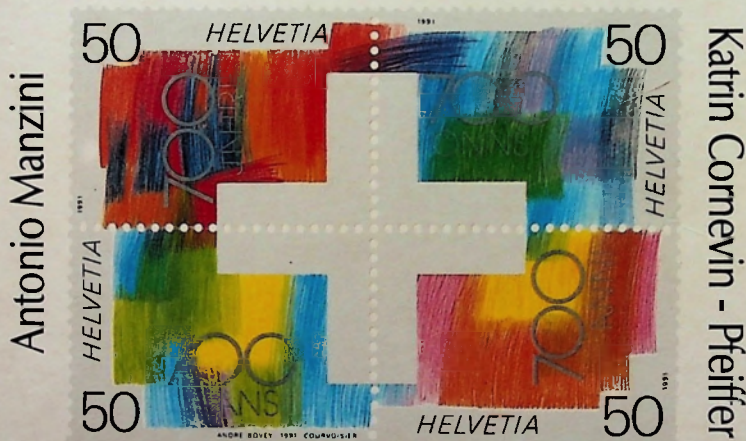


# LES FINANCES PUBLIQUES D'UN ETAT FEDERATIF LA SUISSE

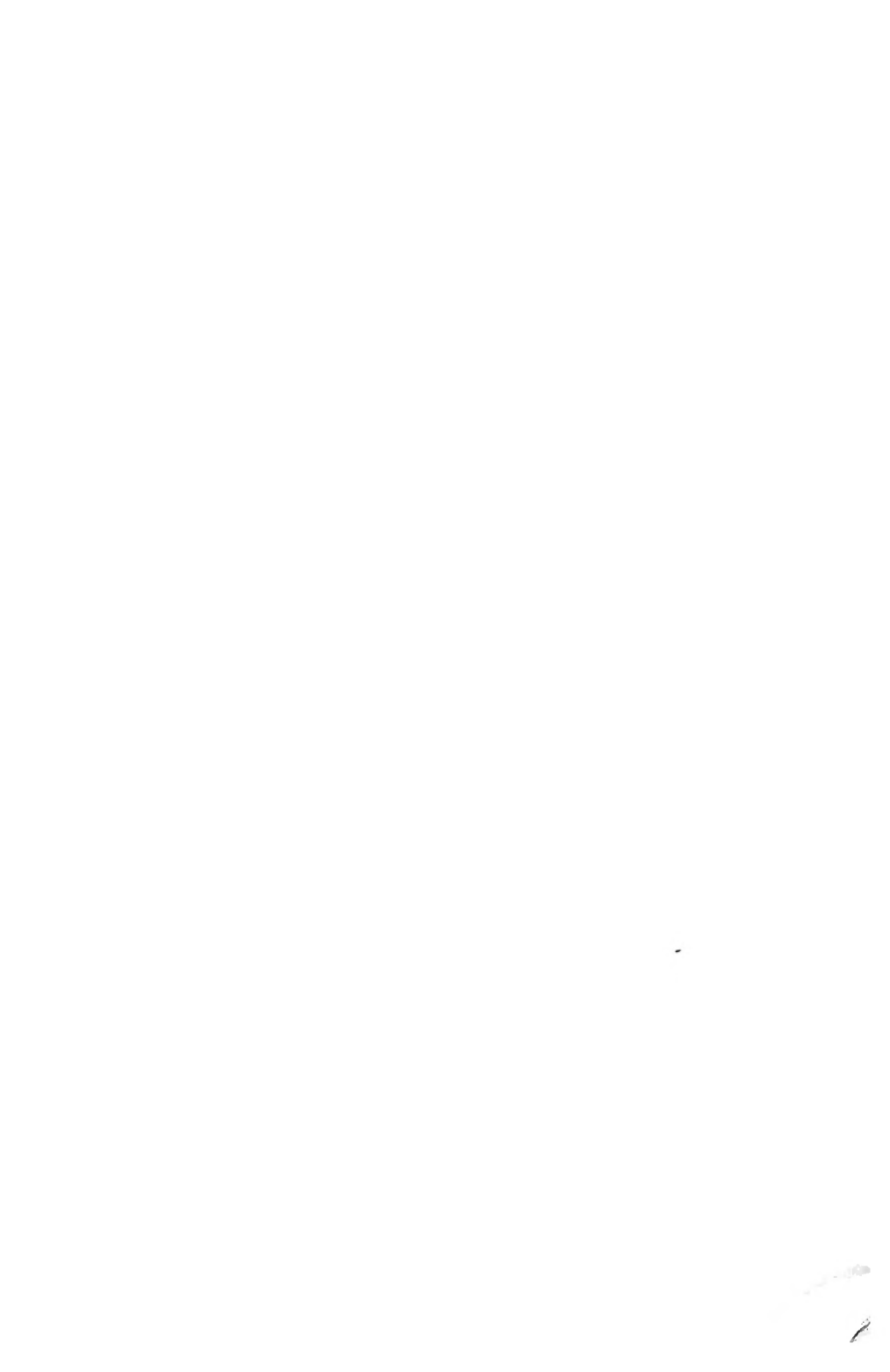
Luc Weber



Eric Mottu - Rémi Jequier - Philippe Thalmann



**LES FINANCES PUBLIQUES  
D'UN ETAT FEDERATIF  
LA SUISSE**



« Economie et politiques publiques »

**Luc Weber**

Katrin Cornevin - Pfeiffer

Rémi Jequier - Antonio Manzini

Eric Mottu - Philippe Thalmann

**LES FINANCES PUBLIQUES  
D'UN ETAT FEDERATIF  
LA SUISSE**



ECONOMICA

49, rue Héricart, 75015 Paris

72, rue de Lausanne, 1211 Genève 2 - Suisse

*Ouvrage réalisé grâce à un subside de recherches  
du Fonds national suisse de la recherche scientifique  
(N° 12-25563-88)*

© PTT - "700<sup>e</sup> anniversaire de la Confédération"

## PRÉFACE

# De l'importance des finances publiques

### Les finances publiques : un sujet de préoccupation

Pour tous les pays du monde, les finances publiques sont un sujet de préoccupation constante. Des déficits budgétaires en subite augmentation, voire chroniques, font régulièrement la "une" de la presse, alors que les questions fondamentales comme le rôle ou la taille optimale de l'Etat, ainsi que son financement, sont l'objet de controverses, avant tout politiques, au niveau des partis, des groupes d'intérêt et de la population. Les questions sont presque toujours les mêmes d'un pays à l'autre ; seule leur importance relative diffère selon les spécificités nationales ou locales et selon l'époque.

Si nous jetons un regard rétrospectif sur une dizaine d'années, les questions qui ont le plus préoccupé les médias et les opinions publiques sont le déficit budgétaire, la volonté politique exprimée par certains partis et groupes de pression de réduire l'importance relative de l'Etat, les réformes fiscales, envisagées ou appliquées principalement pour stimuler la dynamique économique, ou encore les efforts entrepris pour harmoniser la fiscalité européenne.

La Suisse n'a pas échappé à ces interrogations et préoccupations. Si l'on ne considère que ces trois dernières années, la sauvegarde de l'équilibre budgétaire est redevenue un problème majeur, la modernisation tant attendue du système fiscal vient de connaître un nouvel épisode malheureux et le débat en faveur du "moins d'Etat", même s'il a perdu de sa vitalité d'il y a une dizaine d'années, demeure omniprésent dans les discussions.

Ces quelques points choisis parmi les plus significatifs de l'époque récente ne sont de loin pas les seuls qui ont préoccupé les milieux intéressés. Durant les années soixante et septante, tous les pays industrialisés portaient une grande attention au rôle que les budgets publics devraient jouer pour atténuer, voire éliminer les fluctuations de l'activité économique, à la responsabilité qui incombe aux collectivités publiques de façonner une société plus juste, ou encore à la contribution souhaitable de l'Etat à la politique industrielle.

### Justification et limites du rôle de l'Etat

L'écho suscité par ces questions et d'autres encore se comprend beaucoup mieux lorsqu'on est conscient de l'extraordinaire augmentation de l'importance relative du secteur public dans l'économie nationale depuis le début du siècle, et surtout depuis la seconde guerre mondiale. Mesurée selon le rapport entre les dépenses publiques et le produit intérieur ou national brut, la taille du secteur public s'est multipliée d'un facteur de trois à cinq selon le pays. En Suisse, elle a passé de quelques 10 % à la fin du siècle dernier à près de 30 % aujourd'hui. A ce développement réel et financier s'ajoute la très forte augmentation de l'influence gouvernementale sur l'économie privée par l'élaboration d'un arsenal de lois et de règlements visant à définir les règles du jeu à l'intérieur desquelles l'économie marchande est autorisée à évoluer. Cette omniprésence de l'Etat est importante pour l'économie nationale, et par conséquent pour la population, pour de nombreuses raisons ; certaines positives, d'autres négatives.

Du côté des contributions *positives*, notons le rôle indispensable joué par le secteur public pour parer ou combler les défaillances du marché. A ce titre, l'Etat a trois fonctions bien distinctes. Dans le domaine de l'*allocation des ressources*, l'Etat a la responsabilité de fournir toute une gamme de prestations utiles, si ce n'est indispensables, qui, en raison de leurs caractéristiques, ne sont pas fournies, ou seulement en quantité insuffisante, par l'initiative privée. Tel est le cas par exemple de la défense nationale, de l'éducation et de la justice. Le fait que l'Etat s'engage dans ces domaines n'implique cependant pas qu'il doive le faire de façon exclusive, ce qui laisse ouverte la question de la répartition idéale des tâches entre secteurs public et privé. Il ne viendrait à l'esprit de personne de prétendre que la police devrait être développée jusqu'au point où les particuliers pourraient par exemple renoncer à la pose d'une serrure à la porte d'entrée de leur appartement.



Toujours dans le domaine de l'allocation des ressources, l'Etat doit aussi intervenir dans les cas où les défaillances du marché sont la source d'une production excédentaire ou indésirable. Tel est notamment l'objet de la protection de l'environnement qui s'oppose à la tentation des agents économiques privés ou publics, qu'ils soient producteurs ou consommateurs, de négliger par trop les atteintes à l'environnement engendrées par leurs activités. C'est aussi le cas de la protection des consommateurs (comprise ici dans un sens large) contre les abus qui pourraient être commis contre eux par des monopoles ou autres cartels, ou encore par des techniques de vente que l'éthique réprouve. Toutes ces circonstances, et d'autres encore, justifient une intervention du secteur public afin de fixer les règles du jeu, dont la forme et la rigueur sont cependant soumises à appréciation.

Les dysfonctionnements de l'économie marchande concernent aussi la *distribution du revenu et de la fortune*. En dépit des efforts spontanés de redistribution effectués par altruisme par de très nombreux citoyens au profit d'organisations charitables, de mouvements divers, ou encore directement à des particuliers, la répartition interpersonnelle du revenu et de la fortune, qui résulte du fonctionnement du marché, ne satisfait en règle générale pas les normes éthiques et politiques dominantes d'une société. C'est pourquoi, les citoyens attendent de l'Etat qu'il intervienne activement afin d'une part de réduire la dispersion des revenus et de la fortune et d'autre part d'aider directement les personnes les plus démunies ou menacées. L'autorité publique s'y emploie en recourant à une fiscalité progressive, à des aides en nature ou en espèces et à des mesures réglementaires visant à fixer dans certains domaines des prix autres que ceux qui résulteraient du libre jeu du marché. Orientée principalement sur la distribution interpersonnelle du revenu et de la fortune, cette intervention s'étend aussi aux distributions inter-générationnelles et régionale.

Enfin, il est reconnu que l'Etat peut et doit contribuer à l'*équilibre macro-économique*. Abandonnée entièrement à elle-même, l'économie marchande tend à se développer irrégulièrement, d'où l'alternance de phases de sous-emploi, source de chômage et de sous-utilisation des capacités techniques de production, et de sur-emploi, cause notamment d'inflation. Les deux principaux moyens d'action dans ce domaine sont la politique monétaire, qui est confiée à la Banque centrale, et la politique budgétaire.

Pour chacune de ces trois tâches fondamentales de l'Etat, l'impact sur le bien-être de la collectivité dépend directement de la démarche retenue et de sa vigueur. En d'autres termes, il s'agit

pour l'Etat d'engager les instruments les plus efficaces et de les doser correctement. Si ce principe se conçoit aisément, il est particulièrement difficile à mettre en œuvre, de même que son application est difficile à cerner, car l'impact de l'Etat sur l'allocation des ressources, la distribution des revenus et la stabilité économique est difficilement mesurable. Cela signifie qu'il est en règle générale difficile de démontrer rigoureusement l'effet véritable d'une politique quelconque et par conséquent de comparer différentes politiques. C'est pourquoi, même si les interventions citées ci-dessus sont nécessaires, il n'est jamais exclu que certaines politiques agissent à l'encontre de l'objectif visé.

