à 117 (en 1980) contre 100 pour l'ensemble de la Suisse, Vaud n'est égalé ou dépassé que par deux cantons, alors que la charge est inférieure, parfois sensiblement, dans vingt-trois cantons. En revanche, les sociétés anonymes sont relativement privilégiées avec un indice de charge de 88 (moyenne suisse = 100). Remarquons enfin, à propos des recettes fiscales, que si certaines d'entre elles sont indépendantes du revenu ou proportionnelles, les principales sont progressives. Elles répondent donc à un principe d'ordre moral: les individus ou les entreprises ne doivent pas payer leur participation aux dépenses de l'Etat conformément aux avantages qu'ils en retirent, mais en fonction de leur capacité financière. Alors que 38 pour cent des contribuables modestes (entre 0 et 15000 francs de revenu imposable) déclarent 8 pour cent du revenu imposable total du Canton, ils ne paient que 5 pour cent des impôts perçus au titre de l'impôt sur le revenu des personnes physiques (période fiscale 1979-1980). En revanche, 20 pour cent des contribuables plutôt aisés (plus de 35000 francs de revenu imposable) déclarent 50 pour cent du revenu imposable total, payant 60 pour cent des impôts perçus. Quant au 1 pour cent de gros contribuables (plus de 100000 francs de revenu imposable), ils déclarent 11 pour cent du revenu total et paient 17,5 pour cent des impôts.

(suite de la page 92)

s'inquiétait de trouver des ressources supplémentaires. Ce frein ne fonctionnait pas dans le cas de chaque dépense nouvelle, car le financement était très rarement lié à la discussion du projet. Quant au peuple, dont les décisions sont souvent restrictives, il n'a pas souvent utilisé ses droits de contrôle ou d'initiative, car il approuvait généralement les services mis sur pied, d'autant qu'il n'en ressentait pas immédiatement les conséquences fiscales. Il en est résulté une forme de surenchère dans les dépenses.

Après 1974, une période d'austérité

Dès 1974, l'évolution économique a provoqué un brusque revirement dans les finances des collectivités publiques. Le Canton de Vaud n'y a pas échappé. Une réaction s'est dessinée contre l'aggravation des déficits. Ils étaient provoqués par le gonflement de dépenses engendré par l'inflation rapide du début des années septante, puis par le très net ralentissement de l'expansion des recettes, vers 1975 et 1976, à la suite de la crise économique. De plus, le recul démographique, apparu simultanément, a rendu superflue une portion de certains équipements publics en voie de finition — hôpitaux, écoles, stations d'épuration, etc. — et modifié l'évaluation des besoins ultérieurs. La situation économique et les mesures officielles d'austérité ont ramené la croissance des dépenses de l'Etat de Vaud, qui s'était élevée à plus de 12 pour cent en moyenne annuelle pour la période 1960-1974, à près de 2 pour cent en moyenne, dans les années 1976 à 1978. Cette correction de tendance aurait été encore plus rapide si l'ampleur de la crise n'avait pas encouragé les pouvoirs publics à prendre des mesures de soutien de l'activité économique. Les autorités étaient partagées en effet entre un objectif à moyen terme (le rétablissement de l'équilibre budgétaire) et un objectif à court terme (le maintien d'emplois). Dès 1977, cependant, contrairement à la période de facilité 1950-1974, une plus grande attention est portée à l'évolution des dépenses.

Retour à la prudence

Il apparaît en conclusion que les communautés publiques vaudoises, comme l'ensemble de la Suisse, ont été entraînées par les événements et prises de vitesse par certains développements. Par chance, l'après-guerre et surtout les années soixante ont été caractérisées par une stabilité politique, une paix sociale et une facilité qui contrastent avec la période de création de l'Etat fédéral et le début (troublé de ce siècle). La hausse continue et rapide du niveau de vie, de même que l'immigration étrangère, ont à la fois requis et permis un accroissement de l'activité économique du secteur public, d'autant que les ressources fiscales s'accroissaient dans l'euphorie, avec la progressivité de l'impôt et une légère inflation. De plus, l'excédent des dépenses sur les ressources courantes pouvait être financé sans grandes difficultés grâce à l'épargne abondante dont bénéficiait la Suisse.

Ce mouvement optimiste poussait de l'avant le peuple et ses autorités. Mais quelques événements fâcheux et simultanés, à partir de 1974, ont provoqué une prise de conscience. Manifestement l'inflation mondiale, le bouleversement du système monétaire international, la hausse vertigineuse des prix du pétrole, le retournement démographique et une crise ont touché l'économie et les esprits. Des efforts ont été entrepris dans le Canton de Vaud, comme dans toutes les collectivités publiques suisses, pour mieux contrôler l'évolution des dépenses et les approcher du niveau des recettes. Conscience est prise de la nécessité de freiner l'accroissement de la dette publique et de recréer une base financière plus solide.