L'existence d'un secteur public important, justifié, en tout cas en partie par les tâches exposées ci-dessus, présente aussi des *inconvenients*. Dans une économie où le plein-emploi des facteurs de production est presque ou totalement assuré, le secteur public est en concurrence directe avec le secteur privé sur les marchés des facteurs de production. Comme le travail, le capital et le sol sont, à un moment donné, disponibles en quantité limitée, il est de première importance que l'emploi qui en est fait soit le meilleur possible ; il en va finalement du niveau de bien-être matériel pouvant être atteint par la collectivité et de sa progression. Si, conformément à l'organisation économique et sociale des pays à économie de marché, l'intervention de l'Etat est justifiée, comme nous venons de le voir, par la nécessité de compenser tout ou partie des lacunes du marché, il conviendrait que l'Etat renonce à puiser dans ce réservoir limité de ressources tant que la contribution d'une activité publique donnée au bien-être de la communauté est inférieure à celle qu'aurait apporté l'emploi de ces mêmes ressources par une entreprise privée.

Ajoutons que cette justification de l'intervention de l'Etat pour combler des défaillances du marché implique que son action soit elle-même efficace, ce qui, à l'évidence, n'est pas le cas. Pour de nombreuses raisons, parmi lesquelles on citera en particulier les distorsions dues aux processus de décision politique, l'extrême difficulté de mesurer la valeur des prestations publiques ou encore l'absence quasi totale d'un système de récompenses et de sanctions pour régir le fonctionnement des administrations publiques, les décisions gouvernementales laissent elles-aussi souvent à désirer. Il convient d'en tenir compte en examinant la répartition des tâches entre secteur privé et public, ce qui suppose encore que l'on soit capable de comparer l'ampleur des défaillances respectivement des marchés et des gouvernements.

La répartition des tâches entre secteur privé et public est rendue plus complexe encore du fait que la solution institution-

nelle idéale n'est pas nécessairement tout public ou tout privé, mais souvent une combinaison des deux. Ainsi, si l'enseignement est essentiellement garanti et produit par le secteur public, en matière de transport, l'Etat fournit les routes qu'il fait construire par des entreprises privées. De même, de nombreuses activités privées sont réglementées par l'Etat à l'image des chauffeurs de taxis dont le nombre et certaines qualités professionnelles sont contrôlés par l'Etat.

Ce bref aperçu de la justification et des limites de l'activité de l'Etat montre pourquoi les tâches de l'Etat et les moyens qu'il emploie pour les remplir provoquent autant de controverses.

### L'étude des finances publiques

Compte tenu de l'importance des répercussions de l'activité publique sur l'économie privée, l'Etat suscite depuis longtemps la curiosité et l'attention des sciences humaines. Les spécialistes les plus sollicités sont sans doute les juristes, les politologues et les économistes. Les juristes sont particulièrement présents dans le domaine du droit constitutionnel et du droit public, en particulier administratif. Ils rédigent les normes légales conformes aux options politiques des gouvernements et parlements tout en participant à l'application des législations en vigueur. Les politologues étudient tout particulièrement les institutions politiques et leur fonctionnement. Quant aux économistes, ils étudient principalement les effets des finances et politiques publiques sur l'allocation des ressources, la distribution du revenu et de la fortune et l'équilibre macro-économique. Bien que plus marginalement, d'autres disciplines de la connaissance encore portent un intérêt au secteur public, notamment la sociologie et la psychologie, ainsi que la gestion et la comptabilité. Toutes ces approches sont nécessaires pour appréhender correctement les multiples aspects de l'action de l'Etat. Toutefois, s'il s'agit de mettre en évidence l'impact du secteur public sur le bien-être de la population et sur sa distribution, c'est tout particulièrement l'économie politique, et plus précisément l'économie publique ou les finances publiques qui sont les plus utiles.

En dépit d'un développement de la science économique qui remonte à Adam Smith (1796), les finances publiques, en tant que science, ne se sont véritablement imposées comme une discipline de spécialisation de l'économie politique que depuis la dernière guerre mondiale. Jusque-là, les contributions des précurseurs étaient trop fragmentaires et disparates pour répondre de manière suffisamment complète et cohérente aux questions posées.

La relative "supériorité" des sciences économiques sur ces questions provient du fait que les trois principales tâches de l'Etat correspondent à des domaines bien établis de l'analyse économique, soit ceux de l'allocation des ressources, de la distribution des revenus et de la fortune et de l'équilibre macro-économique. Sur le plan théorique, les principaux développements ont porté sur les notions de services collectifs et d'externalités, sources de lacunes du marché du point de vue de l'allocation des ressources, ainsi que sur les conditions à satisfaire pour assurer cette allocation optimale des ressources. Des techniques de gestion en ont été tirées. Sur le plan de la distribution des revenus, les principales contributions portent sur les causes de l'inégalité de leur répartition et sur les moyens de la politique de redistribution. Depuis le temps des précurseurs, une attention soutenue fut portée au financement du secteur public ; il s'agissait en particulier de concevoir un système fiscal idéal, au vu notamment de l'impact des impôts sur l'allocation des ressources et la distribution des revenus et de la fortune. Enfin, une très grande attention a été portée par tous les économistes à l'incidence conjoncturelle des budgets publics et par conséquent à leur contribution possible à l'équilibre macro-économique. Ces études, qui sont demeurées tout d'abord essentiellement théoriques, ont été complétées par la suite, notamment avec le développement de l'économétrie, par des analyses empiriques destinées principalement à vérifier les hypothèses théoriques.

### Sur cet ouvrage

Ces développements de la science économique et des finances publiques sont en principe universels : d'une part, ils fournissent une batterie d'outils d'analyse dans laquelle chaque chercheur peut faire son choix en fonction de son objet d'études ; d'autre part, ils apportent des enseignements sur les mécanismes économiques et sociaux largement indépendants des conditions nationales. Toutefois, les circonstances géopolitiques, institutionnelles, sociales et économiques nationales, voire régionales ou locales, exercent une influence certaine. C'est pourquoi, lorsqu'il s'agit de mettre en évidence les effets d'un événement ou d'une politique donnés, les connaissances universelles doivent être vérifiées et complétées par une étude du cas spécifique. Or, si le bagage de connaissances universelles facilite une première approche des finances publiques de la Suisse et de leurs effets économiques, cela ne suffit à l'évidence pas, d'autant plus que la Suisse a des caractéristiques assez particulières. Toutefois, l'inventaire des recherches

et des connaissances spécifiques au cas suisse est plutôt maigre, notamment par rapport à ce qui existe dans des pays comme les Etats-Unis et la Grande-Bretagne.

Dans un sens on pourrait s'en étonner du fait que la Suisse attache traditionnellement beaucoup d'importance à une bonne gestion de ses finances publiques, ce qui s'est matérialisé dans les faits par une gestion dans l'ensemble prudente et des finances saines. Faut-il en déduire au contraire un lien direct de cause à effet entre des finances saines et le peu de curiosité des chercheurs ? Peut-être ! Quoi qu'il en soit, de solides arguments incitent à penser que les temps changent et que la poursuite de cette attitude ne serait pas sage à long terme.

D'une part, le monde n'est plus du tout ce qu'il était à l'issue de la seconde guerre mondiale : non seulement le secteur public s'est fortement élargi, mais surtout le monde s'est profondément transformé, et continue à le faire à un rythme qui s'accélère. La globalisation des problèmes et l'émergence d'un bloc économique européen puissant ont fortement renforcé le climat concurrentiel et réduit l'avantage relatif de la position suisse. Par ailleurs, les menaces qui pèsent sur l'environnement, la très grande instabilité politique et économique des pays de l'est, le difficile démarrage économique de régions entières du globe et tout particulièrement de l'Afrique, la croissance et le vieillissement de la population, la formation du capital humain, l'inadaptation croissante des systèmes de transport ou encore – et la liste n'est pas exhaustive – l'approvisionnement en énergie constituent une série formidable de défis qui concernent pour une large part l'Etat, et qui ne manqueront pas d'avoir des répercussions importantes sur les finances publiques.

D'autre part, l'équilibre des comptes n'est pas un critère suffisant pour juger si les finances publiques sont bien gérées. L'efficacité de l'activité de l'Etat doit être appréciée sur la base des objectifs visés, en particulier l'allocation optimale des ressources, la distribution équitable du revenu et de la fortune et l'équilibre macro-économique. L'équilibre des comptes n'est pas un objectif en soi, tant s'en faut.

Qu'ils influencent l'environnement politico-économique ou qu'ils soient propres aux budgets, tous ces facteurs plaident notamment pour une gestion aussi circonspecte que possible des finances publiques. L'Etat doit apporter sa contribution de la façon la plus efficace possible, c'est-à-dire servir au mieux les citoyens en minimisant le poids qu'il fait peser sur l'économie privée, qui demeure le pilier principal de la croissance du bien-être, en tout

cas matériel. Il est donc devenu plus que jamais important d'une part que l'Etat ne soit actif que là où cela est nécessaire et d'autre part qu'il agisse d'une façon efficace par rapport aux objectifs visés. Cette remarque a une portée universelle, mais elle revêt une importance particulière pour la Suisse qui, comme on le sait, ne bénéficie plus depuis quelques années d'une performance économique extraordinaire, et qui ne voit pas sans inquiétude la Communauté européenne se renforcer sans qu'elle y participe à part entière.

Cette situation justifierait une attention accrue des politiciens, des fonctionnaires et des chercheurs. Sur le plan pratique, les chercheurs peuvent apporter une double contribution : informer pour faire prendre conscience des bouleversements et apporter aux autorités les éléments d'analyse qui permettraient d'améliorer la gestion des finances publiques. Cet ouvrage s'inscrit dans cette perspective. Son but est double : d'une part, réunir et développer les connaissances acquises sur l'évolution récente et l'impact économique et social des finances publiques ; d'autre part, émettre un certain nombre de remarques prospectives susceptibles d'orienter la politique en la matière. En d'autres termes, il cherche à établir un *commentaire*, à l'instar d'une pratique juridique bien établie pour les lois de base.

L'examen de la littérature montre que le dernier "commentaire" d'envergure sur les finances publiques de la Suisse remonte à 1961 avec la parution de l'ouvrage d'Henry Laufenburger : *Economie des finances publiques*<sup>1</sup>. Comme l'intérêt pour les finances publiques bénéficie d'une certaine tradition à Genève puisqu'un enseignement sur ce sujet fut introduit à l'Université par William Rappard dès la fondation de la Faculté des sciences économiques et sociales en 1915 déjà<sup>2</sup>, il nous a paru utile de poursuivre cette tradition, quelques trente années après Laufenburger. Conformément à l'évolution de la recherche, le plus profitable consistait à procéder à un effort collectif en engageant dans ce projet les forces vives actuellement réunies au sein du Département d'économie politique de l'Université de Genève, ou proches de celui-ci. Ce projet a été rendu possible grâce à un subside de recherche du Fonds national suisse de la recherche scientifique dont deux collaborateurs ont bénéficié.

---

1. Georg, Genève, 1961.

2. L'Université de Genève de 1914 à 1956, Annexes : Historique des Facultés et des Instituts 1914-1956, Librairie de l'Université, Georg, 1959, p. 128.

Contrairement à une vision idéaliste trop répandue, l'analyse économique des finances publiques ne se limite pas à une appréciation avant tout qualitative et superficielle de la situation, mais requiert des analyses en profondeur, qui reposent tout à la fois sur des connaissances théoriques, sur une batterie d'informations financières et statistiques, et finalement sur la recherche et l'application de modèles théoriques. L'ampleur et la complexité de la tâche restreignaient inévitablement le champ pouvant être couvert ; c'est pourquoi deux autres collaborateurs du Département d'économie politique ont été associés au travail ainsi qu'un praticien, ancien secrétaire général du Département des finances et des contributions de l'Etat de Genève. Vu le nombre élevé de personnes associées à cette recherche, la formule du recueil de textes s'est imposée, chaque chapitre étant signé par son ou ses auteurs. Un effort important a cependant été fait pour que l'ouvrage forme un tout, les sept chapitres qui le composent étant coordonnés afin de couvrir la plupart des points importants. De plus, chaque chapitre contient des éléments descriptifs, positifs et normatifs, selon une construction qui leur est propre. Enfin, les auteurs se sont efforcés de rédiger leur texte en termes simples pour rendre ce travail aussi largement accessible que possible.

Le plan de l'ouvrage s'articule autour de sept chapitres. Le *chapitre 1*, rédigé par Katrin Cornevin-Pfeiffer et Rémi Jequier, s'adresse principalement aux lecteurs qui connaissent mal la Suisse. Les finances publiques de la Suisse ne peuvent en effet pas valablement être étudiées sans une connaissance minimale des caractéristiques géopolitiques et institutionnelles du pays. Le *chapitre 2*, que l'on doit à Antonio Manzini, s'intéresse à la taille de l'Etat. Après avoir examiné les principaux problèmes soulevés par la mesure de la taille, il décrit la croissance du secteur public en Suisse et cherche à en identifier les principales causes. Pour terminer, il analyse la controverse au sujet de la taille optimale de l'Etat. Le *chapitre 3*, préparé par Katrin Cornevin-Pfeiffer et Antonio Manzini, est consacré au financement du secteur public. Après un rappel de quelques principes fondamentaux, il présente de façon critique les principaux impôts appliqués au niveau de la Confédération, des cantons et des communes.

La caractéristique essentielle des institutions suisses est sans doute le fédéralisme. Cette organisation de l'Etat influence directement les finances publiques puisqu'elle implique une répartition des tâches et des recettes entre trois niveaux de gouvernement. Il y a donc lieu non seulement d'étudier les éléments qui régissent cette répartition, mais aussi les relations entre ces trois niveaux. Katrin Cornevin-Pfeiffer s'y est consacrée dans

le *chapitre 4*, non sans avoir notamment recherché à déterminer la dynamique du fédéralisme : évolue-t-il en direction d'une plus grande centralisation ou au contraire la décentralisation s'accroît-elle ? Cela dit, la question politique la plus brûlante est de savoir si les finances sont saines. Dans le *chapitre 5*, Philippe Thalmann fait le tour des principales thèses susceptibles de fournir un critère d'appréciation et les applique au cas Suisse. On y apprend combien il faut se garder de vues simplistes ou trop unilatérales.

L'expérience montre que les plus belles théories ne servent à rien si elles ne sont pas appliquées. Or, le propre de toute démocratie est de confier la gestion publique, et en l'occurrence les finances publiques, à des gouvernements et parlements élus par le peuple. Cela n'est pas sans importance pour la qualité de la décision. Ce thème délicat est examiné dans le *chapitre 6* par Rémi Jequier, qui brosse au préalable un tableau des principes et documents qui servent à la gestion des finances publiques. Enfin, le lecteur peu familier avec le domaine aura remarqué au fil de sa lecture que la gestion des finances publiques a un côté très artisanal, parce que très influencé par les héritages historiques et par la nature politique des décisions. Pour mieux faire ressortir encore comment les finances publiques sont une préoccupation de tous les jours, il nous a paru intéressant de présenter dans un *chapitre 7* une brève description et analyse du cas de la dégradation subite de la situation financière de l'Etat de Genève en 1989. C'est Eric Mottu qui s'y est attelé. Enfin, chaque chapitre est prolongé par une bibliographie à l'intention du lecteur qui voudrait approfondir certains points ou remonter aux sources.

Le lecteur me permettra de terminer cette préface par des remerciements et des félicitations. Remerciements au Fonds national suisse de la recherche scientifique dont l'appui financier substantiel a été déterminant pour la réalisation en deux ans de cet ouvrage. Remerciements également au Professeur Bernard Dafflon de l'Université de Fribourg, qui nous a fait bénéficier de ses compétences particulières pour la rédaction du chapitre sur la dynamique du fédéralisme, à Yves Fluckiger, professeur adjoint au Département d'économie politique et à Alain Schönenberger, un ancien collaborateur de ce département, qui, bien que trop occupés pour participer au projet, ont formulé de très utiles conseils et commentaires sur la plus grande partie des textes. Remerciements enfin au Professeur Jovan Pavlevsky des Editions Economica à Paris et à Genève, qui nous renouvelle son intérêt et sa confiance pour nos travaux. Félicitations à tous les auteurs, qui, en ce qui concerne les membres du Département, ont travaillé leur sujet

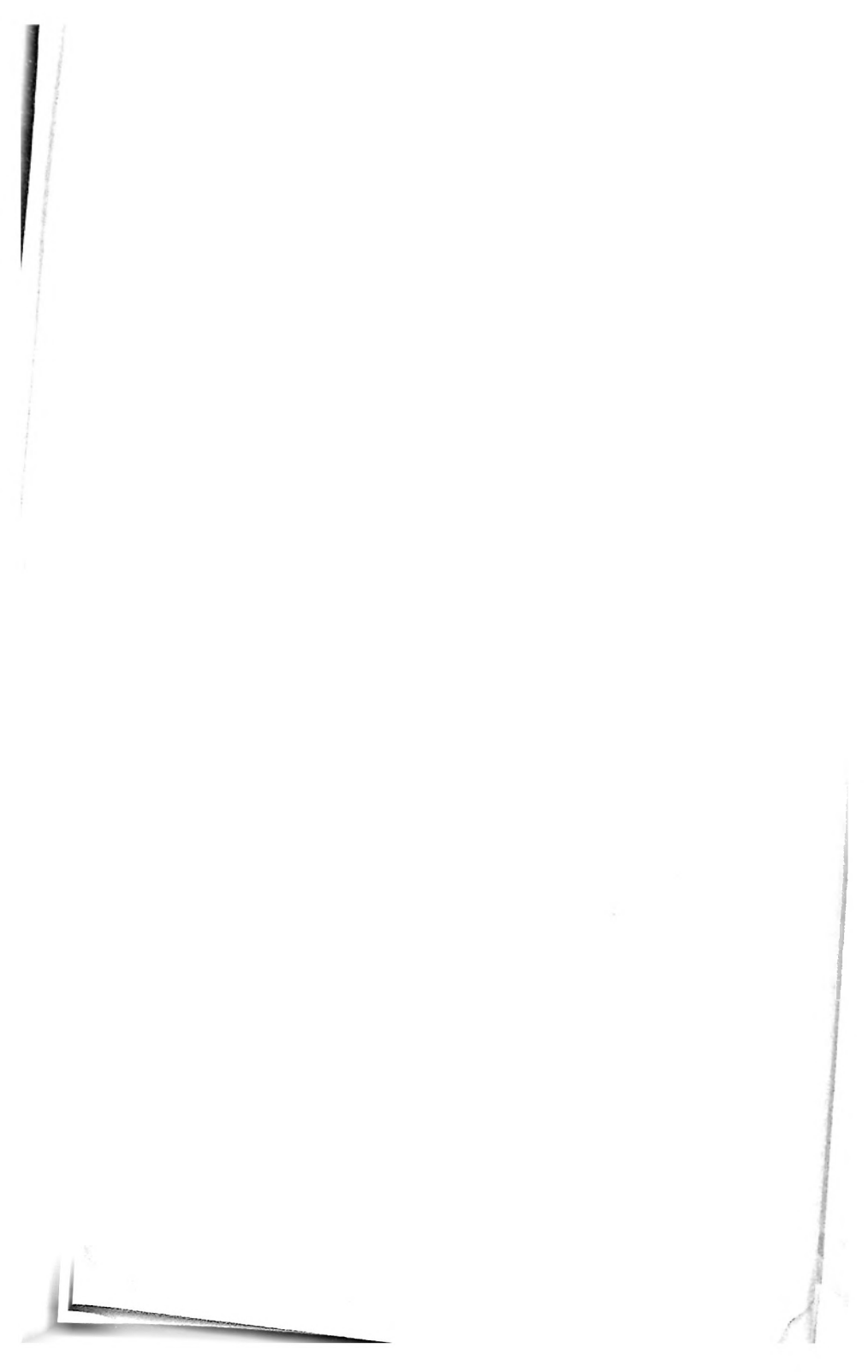


avec curiosité, persévérance et rigueur, et qui ont fait preuve d'un magnifique esprit d'équipe en se commentant mutuellement leurs écrits, souvent sans indulgence. *Last but not least*, remerciements et félicitations chaleureuses à Katrin Cornevin-Pfeiffer et Antonio Manzini, qui ont non seulement consacré deux ans de leur vie professionnelle à ce projet et assuré la mise au point finale de l'ouvrage, mais qui, bien qu'originaire de deux autres régions linguistiques du pays, ont rédigé leur contribution dans un français impeccable.

Luc WEBER  
Genève, 23 octobre 1991

### Bibliographie des ouvrages généraux en finances publiques

- BOADWAY R.W. et WILDASIN D. (1984), *Public sector economics*, Boston : Little, Brown and Co.
- BROSIO G. (1986), *Economia et finanza pubblica*, Rome : NIS.
- BROWN C.V. et JACKSON P.M. (1986), *Public sector economics*, 3e éd., Oxford : Martin Robertson.
- MUSGRAVE R.A. et MUSGRAVE P.B. (1989), *Public finance in theory and practice*, 5e éd., New York : McGraw-Hill.
- ROSEN H.S. (1988), *Public finance*, 2e éd., Homewood : Irwin.
- STIGLITZ J.E. (1988), *Economics of the public sector*, 2e éd., New York : Norton.
- WEBER L. (1991), *L'Etat, acteur économique*, 2e éd., Paris : Economica.



# CHAPITRE 1

## La Suisse et ses institutions

*Katrin CORNEVIN-PFEIFFER et Rémi JEQUIER*

---

### 1.1 LA SUISSE

Avant d'entrer dans le vif du sujet portant sur les finances publiques de la Suisse, il nous semble utile de situer le pays dans un contexte plus large. Le but de ce chapitre est de présenter les principales caractéristiques géopolitiques, démographiques et économiques de la Suisse en les comparant au reste du monde. Un accent particulier est mis sur les importantes disparités inter-régionales que l'on observe à l'intérieur de ce petit pays. Comme on le verra ci-dessous et dans les chapitres suivants, ces particularités ne restent pas sans impact sur la structure et le fonctionnement des finances publiques suisses.

#### 1.1.1 Situation géopolitique de la Suisse

La Suisse est un pays continental qui n'a pas d'accès direct à la mer, le port maritime le plus proche (Gêne) se situant à environ 250 kilomètres. Comprise entre le 45<sup>e</sup> et le 48<sup>e</sup> degré de latitude nord et le 5<sup>e</sup> et le 11<sup>e</sup> degré de longitude est, elle a une frontière commune avec cinq pays : l'Allemagne, la France, l'Italie, l'Autriche et le Liechtenstein. Le territoire suisse occupe 41 293 km<sup>2</sup>, soit 0,03 % du territoire mondial (terres fermes). Environ les trois quarts de cette surface constituent du sol productif (prairies, champs, cultures fruitières, vignes, pâturages, forêts).

Il ressort du tableau 1.1 que le territoire de la Suisse est réparti de manière inégale entre les 26 cantons et demi-cantons qui la

constituent. La superficie du canton des Grisons est ainsi presque 200 fois plus grande que celle du canton de Bâle-Ville. Les disparités territoriales qui caractérisent les divers cantons ressortent également des valeurs mesurant la part de surface agricole utile. Cette proportion peut être négligeable dans certains cantons (Tessin : 5 % du territoire en 1985) ou représenter plus de la moitié du territoire cantonal (Lucerne, Appenzell Rh. -Ext., Thurgovie).

On distingue quatre grandes régions topographiques qui se situent à une altitude allant de 193 m à 4634 m :

- le Jura (11,9 % du territoire suisse) ;
- le Plateau et le versant sud des Alpes (respectivement 22,8 % et 8,6 % du territoire suisse) ;
- les Préalpes (16 % du territoire suisse) ;
- les Alpes (40,7 % du territoire suisse).

Le Plateau présente les conditions les plus favorables au développement économique, ce qui explique sans doute pourquoi les cantons les plus riches sont localisés dans cette région. Il est à noter que la situation topographique influence de manière non négligeable les finances publiques et plus particulièrement les coûts de production des prestations publiques. Or, les coûts d'infrastructure (coût par unité de prestations fournies) sont en général relativement supérieurs en région de montagne qu'en plaine.

En ce qui concerne le climat, dont les éléments déterminants à considérer sont l'insolation, les précipitations et la température, les différences microclimatiques sont considérables. L'Institut suisse de météorologie a mesuré ces valeurs dans 13 stations suisses. Pour 1989, le nombre d'heures d'insolation par an a ainsi varié entre 1 524 (Lucerne) et 2 318 (Locarno). Quant aux précipitations, elles ont évolué entre 435 mm (Sion) et 1 666 mm (Locarno). Enfin, la température moyenne a oscillé entre 4,2 °C (Davos) et 12,3 °C (Lugano).

Les cinq principales agglomérations urbaines sont Zurich, Genève, Bâle, Berne et Lausanne. Comparée à d'autres pays, la taille de ces agglomérations reste pourtant plutôt modeste. Elle ne dépasse pas le seuil d'un million d'habitants et seul Zurich recense plus de 500 000 citoyens (846 000 en moyenne en 1989). La Suisse ne compte pas une seule grande métropole. Si Berne est la métropole officielle, Zurich forme la métropole financière, Bâle la métropole industrielle et Genève la métropole internationale. Il n'est ainsi pas étonnant que la population soit relativement bien répartie entre les diverses agglomérations.

Tableau 1.1 Superficie et population de la Suisse

Cantons	Superficie		Populations en 1989		
	en km <sup>2</sup>	Surface agricole utile en % (1985)	en milliers	Taux d'accroissement annuel moyen (1970-1989)	Densité (en habitants par km <sup>2</sup> )
ZH	1 729	45	1 144,9	0,25 %	666
BE	6 050	33	937,4	0,16 %	155
LU	1 492	54	314,8	0,48 %	211
UR	1076	7	33,5	0,03 %	31
SZ	908	29	108,1	0,92 %	119
OW	491	18	28,3	0,78 %	58
NW	276	24	32,0	1,24 %	117
GL	685	11	37,3	-0,07 %	55
ZG	239	49	84,0	1,15 %	355
FR	1 670	46	204,3	0,74 %	122
SO	791	42	223,5	0,03 %	283
BS	37	14	190,3	-1,05 %	5 168
BL	428	46	229,0	0,72 %	536
SH	298	48	70,9	-0,08 %	238
AR	243	53	50,9	0,27 %	210
AI	172	45	13,5	0,20 %	79
SG	2 014	38	414,7	0,46 %	206
GR	7 106	8	169,0	0,40 %	24
AG	1 404	46	490,4	0,74 %	348
TG	1 012	53	201,6	0,57 %	199
Ti	2 811	5	283,0	0,85 %	101
VD	3 219	34	572,0	0,64 %	179
VS	5 226	7	243,7	0,99 %	47
NE	797	41	158,6	-0,26 %	200
GE	282	42	373,0	0,64 %	1 336
JU	837	43	64,9	-0,16 %	78
Suisse	41 293	26	6 673,9	0,39 %	162

*Abréviations utilisées pour les cantons suisses :* ZH = Zurich ; BE = Berne ; LU = Lucerne ; UR = Uri ; SZ = Schwyz ; OW = Obwald ; NW = Unterwald-le-Bas ; GL = Glaris ; ZG = Zoug ; FR = Fribourg ; SO = Soleure ; BS = Bâle-Ville ; BL = Bâle-Campagne ; SH = Schaffhouse ; AR = Appenzell Rh. -Ext. ; AI = Appenzell Rh. -Int. ; SG = Saint-Gall ; GR = Grisons ; AG = Argovie ; TG = Thurgovie ; TI = Tessin ; VD = Vaud ; VS = Valais ; NE = Neuchâtel ; GE = Genève ; JU = Jura.

*Source :* Annuaire statistique de la Suisse, diverses années.

### 1.1.2 Aspects démographiques

#### *Evolution et densité de la population*

En 1989, la Suisse comptait une population résidante permanente de 6,7 millions de personnes dont 16 % d'étrangers. Entre 1970 et 1989, cette population a connu un taux d'accroissement annuel moyen de 0,4 %, ce qui peut être considéré comme plutôt faible par rapport au taux mondial qui était près de cinq fois supérieur sur cette même période. Certains cantons enregistrent pourtant une croissance démographique sur la période 1970-1989, qui s'écarte considérablement de la moyenne suisse. Les cas extrêmes représentent, d'une part, le canton de Bâle-Ville avec une croissance annuelle négative de 1,05 % et, d'autre part, le canton de Nidwald avec une augmentation annuelle de 1,24 % (cf. le tableau 1). Quant au lien qui existe entre la croissance démographique et les finances publiques, on peut noter qu'une population à forte croissance exige, en règle générale, une extension des infrastructures publiques. Plus cette croissance est rapide, plus il est difficile à une collectivité de répondre immédiatement à une telle demande.

La densité de la population est un autre aspect intéressant à considérer. Avec une moyenne de 162 habitants par km<sup>2</sup>, la Suisse est davantage peuplée que la moyenne européenne (96 habitants/km<sup>2</sup>), ou que la moyenne mondiale (38 habitants/km<sup>2</sup>). En revanche, au niveau des cantons, les valeurs sont très disparates (cf. le tableau 1.1), ce qui est essentiellement attribuable à la nature du sol. Rappelons que près des deux tiers de ce sol sont recouverts de rocs, de lacs ou de forêts et que la majorité de la population se concentre ainsi sur le Plateau<sup>1</sup>. Cette répartition inégale de la population ne reste pas sans conséquences pour les finances publiques locales. Les coûts en infrastructure, par exemple, sont en général relativement plus élevés si la population est peu nombreuse et dispersée.

#### *Structure d'âge de la population*

La structure d'âge d'une population joue un rôle particulièrement important dans le développement d'une société et constitue en outre une des variables les plus importantes pour les finances publiques. La population suisse se caractérise par une structure d'âge qui est en cours de vieillissement. La proportion de la population âgée de 65 ans et plus est passée de 11,5 % à la fin de 1970 à 14,6 % à la fin de 1989. Ceci signifie qu'une part de plus en

1. Kümmerli & Frey éditions géographiques (1991), p. 24.

plus importante de la population doit être prise en charge par l'Etat et la société. Ces derniers doivent en effet faire face à des dépenses supplémentaires pour couvrir les besoins en soins médicaux, les pensions de vieillesse et l'assistance publique. Notons, pourtant, que cette évolution n'est pas spécifique à la Suisse, mais propre à la majorité des autres pays européens. Hormis la population du troisième âge, il y a également lieu de considérer l'évolution de la population jeune (de 0 à 19 ans). Celle-ci constitue aussi une charge pour la société dans la mesure où elle implique des dépenses dans le domaine de l'éducation, des frais d'allocation familiale, etc. Néanmoins, cette charge doit plutôt être considérée comme un investissement dans "l'avenir", car elle est supposée générer une croissance économique plus importante à long terme. Si ce groupe d'âge représentait près d'un tiers de la population en 1970 (31 %), sa part n'était plus que de 23,5 % de la population suisse en 1989, chiffre inférieur à la majorité des autres pays européens. Il en découle que la population suisse compte un nombre de plus en plus important de gens âgés, alors que sa population jeune est en déclin.

Ce vieillissement de la population pose un problème particulièrement sérieux pour le financement de l'assurance-vieillesse et survivants (1er pilier de la sécurité sociale suisse) qui, dans le cas de la Suisse, est en grande partie assuré par les contributions des personnes exerçant une activité lucrative (système de répartition). L'OCDE prévoit en effet une augmentation totale de 80 % des dépenses liées à cette assurance d'ici l'an 2040. Quant à l'ensemble des dépenses sociales directement affectées par l'évolution de la structure d'âge, leur augmentation est grossièrement évaluée à 26 % (augmentation des dépenses pour les rentes et l'assistance publique, diminution des frais d'éducation et d'allocations familiales)<sup>1</sup>. Ces estimations se fondent sur des projections élaborées par l'OCDE qui prévoit une accentuation du processus de vieillissement dans les années à venir<sup>2</sup>. Selon ces estimations, le rapport entre la population âgée de plus de 65 ans et celle de 15 à 64 ans devrait ainsi passer de 21 % en 1990 à 37,3 %, voire 49,9 %, d'ici l'an 2040, compte tenu ou non du facteur d'immigration. Ceci signifie que la population active potentielle devra subvenir à un nombre croissant de personnes âgées. S'il est probable que les mouvements migratoires puissent atténuer ce processus de vieillissement, ils ne seront pas à même de renverser la tendance.

---

1. OCDE (1989), page 72 ; cette estimation est fondée sur les données disponibles concernant les dépenses par groupe d'âge. La structure des dépenses par tête est supposée constante dans chaque groupe.

2. OCDE (1988).

### *Population active*

Environ 50 % de la population suisse (62,8 % des hommes et 37,5 % des femmes) ont participé à la vie économique en 1989<sup>1</sup>. Cette population active s'est répartie entre les trois secteurs de l'activité économique comme suit : secteur primaire (agriculture) : 5,6 %, secteur secondaire (industrie et artisanat) : 35,1 %, secteur tertiaire : 59,3 %. Notons que depuis 1980, une part de plus en plus importante de la population est occupée dans le secteur tertiaire. La main-d'œuvre des ateliers se transforme ainsi de plus en plus en personnel technique et administratif.

En 1989, la main-d'œuvre étrangère représentait environ un quart de la population active (24,2 %), ce qui montre l'importance qu'elle joue pour l'économie suisse. Par rapport à la main-d'œuvre suisse, celle de nationalité étrangère est plus facilement contrôlable, car elle dispose, en grande partie, d'un permis renouvelable (saisonniers, frontaliers, travailleurs à l'année). Grâce à ce type de permis de travail, les autorités suisses ont la possibilité d'influencer l'offre de la main-d'œuvre en fonction de la situation conjoncturelle. Citons à titre d'exemple que la présence de cette main-d'œuvre "sous contrôle" a permis à la Suisse, au cours de la récession de 1974, de résorber une grande partie du chômage qui se serait manifesté en l'absence de cette catégorie de travailleurs. Il faut se souvenir que l'économie suisse a perdu près de 330 000 postes de travail au cours des années 1974-1976, alors que le nombre des chômeurs s'est limité à 25 000. Il ne fait aucun doute que le départ forcé de quelque 245 000 travailleurs étrangers est largement responsable de ce chiffre modeste<sup>2</sup>. Depuis cette date, la situation a pourtant changé dans la mesure où une grande partie des étrangers, qui ont suivi la vague d'immigration des années 1960, a pu obtenir des permis d'établissement.

1. Le taux de participation à la vie active est défini par le rapport entre la population active occupée augmentée des chômeurs (saisonniers et frontaliers non compris) et la population résidente permanente au milieu de l'année.

2. La politique migratoire pratiquée durant les années 1970 a pourtant contribué à accentuer la récession économique en Suisse. En effet, si la population étrangère avait pu rester en Suisse et si elle avait obtenu des indemnités de chômage compensant partiellement les pertes de salaires dues à l'inactivité, le niveau de la consommation et de l'investissement, et par conséquent la demande globale, auraient été sensiblement supérieurs à ce que l'économie suisse a effectivement enregistré à la suite du départ de cette population étrangère. Il est à rappeler qu'en 1975, la Suisse a connu une chute du taux de croissance réel de son PIB de 7,5 % contre une relative stabilité en moyenne dans les pays de l'OCDE [Bürgenmeier B., éd. (1989)].



En ce qui concerne le taux de participation à la vie active des femmes suisses, il convient de noter que celui-ci est resté relativement stable entre 1965 et 1989. Cette conclusion ne tient pourtant pas compte du fait que des changements structurels ont eu lieu à l'intérieur des différentes classes d'âge. Si l'on considère la période entre 1960 et 1980, ce sont les femmes des classes d'âge moyennes qui participent de plus en plus à la vie professionnelle, alors que la participation des femmes des groupes d'âge inférieurs et supérieurs a diminué. Cette évolution est à la fois liée à l'abaissement de l'âge de la retraite et à un changement de comportement des jeunes femmes qui consacrent davantage de temps à leur formation.

Quant au taux de chômage moyen pour l'ensemble de la Suisse, il s'est élevé à 0,6 % de la population active en 1989<sup>1</sup>. Ceci représente un chiffre nettement inférieur à celui des autres pays industrialisés. Citons à titre d'exemple que le taux de chômage a atteint cette même année 9,5 % en France, 12,0 % en Italie, 5,3 % aux Etats-Unis, 6,3 % en Grande-Bretagne et 2,3 % au Japon<sup>2</sup>. La moyenne suisse n'est cependant pas représentative pour tous les cantons, ces derniers ayant connu un chômage allant de 0 % (Appenzell Rhodes-Intérieures) à 1,8 % (Tessin) cette même année.

### *Multilinguisme et appartenance religieuse*

Le multilinguisme est une des caractéristiques fondamentales de la Suisse qui compte quatre langues nationales. En 1980, près des deux tiers de la population résidante a indiqué l'allemand comme langue maternelle (65 %), un cinquième le français (18,4 %), 9,5 % l'italien et 0,8 % le romanche. A l'intérieur de ces groupes de langues, on trouve de nombreuses subdivisions de dialectes. Le plurilinguisme s'est encore intensifié au cours de ces dernières décennies en raison des immigrants de langue étrangère. Si en 1970 le 0,7 % des résidents parlaient une langue autre que celles mentionnées cidessus, ils étaient 6 % en 1980. Une forte minorité des ressortissants suisses parle plusieurs langues dès leur enfance (environ 13 % selon un microrecensement de 1988), mais le clivage linguistique entre la Suisse alémanique, la Suisse romande et la Suisse italienne est bien apparent.

Au facteur linguistique vient s'ajouter l'appartenance religieuse qui ne coïncide ni avec le découpage politique ni avec la répartition des langues. Les deux principales confessions repré-

---

1. Taux de chômage : chômeurs en pourcentage de la population active selon le recensement de la population de 1980.

2. UBS (1990).

sentées en Suisse sont le protestantisme (44,3 % de la population résidante en 1980) et le catholicisme (47,6 % de la population résidante en 1980). Les mouvements de la Réforme – la Réforme a été adoptée par les cités où les corporations étaient établies au XVI<sup>e</sup> siècle, soit à Genève, Bâle et Zurich – et de la Contre-Réforme catholique a contribué au mélange des confessions.

### 1.1.3 Situation économique de la Suisse

#### *PIB et revenu cantonal*

La Suisse se caractérise par une petite économie ouverte. Son PIB (produit intérieur brut) s'est chiffré à 289,8 milliards de francs en 1989, ce qui représente environ 1 % du PIB de l'ensemble des pays de l'OCDE. La Suisse se distingue davantage si l'on considère son produit intérieur par tête qui s'avère le plus élevé de tous les pays de l'OCDE<sup>1</sup>. Cette caractéristique est d'autant plus notable que les ressources naturelles sont quasi inexistantes, la Suisse ne possède aucune des matières premières traditionnelles qui sont dans d'autres pays à la base du développement, et que la surface cultivable ne suffit pas à nourrir la population. Ce succès repose dans une large mesure sur la main-d'œuvre hautement qualifiée dont dispose l'économie suisse et qui contribue à la performance des secteurs secondaire et tertiaire. Il n'est ainsi pas étonnant que l'industrie se concentre sur la fabrication de produits finis de pointe qui sont compétitifs sur le plan mondial. Quant au secteur tertiaire, ce sont surtout les banques et les assurances qui ont une portée internationale. En 1985, le secteur tertiaire a contribué à concurrence de 62 % à la valeur ajoutée brute de l'économie suisse, alors que les parts respectives du secteur primaire et secondaire représentaient 3,5 et 34,5 %<sup>2</sup>. Il est à noter que le secteur tertiaire a vu sa part augmenter de 10 % durant la décennie 1975-1985, au détriment des deux autres secteurs.

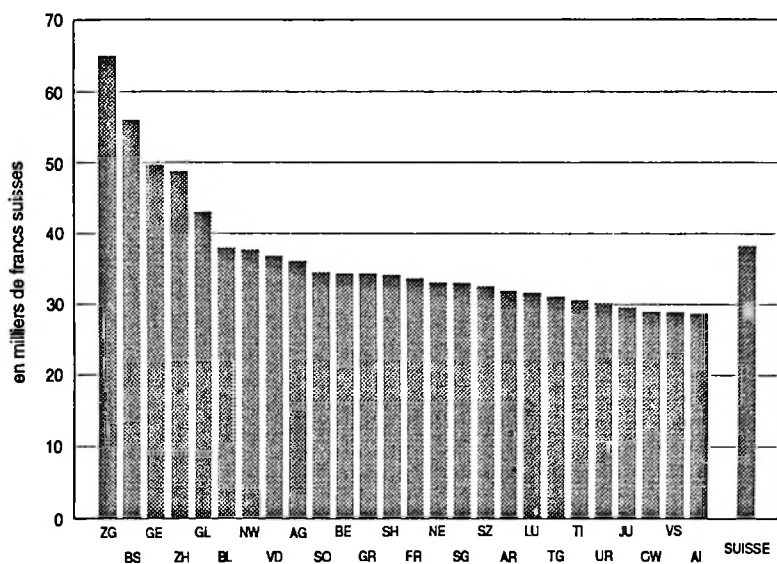
Entre les cantons suisses, l'on observe des niveaux de développement économique très contrastés. Les cantons les plus riches en termes de revenu cantonal par habitant (Zoug, Bâle, Genève, Zurich) sont en général caractérisés par une prédominance du secteur tertiaire. En revanche, la proportion de population active occupée dans le secteur agricole est plus élevée dans les cantons moins développés.

---

1. Comparaison du produit intérieur brut par tête aux prix et taux de change courants, OCDE (1991b), p. 131.

2. Secteur primaire : agriculture, sylviculture ; secteur secondaire : arts et métiers, industrie, bâtiment et génie civil ; secteur tertiaire : services.

Graphique 1.1 Les revenus des cantons par habitant (1989)



Source : Office fédéral de la statistique (1991).

L'importance des disparités interrégionales suisses se manifeste à travers le revenu cantonal par habitant qui présente, comme il ressort du tableau 1.1, de grandes différences par rapport à la moyenne suisse. Ces divergences créent des problèmes évidents au fédéralisme financier. Les cantons les plus pauvres attendent une solidarité financière des autres cantons et de la Confédération, alors que les cantons relativement plus aisés sont peu enclins à une telle politique de redistribution. Cette réticence se comprend d'autant mieux que les cantons les plus développés, et donc les plus riches, sont aussi ceux qui comptent les agglomérations urbaines les plus importantes. Or, les zones urbaines engendrent des charges supplémentaires dans la plupart des domaines de l'activité publique et plus particulièrement dans celui de l'éducation, de la culture et des transports. La péréquation financière est davantage développée dans le chapitre 4 sur le fédéralisme financier suisse.

### *Relations économiques extérieures*

L'économie suisse dépend dans une large mesure d'un marché mondial ouvert et ceci aussi bien en ce qui concerne l'approvision-

nement que les débouchés. Il n'est ainsi pas étonnant que la politique d'échange de la Suisse se fonde sur le principe de la liberté des marchés, les taux douaniers étant relativement modestes et les restrictions quantitatives d'importation se limitant essentiellement aux produits agricoles. Au niveau du commerce extérieur, la Suisse a pris une part de 2,5 % environ dans les exportations et dans les importations des pays de l'OCDE en 1989<sup>1</sup>.

La balance commerciale de la Suisse, qui comprend l'ensemble des importations et des exportations de biens, est traditionnellement déficitaire. En d'autres termes, la valeur des importations dépasse celle des exportations. Néanmoins, ce déficit est en règle générale plus que compensé par les excédents de la balance des services (banques, assurances, tourisme) et les apports des revenus de capitaux investis à l'étranger. Citons à titre d'exemple qu'en 1989, les revenus provenant des dépenses touristiques en Suisse étaient environ 20 % plus élevés que les dépenses des touristes suisses à l'étranger et que les recettes relatives à l'ensemble des services ont été presque deux fois plus élevées que les dépenses effectuées dans ce domaine<sup>2</sup>. Quant aux recettes portant sur les revenus de capitaux (intérêts et dividendes payés aux détenteurs de capitaux en Suisse), elles ont été plus de deux fois supérieures aux dépenses.

Des statistiques plus détaillées sur la structure des exportations ne sont disponibles que pour les marchandises. Or, plus de la moitié des exportations suisses concerne les machines et les appareils (28,6 %), les produits chimiques et pharmaceutiques (17,8 %), ainsi que l'horlogerie (6 %), alors que les deux tiers des importations suisses portent sur les matières premières et les produits semi-finis (34,9 %), ainsi que sur les biens de consommation (32,7 %)<sup>3</sup>.

L'Allemagne est le principal partenaire commercial de la Suisse. En 1989, 33,5 % des importations suisses provenaient de ce pays et 20,3 % des exportations suisses allaient vers ce pays. D'autres partenaires importants de la Suisse sont la France, l'Italie, les Etats-Unis et la Grande-Bretagne. Il convient également de souligner que 70,9 % des importations suisses proviennent de la Communauté européenne et que la Suisse écoule 56,5 % de ses produits dans la Communauté.

---

1. Exportations et importations de biens et services aux prix et taux de change courants, OCDE (1991b), p. 129.

2. Annuaire statistique de la Suisse 1991, p. 118.

3. UBS (1991).

## 1.2 LES INSTITUTIONS SUISSES : DE LA CONFÉDÉRATION À L'ÉTAT FÉDÉRATIF

### 1.2.1 Brève histoire des institutions

Un pacte conclu entre 3 cantons montagnards en 1291 – il y a 700 ans – sous la forme d'une Confédération d'Etats est à l'origine de la Suisse. Cette alliance s'étendit peu à peu par la signature de conventions régionales, pour atteindre 13 cantons à la fin du 16<sup>e</sup> siècle. Chaque canton gardait ses prérogatives dans son organisation interne : son armée, sa monnaie, ses douanes, sa poste notamment. Un seul organe commun, la Diète, réunissait en règle générale chaque été, les délégués des cantons, qui n'acceptaient d'engagements – n'ayant pas force de lois – que dans les limites fixées par leurs mandants. De plus, les décisions prises n'étaient pas applicables aux cantons qui n'en voulaient pas. Ces éléments démontrent les liens très lâches existant entre les Etats souverains qui ont conclu de tels traités de droit international public.

Depuis la Réforme, le lien confédéral s'est parfois relâché et certains choix n'étaient pas toujours effectués selon des procédures démocratiques.

Après l'occupation française de 1798 – par l'Acte de médiation de 1803 – la Suisse comptait dorénavant 19 cantons, dont 6 nouveaux, qui seront rejoints par 3 autres Etats en 1814 à l'issue du Congrès de Vienne. Le Pacte fédéral de 1815, véritable traité, restaurant en partie l'ancien régime donna à la Suisse son dernier statut de Confédération d'Etats.

Une série d'événements dont certains furent tragiques conduisit à la rédaction d'une véritable constitution acceptée, par la Diète le 27 juin 1848, puis, après les votations en majorité positives dans les cantons, ratifiée par elle, le 12 septembre. Cette dernière Diète transforma la Suisse en un Etat fédératif.

En 1874, une nouvelle constitution qui régit encore la Suisse de 1991 fut approuvée par le peuple et les cantons. Elle répartit les compétences en mettant l'accent sur le rôle de la Confédération qui dispose désormais d'une armée sur la base d'une législation militaire. Elle a la possibilité d'unifier les règles du droit civil. C'est la concrétisation de l'adage : un peuple, un droit, une armée.

Ainsi, la Suisse est devenue un Etat non plus fondé sur un accord international mais sur une constitution répartissant, de manière acceptable par la majorité, les compétences entre le "fédéral", le "cantonal" et le "communal". Même si depuis un siècle et demi, les tâches confiées à la Confédération (l'expression

"Confédération helvétique" est demeurée alors même que la Suisse est devenue un Etat fédératif) se sont accrues, les cantons ont gardé de nombreux attributs de la souveraineté.

La Suisse de 1991 est composée de 26 cantons et demi-cantons. Le parlement, soit l'Assemblée fédérale, comprend deux chambres égales en droit où les décisions sont prises à la majorité : le Conseil national dont les 200 élus représentent le peuple suisse et le Conseil des Etats où siègent les 46 députés choisis dans les cantons selon leurs procédures propres. Ces conseillers votent les lois et élisent les personnes sans recevoir d'instructions de leurs électeurs. Ils désignent notamment le gouvernement, formé de 7 conseillers fédéraux et les juges des Tribunaux fédéraux.

### 1.2.2 Les mécanismes politiques d'aujourd'hui dans l'Etat fédéral suisse

Les caractéristiques d'un Etat fédéral varient d'un pays à l'autre. En Suisse, les particularités sont principalement les suivantes :

#### *Secteur public à trois niveaux*

Les quelques 3000 communes, les 26 cantons et la Confédération constituent l'ossature publique de la Suisse. Chaque niveau est d'importance presque égale selon le critère des masses budgétaires : dépenses (dépenses pour 1989 en milliards de francs : Confédération 27,5, cantons 37,6, communes 27,9) ou recettes. En effet, à chaque niveau, les collectivités exercent aussi bien des compétences allocatives que fiscales. Chaque entité peut percevoir certains impôts et des taxes pour financer son budget et prendre des initiatives tant politiques que juridiques dans les limites fixées par les constitutions fédérale et cantonales et, bien sûr, les législations respectives.

#### *Souveraineté des cantons et principe de subsidiarité*

Contrairement à la majorité des autres pays à structure fédérale, qui sont le fruit d'une volonté délibérée de décentraliser les pouvoirs de décision, l'Etat fédéral suisse est la réunion d'Etats souverains. Cette origine historique (cf. 1.2.1) est concrétisée dans l'article 3 de la Constitution fédérale : "Les cantons sont souverains en tant que leur souveraineté n'est pas limitée par la Constitution fédérale et, comme tels, ils exercent tous les droits qui ne sont pas délégués au pouvoir fédéral".

Le principe non-écrit dit de subsidiarité précise qu'une tâche ne peut être confiée à un niveau supérieur que si l'échelon inférieur n'est pas en mesure de l'assurer. Les règles constitutionnelles et légales doivent encore être modifiées puis acceptées par les organes compétents, avant que le transfert d'activité ne soit effectif.

### *Fédéralisme d'exécution*

Cette expression désigne le mode dominant de répartition des compétences entre la Confédération et les cantons. L'application pratique des tâches confiées à l'Etat central selon l'art. 3 cité, est souvent, sur la base des textes fédéraux entrés en vigueur, assumée par les cantons et leurs administrations. Les services fédéraux se contentent de contrôler leur exécution. A ce sujet, Nüssli constate que sur 158 domaines de compétence fédérale, 62 % prévoient une compétence cantonale d'exécution<sup>1</sup>.

### *Démocratie semi-directe*

Le système gouvernemental suisse est basé sur la démocratie semi-directe qui permet au peuple suisse d'exercer un pouvoir constitutionnel et législatif considérable. Les principaux modes utilisés sont outre la pétition, le référendum et l'initiative populaire qui peuvent s'exercer en principe à chaque niveau.

Par exemple, toute modification de la Constitution fédérale exige l'acceptation, en votation populaire, de la double majorité du peuple suisse et des cantons (référendum obligatoire). Les nouvelles compétences de l'Etat central sont donc limitées à la fois par une barrière démocratique (majorité du peuple) et une barrière fédérale (majorité des cantons). En outre, 50 000 personnes peuvent demander qu'une nouvelle loi ou la modification d'un texte légal soit mise en votation populaire (référendum facultatif). Par ailleurs, une initiative signée par 100 000 personnes et proposant une adjonction ou une suppression à la Constitution fédérale, nécessite la double majorité citée ci-dessus pour entrer en vigueur. Certains cantons connaissent aussi l'initiative législative, d'autres réunissent chaque année les citoyens et citoyennes en "Landsgemeinden" pour prendre une série de décisions qui sont de la compétence du peuple tout entier.

Au moyen de ses droits politiques, le peuple exerce un contrôle sur les processus de décision des collectivités publiques, ce qui implique des contraintes pour les parlements fédéral et cantonaux.

---

1. Nüssli K. (1985), p. 275.

Par contre, ces instruments entre les mains des électeurs et des électrices révèlent mieux les préférences de la population quant aux prestations publiques.

### *Relations cantons-communes*

Les collectivités locales sont la base de tout régime démocratique. Dans certains cantons, elles exercent des compétences étendues. Dans chacun d'entre eux, la Constitution et la législation fixent les tâches que les communes peuvent assumer. Leur autonomie et leur champ d'action sont ainsi garantis. Toutefois, les communes sont souvent la manifestation d'un fédéralisme plus centralisateur qu'au niveau fédéral. En général, les cantons ont, face à la Confédération, une position beaucoup plus marquée que les communes face à leur canton.

### *Justification du fédéralisme suisse*

Le fédéralisme suisse parfois décrié peut encore, selon J.F. Aubert<sup>1</sup>, se justifier par d'excellentes raisons.

"Premièrement, il rapproche le citoyen du pouvoir. J'aime mieux, avec mille, délibérer de nos petites affaires que de régler, avec trente mille, les petites affaires d'autrui". C'est l'avantage du principe de subsidiarité : l'école enfantine pour le quartier, l'école primaire pour la commune, l'école secondaire pour la ville, l'université au canton et les écoles polytechniques à la Confédération.

"Deuxièmement, le fédéralisme vulgarise le pouvoir... la république est gérée, non pas par mille personnes seulement, mais par cinquante mille". Un tel système stimule le bénévolat, de nombreuses personnes faisant partie de commissions ou de comités consultatifs, tout en luttant contre l'indifférence civique.

"Troisièmement, ces équipes multiples font plus que de répandre l'autorité. Elles permettent à des forces politiques différentes d'exercer simultanément le pouvoir". En Suisse, les pouvoirs exécutifs des collectivités publiques sont formés d'hommes et de femmes d'origine politique différente, ce qui représente une garantie contre des tendances à l'irresponsabilité. De plus, les municipalités, les conseils d'Etat et le Conseil Fédéral prennent presque toujours leurs décisions collégialement. Ces personnes sont en effet élues pour faire partie d'un pouvoir exécutif, leurs attributions particulières à la tête d'un département (finances, instruction ou santé) ne venant qu'en second lieu.

---

1. Aubert J.F. (1974), pp. 89-90.



"Enfin, quatrième ment, la division de la Suisse en cantons est une cause de stabilité". Ainsi, lors de l'élaboration de statuts d'autonomie ou de processus de régionalisation, notamment en Europe, les expériences centenaires du microcosme helvétique où chacun a appris à comprendre le voisin différent, tout en partageant avec lui, peuvent être très utiles.

## RÉFÉRENCES

- AUBERT J.F. (1974), *Petite histoire constitutionnelle de la Suisse*, Berne : Francke éditions, pp. 89-90.
- BURGENMEIER B. (éd.) (1989), *Main-d'œuvre étrangère en Suisse - une analyse économique*, Projet de Fonds national suisse de la recherche scientifique N° 1.512.0.86
- DAFFLON B. (1977), *Federal Finance in Theory and Practice With Special Reference to Switzerland*, Schriftenreihe Finanzwirtschaft und Finanzrecht, Band 21, Berne/Stuttgart : Verlag Haupt.
- FLÜCKIGER Y. et SCHÖNENBERGER A. (1987), "Le fédéralisme financier en Suisse", *Revue française de finances publiques*, N° 20, pp. 57-82.
- KNAPP B. (1984), "Le fédéralisme", *Revue de droit suisse*, NF 103, pp. 175-430.
- KÜMMERLI & FREY EDITIONS GEOGRAPHIQUES (1991), *La Suisse 1991*, Berne.
- NATIONS UNIES (1987), *Annuaire statistique 1987*, New York.
- NÜSSLI K. (1985), *Föderalismus in der Schweiz*, Zürcher Beiträge zur politischen Wissenschaft, Vol. 12, Grösch/CH : Verlag Ruegger.
- OCDE (1988), *Ageing Populations : The Social Policy Implications*, Paris.
- OCDE (1989), *OECD Economic Surveys - Switzerland 1988/89*, Paris.
- OCDE (1991), *Regional Problems and Policies in Switzerland*, Paris.
- OCDE (1991b), *Comptes nationaux 1960-1989*, Vol. 1, principaux agrégats, Paris.
- OFFICE FEDERAL DE LA STATISTIQUE, *Annuaire statistique de la Suisse diverses années*, Zurich : Verlag Neue Zürcher Zeitung.
- OFFICE FEDERAL DE LA STATISTIQUE (1991), *Mémento statistique de la Suisse 1991*, Berne.
- UBS, *La Suisse en chiffres - diverses années*.



## CHAPITRE 2

# La taille du secteur public

*Antonio MANZINI*

---

Les discussions sur la présence de l'Etat dans l'économie nationale ont une importance cruciale dans nos sociétés. Certains considèrent que l'Etat moderne a pris des proportions exagérées et souhaitent un désengagement rapide. D'autres, par contre, estiment que le secteur public devrait assumer davantage de responsabilités. Dans quelle direction va-t-on évoluer ? Malheureusement, nous ne disposons pas des capacités d'une voyante pour prédire si l'Etat du futur sera plus grand ou le contraire. Toutefois, cette constatation ne nous dispense pas d'étudier l'évolution *passée*. En effet, une meilleure compréhension des mécanismes qui ont régi le développement des activités publiques représente un ensemble de connaissances fort enrichissant pour les discussions politiques sur le rôle présent et futur de l'Etat.

Dans cette perspective, un des faits qui a le plus marqué l'évolution des économies dans les pays occidentaux tout au long de ce dernier siècle, et en particulier pendant les décennies qui ont suivi la fin de la deuxième guerre mondiale, est la croissance des activités de l'Etat. Non seulement les interventions étatiques sont devenues de plus en plus nombreuses, mais les domaines touchés par ces interventions se sont également multipliés. Cette croissance a été pratiquement ininterrompue et c'est seulement à partir de 1982 qu'on a commencé à déceler dans les pays occidentaux des signes de stabilisation, voire de réduction, de l'importance de l'Etat. Bien évidemment, cette tendance devra encore être confirmée avant de pouvoir parler d'un véritable renversement de situation. La Suisse n'a pas échappé à cette évolution, même si le

cas suisse, à l'instar des autres pays, présente des caractéristiques qui lui sont propres.

A l'heure actuelle, une abondante littérature propose plusieurs explications à la croissance du secteur public, mais aucune ne semble en mesure à elle seule d'expliquer un phénomène aussi complexe. En effet, les activités du secteur public sont trop hétérogènes pour que l'on puisse comprendre leur évolution dans le temps à l'aide de quelques facteurs seulement. Malgré ce constat d'imparfaite compréhension, il ne faut pas sous-estimer les connaissances acquises et le but de ce chapitre est justement d'en présenter quelques-unes, plus particulièrement dans la perspective suisse. Avant d'entrer dans le vif du sujet, nous abordons toutefois quelques thèmes plus abstraits, d'ordre méthodologique, qui concernent la signification qu'il faut donner à des termes comme secteur public, Etat et taille de celui-ci, ainsi que les problèmes d'ordre statistique.

## 2.1 LA DÉFINITION DU SECTEUR PUBLIC

### 2.1.1 De l'échec du marché au secteur public

Définir ce que nous entendons par Etat ou secteur public, deux termes équivalents dans la terminologie française, peut paraître au premier abord une entreprise banale, habitués comme nous le sommes à sa présence et à ses différentes interventions tout au long de notre vie. Cependant, une réflexion plus approfondie met en évidence la variété des définitions possibles, dont trois sont proposées ici à titre d'exemple. La première, qui adopte le point de vue institutionnel, voire légal, considère que l'Etat est formé par l'ensemble des pouvoirs publics, constitutionnellement organisés, et des administrations qui en dépendent. La deuxième, de type fonctionnel, affirme que l'Etat est une institution dont la finalité est la poursuite de l'intérêt de la collectivité. Finalement, la troisième définition parle d'Etat-conglomérat<sup>1</sup>. Cela correspond à une vision de l'Etat selon laquelle celui-ci est une organisation complexe caractérisée par des conflits internes (entre partis politiques, administrations, etc.) et externes (entre groupes d'intérêt, syndicats, etc.), dont le comportement dépend des équilibres que ces conflits permettent de réaliser.

D'autres définitions pourraient être ajoutées à cette liste. Cependant, et compte tenu de nos objectifs, nous nous limitons au

1. Mougéot (1989).

point de vue économique, car l'analyse économique nous permet de comprendre pourquoi une société a besoin d'un secteur public. La conception dominante justifie l'existence d'un secteur public dans l'économie nationale en s'appuyant sur l'idée d'échec (ou de lacune) du marché<sup>1</sup>. En effet, la meilleure utilisation possible des ressources productives est celle qui ressort du fonctionnement de marchés de concurrence parfaite. Cependant, la complexité du monde réel empêche que toutes les activités économiques soient organisées uniquement au moyen de marchés décentralisés. En conséquence, l'État est susceptible de commencer là où le marché n'arrive plus à organiser efficacement les activités économiques. Dans cette optique, l'État remplit essentiellement une tâche de surveillance des mécanismes marchands et intervient uniquement lorsqu'il constate que ces derniers présentent des défaillances. Il représente donc un moyen, alternatif au marché, dont dispose une société pour concrétiser des choix qui ne seraient pas réalisables par l'intermédiaire des mécanismes marchands.

Cette conception de l'État est le fruit d'un long développement intellectuel, caractérisé par un flux et reflux d'idées concernant le degré adéquat d'intervention étatique. En effet, les économistes ont depuis longtemps étudié les facteurs qui empêchent le marché de fonctionner correctement, mais également de préciser si l'intervention étatique est effectivement en mesure d'atténuer les problèmes soulevés par les défaillances du mécanisme marchand. En tête de la liste de lacunes du marché figure l'existence de structures de marché qui ne correspondent pas au critère de la concurrence parfaite (comme les monopoles, les oligopoles, les cartels, etc.) L'utilisation efficace des ressources étant réalisée dans un régime de concurrence, l'État peut favoriser le développement de telles conditions par des interventions législatives destinées à dissoudre les positions dominantes sur les marchés ou, à l'instar de la législation helvétique, punir les abus de celles-ci. La présence d'effets externes au mécanisme des prix constitue également une justification à l'intervention étatique. Un cas classique d'effet externe est représenté par la pollution. Rouler en voiture, par exemple, est un acte de consommation qui engendre, au-delà des coûts supportés par l'automobiliste, des dégâts à l'environnement. Or, ceux-ci ne sont pas à la charge de l'automobiliste : il aura donc tendance à rouler trop, car il sous-estime le coût du déplacement en voiture. Dans ces circonstances, l'État peut intervenir en prélevant, par exemple, une redevance de pollution, ce qui permet d'atténuer, voire corriger, cette distorsion.

---

1. Weber (1988) et Whynes and Bowles (1986).

La correction des lacunes occasionnées par les imperfections du marché et les effets externes ne représentent pas une intervention particulièrement onéreuse pour l'État. Il en va autrement pour les déficiences consécutives à l'existence des biens et services collectifs. Ceux-ci présentent l'une ou l'autre (ou les deux) des caractéristiques suivantes : la *non-rivalité* et la *non-exclusion*. La non-rivalité implique qu'un bien ou service peut être consommé simultanément par plusieurs individus, car la consommation de l'un n'empêche pas celle d'un autre. Les projections cinématographiques, les spectacles de tout genre, la défense nationale, les infrastructures routières et les programmes TV constituent des exemples dans ce domaine. Le caractère de non-exclusion se réfère à la possibilité du fournisseur d'exclure de la consommation tout utilisateur qui ne s'acquitterait pas d'un prix d'exclusion. Par exemple, le propriétaire d'un phare côtier n'est pas en mesure de faire payer un prix aux bateaux qui profitent de ses services. Certaines prestations (appelés services collectifs purs) présentent ces deux caractéristiques (la défense nationale), d'autres sont non-rivales mais exclusives (le cinéma) alors que l'on trouve plus rarement des services non-exclusifs et rivaux (les ressources des eaux internationales). Un bien ou service privé présente à la fois les caractéristiques d'exclusion et de rivalité. En présence de services collectifs, le marché est souvent incapable d'affecter spontanément des ressources à leur production. Il est en effet difficile d'imaginer un producteur privé qui offre à la collectivité des routes, de la défense nationale et des services diplomatique. Dès lors, l'Etat est susceptible d'intervenir pour fournir à la collectivité ce type de prestations, en décidant, dans la mesure du possible sur la base des préférences individuelles, quelle quantité doit être offerte et comment le financement est à répartir parmi les bénéficiaires.

La perspective selon laquelle l'Etat est un correcteur de lacunes du marché suggère une image saisissante de celui-ci. Le secteur public peut en fait être appréhendé comme une entreprise à laquelle la collectivité confie la tâche de lui fournir des prestations dont elle a besoin (infrastructure, communications, diplomatie, défense nationale, etc.) mais qui sont introuvables sur le marché. Par ailleurs, il est à remarquer que l'étendue des activités de l'Etat dans l'économie nationale n'est pas uniquement le reflet des orientations politiques et idéologiques de la société. En effet, les arguments évoqués ci-dessus montrent que la délimitation de la taille du secteur public dans une économie nationale repose également sur des arguments d'ordre technique. En d'autres termes, même une société ultralibérale ne pourrait pas se passer

d'un Etat d'une certaine dimension *minimale* à partir du moment où elle doit corriger les inévitables lacunes du marché. Ainsi, le débat politique consiste à savoir où se situe ce minimum et s'il est souhaitable que la taille du secteur public aille au-delà de celui-ci.

### 2.1.2 Les fonctions de l'Etat

Au cours du temps, l'étendue et la nature des interventions publiques se sont développées. A l'heure actuelle, l'Etat n'a pas simplement à remplir la *fonction allocative*, qui consiste, comme nous l'avons présenté dans la section précédente, à fournir les prestations dont le marché n'assure pas l'approvisionnement à la collectivité et à corriger les lacunes de celui-ci. Aujourd'hui, l'Etat s'occupe également de modifier, sur la base de critères que la société considère comme justes ou équitables, la distribution des revenus qui ressort du fonctionnement des marchés. C'est ce qu'on appelle la *fonction redistributive*. De plus, les pouvoirs publics agissent activement pour assurer à l'économie un rythme de croissance régulier, en évitant ainsi des dérapages soit d'un côté (récession) soit de l'autre (surchauffe). Il s'agit là de la *fonction stabilisatrice* du secteur public<sup>1</sup>.

La stabilisation de l'économie est une préoccupation qui s'est manifestée petit à petit à partir des années successives à la première guerre mondiale. En effet, la fin de la "belle époque" et la guerre qui l'a suivie ont plongé l'économie mondiale dans une situation de détresse, interrompue seulement par des courtes périodes d'expansion (1924-29 et 1936-39, cette dernière notamment à cause de la course générale aux armements). C'est en particulier la crise dont le détonateur fut le krach boursier d'octobre 1929 qui a montré les faiblesses des économies de marché à surmonter des périodes de récession sans appuis extérieurs. L'économie suisse n'a pas échappé au marasme de ces années troubles. Tous les secteurs et toutes les branches furent, quoique inégalement, touchés. Au point le plus profond (1932-33), 100 000 chômeurs furent dénombrés, chiffre qui n'a de loin jamais plus été atteint depuis. C'est dans ce contexte que l'économiste anglais John Maynard Keynes (1883-1946) a démontré la responsabilité de l'Etat dans la sauvegarde du plein-emploi et de

---

1. La définition fonctionnelle de l'Etat, d'après laquelle l'existence de celui-ci est justifiée sur la base des 3 fonctions (allocative, redistributive et stabilisatrice) que la société lui confie d'exécuter est due à Richard Musgrave [voir, par exemple, Musgrave and Musgrave (1989)]. D'autres auteurs considèrent que l'Etat doit également remplir la fonction de réglementation [voir Brown and Jackson (1990)].

l'équilibre conjoncturel. A travers la modulation des dépenses publiques, qui constituent une part importante de la demande globale, ou bien par l'intermédiaire des recettes fiscales, l'Etat est susceptible de relancer l'économie en période de récession ou d'en freiner la croissance quand des tensions se manifestent. Le rôle de l'Etat dans la stabilisation conjoncturelle fait encore l'objet de débats, tant académiques que politiques, mais il n'en reste pas moins que la fonction de stabilisation demeure un des soucis que les gouvernements doivent affronter.

C'est essentiellement après la deuxième guerre mondiale que l'Etat a mis en œuvre toute une série de mesures destinées à corriger les inégalités de revenu les plus flagrantes, principalement celles entre individus mais également celles qui relèvent des disparités régionales. C'est cette fonction redistributive qui a le plus contribué à la croissance du secteur public pendant ces dernières décennies. Si la pauvreté et les injustices ont toujours habité ce monde, les interventions *publiques* destinées, sinon à les résoudre, au moins à les atténuer sont d'âge relativement récent<sup>1</sup>. Cela montre clairement que l'Etat providence est en fait un produit de la croissance économique : quand le niveau de vie de la population s'est élevé, les ressources que l'Etat pouvait utiliser à des fins redistributives ont également augmenté. Les moyens engagés par la politique de redistribution vont de la fiscalité aux assurances sociales et aux dépenses publiques. L'effet redistributif de la fiscalité tient essentiellement à son caractère progressif : la ponction fiscale est relativement plus lourde pour les individus aisés que pour les contribuables de condition modeste. Par ailleurs, on peut déceler une volonté redistributive dans les assurances sociales *obligatoires*, qui permettent de transférer des ressources d'une catégorie de la population vers une autre. Ainsi, l'Assurance Vieillesse et Survivants (AVS, adoptée par le peuple suisse en 1947) véhicule des fonds des actifs vers les inactifs. L'assurance-maladie, de son côté, transfère des ressources des individus sains vers les malades. Les dépenses publiques ont également un effet redistributif à partir du moment où leur coût est réparti sur un grand nombre de citoyens, alors que les bénéficiaires profitent seulement à un petit groupe d'individus. A titre d'exemple, on peut envisager les subventions versées aux Chemins de Fer Fédéraux (CFF) – les voyageurs en profitent mais tous les contribuables participent au financement à travers les impôts – et celles dont bénéficient certaines institutions culturelles (théâtres, musées, etc.) et les agriculteurs.

1. Par contre, l'existence des œuvres de bienfaisance privées est beaucoup plus ancienne.



La distinction en trois fonctions de l'Etat moderne suggère que les motivations à la base de ses interventions de nature stabilisatrice et redistributive sont différentes de celles qui guident ses actions en matière allocative. Or, nous pouvons néanmoins considérer que l'idée d'échec du marché, qui justifie l'entremise de l'Etat dans le domaine de l'allocation des ressources, peut également s'appliquer aux deux autres champs d'intervention. Examinons à titre d'exemple la politique redistributive. Dans ce domaine, des efforts engagés sur une base purement volontaire et privée ont toujours existé. Néanmoins, la quantité de ressources redistribuées dans le cadre de solutions privées demeure insuffisante et ceci à cause du comportement resquilleur des individus. En effet, ces derniers n'ont pas intérêt, en absence de coercition, à participer à l'effort redistributif, même s'ils considèrent que cet effort aurait des retombées positives. Ils espèrent que les autres payent, de façon à pouvoir tirer profit des mesures redistributives sans faire de sacrifices. Le même problème se pose dans le domaine de l'allocation des ressources, quand, par exemple, il s'agit de construire une route dont un grand nombre d'individus pourra profiter : tout le monde voudrait l'utiliser sans devoir contribuer à son financement. C'est dans ce sens que le marché est en échec : les échanges entre individus n'aboutissent pas à l'accomplissement de tâches qui sont pourtant désirables.

### 2.1.3 Vers une définition opérationnelle du secteur public

L'image de l'Etat qui ressort de la discussion menée jusqu'ici est celle d'une institution chargée par la collectivité de la réalisation de certaines tâches en matière d'allocation et de redistribution des ressources ainsi que dans le domaine de la stabilisation de la croissance économique. Néanmoins, cette image est encore floue. Dans cette section nous apportons quelques éléments de précision, mais auparavant, il faut atténuer l'opposition nette entre marché et secteur public qui a caractérisé l'exposé jusqu'à présent. En effet, il serait faux de considérer que là où s'arrête le marché commence le secteur public. En réalité, il existe toute une série d'institutions à la frontière entre les deux (par exemple les associations à but non-lucratif et les organisations non-gouvernementales) qui se sont développées pour pallier à différentes lacunes du marché. En fait, l'organisation de l'activité économique est le fruit d'un choix institutionnel beaucoup plus complexe que la dichotomie marché/Etat ne le laisse sous-entendre.

Penchons-nous d'abord sur l'*aspect institutionnel*, à savoir comment le secteur public est organisé pour effectuer les tâches qui

lui sont confiées par la collectivité. De nos jours, la forme dominante d'organisation des activités du secteur public est représentée par les différents Etats nationaux, qui sont en fait constitués par toutes ces institutions et organismes qui permettent au pouvoir politique d'établir des règles et de les exécuter de manière coercitive. Il s'agit essentiellement des administrations publiques, c'est-à-dire l'appareil gouvernemental, et des organismes de sécurité sociale.

Il faut également considérer que l'Etat organise certaines de ses activités par l'intermédiaire d'*entreprises publiques*. Toutefois, l'intégration de cette forme institutionnelle dans le secteur public pose des problèmes d'ordre conceptuel, car le comportement économique des entreprises publiques ne peut souvent être distingué de celui des firmes privées. En effet, les entreprises de propriété publique produisent et commercialisent dans la plupart des cas des biens et services qui répondent à des besoins éminemment privés. Dans ces conditions, le simple fait que l'Etat en est le propriétaire ne justifie pas leur prise en compte dans l'ensemble des activités du secteur public. Dans ces cas, le seul critère de la propriété est insuffisant pour déterminer si une institution fait partie ou non du secteur public. Au critère de la propriété il est donc conseillé d'ajouter celui du contrôle. Ainsi, l'intégration d'entreprises publiques dans l'Etat semble être justifiée lorsque celui-ci exerce un contrôle effectif sur la gestion de leurs affaires, notamment en choisissant les dirigeants et en imposant les objectifs à poursuivre. La production est ainsi organisée sur la base de critères qui échappent à la logique commerciale, et les entreprises contrôlées par l'Etat deviennent de véritables instruments de politique économique, permettant la réalisation d'objectifs macro-économiques, redistributifs ou de politique industrielle<sup>1</sup>.

---

1. Les problèmes que nous avons évoqués ci-dessus se retrouvent, au niveau international, dans les différentes études appliquées. Si les administrations publiques et les organismes de sécurité sociale sont unanimement considérés comme faisant partie du secteur public, il en va autrement en ce qui concerne les entreprises publiques. Pathirane & Blades (1982) se sont intéressés à ce problème et ils ont constaté que plusieurs critères sont utilisés dans les différents pays pour déterminer si une entreprise fait partie du secteur public ou non. Les plus utilisés sont les deux que nous avons déjà mentionnés, à savoir la propriété et le contrôle. Cependant, ces deux critères sont souvent complétés par d'autres. Par exemple, certains pays considèrent qu'une entreprise est publique si l'Etat exprime sans ambiguïté la volonté de la garder entre ses mains. Dans d'autres pays, la taille de l'entreprise ou le niveau du gouvernement qui la possède sont également des critères déterminants. Quoi qu'il en soit, il est évident que

Pour distinguer la sphère publique de l'économie de celle privée, on se réfère souvent au mode de prise de décision. Dans cette optique, le marché est le reflet de volontés individuelles. Par contre, le secteur public est caractérisé par des décisions qui sont le fruit d'une volonté collective, qui s'exprime à travers les mécanismes politiques. Il faut encore préciser ce que nous entendons par le terme *volonté collective*. Dans nos sociétés démocratiques, celle-ci correspond d'habitude à la volonté de la majorité. Néanmoins, la volonté du plus grand nombre n'est pas la solution que tous les individus appartenant à la société en question préfèrent. En fait, il existe un problème de compatibilité entre préférences individuelles et choix collectifs<sup>1</sup>. Malgré cette difficulté, il est utile, sur le plan conceptuel, de distinguer l'Etat du marché sur la base du mécanisme de prise de décision.

Cependant, la seule nature du processus de prise de décision est un critère insuffisant pour tracer une séparation nette entre les sphères publique et privée de l'économie. Comme nous l'avons mentionné ci-dessus, plusieurs institutions contribuent à l'organisation de l'activité économique. Parmi celles-ci, il y en a certaines (traditionnellement considérées comme faisant partie du secteur privé) dont les décisions en matière d'allocation des ressources sont aussi le résultat d'une volonté collective. Par exemple, la construction d'un court de tennis est très souvent le fruit d'une décision prise collectivement par les membres du club. Toutefois, il existe une différence entre le secteur public et ces mécanismes privés de prise de décision collective. Celle-ci tient au fait que le secteur public peut se prévaloir, dans son action, du pouvoir de coercition.

L'Etat (ou secteur public) est donc un organisme multiforme, formé d'institutions (administrations publiques et organismes de sécurité sociale) qui sont censées permettre la formation et l'exécution de décisions collectives. Néanmoins, les particularités propres à chaque société et économie ne nous permettent pas de formuler une définition unique et universelle du secteur public. Dans ces conditions, il est donc nécessaire, avant d'entreprendre des études statistiques, de définir ce que nous faisons figurer dans le secteur public. C'est ce que nous ferons au moment de la présentation des données relatives à la Suisse.

---

(Suite note p. 36)

la variété des critères qui sont utilisés pour décider si certaines institutions font partie du secteur public, ou si elles en sont exclues, ne permet pas d'avoir une définition de secteur public précise et compatibles sur le plan international.

1. Voir Arrow (1951).

## 2.2 LA TAILLE DE L'ÉTAT

Lorsqu'il s'agit de mesurer la dimension de l'Etat, on se base généralement sur des indicateurs susceptibles de quantifier les activités économiques qu'il entreprend. Ces indicateurs sont généralement comparés à ceux relatifs à l'ensemble de l'économie. Pour avoir une vision cohérente des activités économiques de la Suisse (y compris celles effectuées par le secteur public), la base statistique la plus complète est constituée par la comptabilité nationale.

### 2.2.1 Les données de la comptabilité nationale

La comptabilité nationale est un vaste recensement de l'activité économique d'un pays ; son but consiste à quantifier les grands agrégats économiques, tels que la production, la consommation, les investissements, les exportations, les importations et les opérations effectuées par le secteur public. L'annexe 1 à ce chapitre présente avec plus de détails le système comptable et la place de l'Etat dans celui-ci<sup>1</sup>. Cette section se limite à en rappeler les aspects essentiels.

L'approche comptable à l'économie suisse se base sur une vision simplifiée des activités économiques. Les agents économiques sont regroupés en quatre *secteurs institutionnels* : les entreprises, les ménages, l'Etat et les assurances sociales. Chacun d'entre eux exerce trois fonctions, dont l'importance est très inégale suivant le secteur considéré : la production (en large partie effectuée par les entreprises), l'affectation des revenus (ce sont plutôt les ménages, l'Etat et les assurances sociales à le faire) et la formation de capital (tous les secteurs institutionnels y participent). Considérons le cas de l'Etat. Dans la comptabilité nationale suisse, ce secteur institutionnel comprend les administrations fédérales, cantonales et communales au sens étroit, les fabriques fédérales d'armement, la Monnaie fédérale, la Régie fédérale des alcools, les stations d'essais scientifiques publiques, les forêts publiques, les écoles publiques, les musées, les théâtres municipaux, les établissements publics de bienfaisance et les hôpitaux publics (y compris les hôpitaux de droit privé remplissant manifestement des fonctions d'hôpitaux publics). Il apparaît donc que la comptabilité nationale exclue les grandes régies fédérales (PTT et CFF) et les services industriels (entreprises publiques

---

1. Voir également Office fédéral de la Statistique (1984). Le travail de Jans (1990) présente le système suisse de comptabilité nationale.

cantonales) de l'Etat<sup>1</sup>, car seules les unités institutionnelles produisant des biens et services *non-marchands* ont été retenues. Par ailleurs, même les assurances sociales ne font pas partie de l'Etat, contrairement aux pratiques internationales. En effet, le système comptable leur attribue un compte à part. Ainsi, pour la comptabilité nationale suisse il y a une distinction entre le concept d'Etat et celui de *secteur public*, le premier étant englobé dans le second. Le secteur public comprend en effet l'Etat, tel qu'il a été défini cidessus, ainsi que les assurances sociales et les entreprises publiques. Au niveau comptable, on assiste donc au morcellement du secteur public, ce qui provoque la dilution de ses activités en plusieurs comptes. Il en résulte un manque de statistiques globales relatives au secteur public, car les opérations enregistrées dans les différents comptes ne peuvent pas toujours être additionnées : c'est une des lacunes du système comptable suisse. En ce qui concerne les opérations réalisées par l'Etat, la comptabilité nationale nous fournit les renseignements suivants :

**Tableau 2.1** Les chiffres-clés de la comptabilité nationale en 1989  
(en millions de francs)

1) Valeur de la production brute de l'Etat	45 605
2) Dont : - dépenses de personnel	28 375
3) - dépenses en biens et services (y compris les amortissements)	17 230
4) Ventes	9 785
5) Consommation finale de l'Etat	35 820
6) Transferts à des tiers	19 585
7) Intérêts de la dette publique	3 880
8) Dépenses courantes	59 285
9) Recettes courantes	67 660
10) Dont : - impôts	60 165
11) PIB	289 800

Source : Comptes Nationaux de la Suisse en 1989.

La première ligne de ce tableau correspond à la valeur de toute la production réalisée par l'Etat. D'après les conventions internationales, la valeur de la production publique est égale à la somme des coûts de production. Ceux-ci correspondent aux dépenses de personnel (reportées à la ligne 2) et à celles en biens et services (ligne 3). Il est à remarquer que l'Etat vend néanmoins une partie de sa production à d'autres secteurs (ménages, entreprises, etc.),

1. Ils sont intégrés dans le secteur des entreprises.

même si cela n'est pas son objectif<sup>1</sup>. Les recettes de ces ventes, qui ne devraient en principe inclure des éléments de profit, sont déduites de la valeur de la production brute. Cette opération résulte dans la *consommation finale*, appelée également *demande finale de l'Etat*. Cet agrégat représente la valeur des biens et services non-marchands produits par l'Etat.

La consommation finale de l'Etat nous renseigne sur la valeur de la production non-marchande qu'il réalise. A côté de celles-ci, l'appareil productif donne également naissance aux biens et services de consommation, à ceux qui sont exportés et aux biens d'investissement. La somme de tous ces éléments, déduction faite des importations, est identiquement égale au Produit intérieur brut (PIB). C'est justement à partir de cette identité comptable qu'on construit une des mesures de la taille de l'Etat les plus utilisées, à savoir le rapport entre la demande finale et le PIB. Néanmoins, la demande (ou consommation) finale ne représente pas la totalité des dépenses courantes. Pour les obtenir il faut en effet rajouter les transferts versés à des tiers (ligne 6) et les intérêts de la dette (ligne 7). Le total, à savoir les dépenses courantes, est reporté à la ligne 8. Le rapport entre dépenses courantes et PIB est aussi largement utilisé pour mesurer la dimension de l'Etat. La composition des dépenses courantes est illustré dans le graphique 2.1.

La différence entre recettes courantes (ligne 9) et dépenses courantes constitue l'épargne de l'Etat. Elle couvre une partie du financement de ses investissements. Ceux-ci ne sont pas identifiables. Seulement depuis une dizaine d'années, la comptabilité nationale établit une distinction entre les investissements privés et ceux publics, sans toutefois différencier ces derniers entre investissements de l'Etat, des assurances sociales et des entreprises publiques. En d'autres termes, pour connaître les dépenses totales de l'Etat, il nous manque une tranche à rajouter au graphique 2.1, à savoir les investissements étatiques<sup>2</sup>.

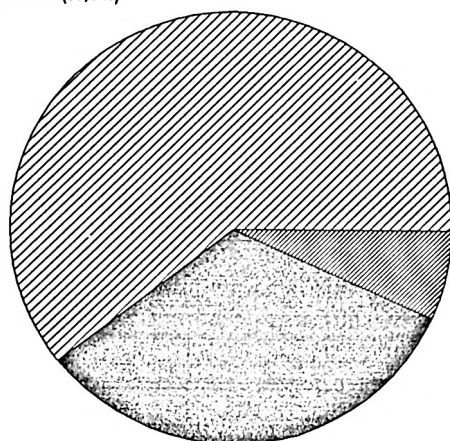
---

1. Les recettes de ces ventes sont très hétérogènes. On y trouve, par exemple, toute une série de taxes et autres contributions perçues en contrepartie de services, les primes d'assurance contre les risques à l'exportation, les recettes des théâtres et des hôpitaux, les loyers, etc.

2. Des séries statistiques sur les investissements de l'Etat, allant de 1972 à 1984, ont été calculées par Lambelet, Rakotoarimanana, et Schwartz (1986). Les auteurs montrent que la part de l'Etat dans l'investissement total est loin d'être négligeable, car elle représente environ 20 % de ce dernier.

Graphique 2.1 La composition des dépenses courantes (en 1989)

Consommation finale (60,4 %)



Intérêts (6,6 %)

Transferts (33,0 %)

## 2.2.2 La taille de l'Etat selon la comptabilité nationale

### *Les grandes tendances*

A partir des données de la comptabilité nationale, on peut calculer quelques mesures susceptibles de nous renseigner sur l'importance des activités publiques en Suisse. Il existe deux possibilités pour évaluer la taille de l'Etat : soit par une mesure absolue, soit par une mesure relative. La première alternative consiste à chiffrer les activités étatiques par des montants exprimés en francs, comme les dépenses courantes ou la demande finale. La deuxième se présente sous la forme d'un rapport : au numérateur un indicateur des opérations publiques (par exemple, la demande finale) et au dénominateur un indicateur de l'activité économique globale (généralement le PIB ou le PNB). Les mesures absolues sont souvent utiles pour effectuer des comparaisons dans le temps. Ainsi, on peut calculer le taux de croissance des dépenses publiques ou de ses composantes. Cependant, les mesures relatives fournissent davantage d'informations car elles permettent de comparer l'importance des activités de l'Etat dans le contexte économique global. Le tableau 2.2 nous fournit des mesures, relatives et absolues, de la taille de l'Etat suisse à divers moments pendant ces quarante dernières années.

Les mesures absolues sont inscrites dans les lignes impaires du tableau 2.2, alors que les lignes paires présentent les mesures relatives. Si l'on considère les montants absolus, on constate que tous les agrégats retenus ont augmenté sur la période considérée : le taux de croissance annuel des dépenses courantes est de 8 %, celui de la demande finale et des impôts de 7,3 %. En termes relatifs, nous assistons également à une augmentation de toutes les mesures. Cela s'explique par le plus faible taux de croissance du PIB (7 %). Il faut néanmoins remarquer que plusieurs combinaisons de facteurs provoquent l'augmentation des mesures relatives. Entre autres, si le numérateur (par exemple, les dépenses courantes) augmente de manière "tendancielle", alors que le dénominateur (le PIB) reste stable ou diminue, il en résultera une augmentation prononcée du rapport. Cela a été notamment le cas pendant les années de crise (1958 et 1975/76).

Tableau 2.2 Les mesures de la taille de l'Etat d'après la comptabilité nationale (en millions de francs courants)

Mesures	1950	1960	1970	1980	1989
1) Consommation finale	1 935	3 175	9 170	20 840	35 820
2) Part au PIB	9,9 %	8,5 %	10,1 %	12,2 %	12,4 %
3) Dépenses courantes	2 690	4 530	13 165	31 785	55 405
4) Par rapport au PIB	13,7 %	12,1 %	14,5 %	18,7 %	19,1 %
5) Recettes fiscales	3 200	5 910	16 505	35 250	60 165
6) Par rapport au PIB	16,3 %	15,8 %	18,2 %	20,7 %	20,8 %
7) PIB	19 580	37 370	90 665	170 330	289 800

Source : Comptes nationaux de la Suisse, Séries révisés de la comptabilité nationale suisse.

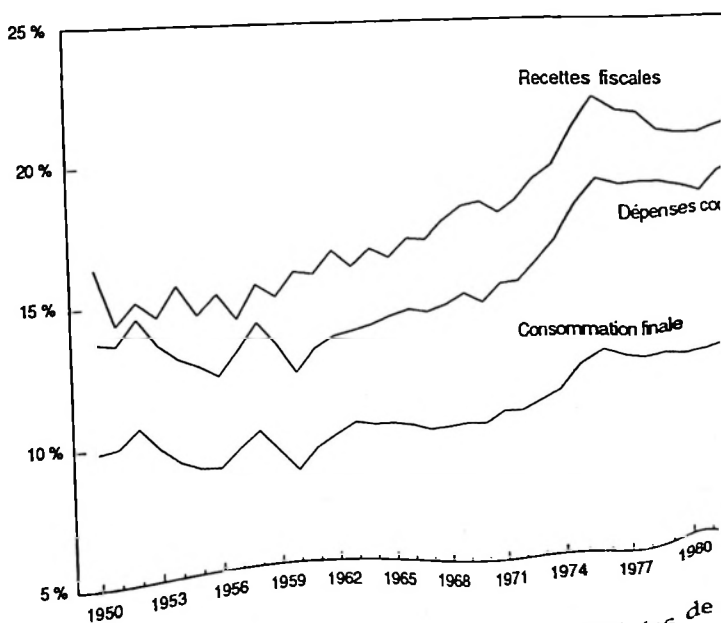
Pourquoi ne pas utiliser un seul indicateur pour mesurer la "taille" ou, synonyme souvent utilisé à tort, la "quote-part" de l'Etat ? En fait, il n'existe pas une mesure qui saurait englober toutes les autres. Selon le but de l'analyse, il est préférable d'en utiliser une plutôt que l'autre, ce qui revient à affirmer que chiffrer la taille de l'Etat dans l'économie est une opération qui n'est pas dépourvue d'ambiguïté. C'est probablement pour cette raison que la taille de l'Etat est un sujet politiquement sensible. En effet, suivant que l'on soit partisan ou adversaire de l'intervention publique, on choisira l'une ou l'autre des mesures pour appuyer ses convictions. De plus, quand on mesure la taille de l'Etat à partir



d'un rapport les résultats obtenus sont trompeurs dans où le numérateur n'est pas partie intégrante du dénominateur. Par exemple, les dépenses courantes ne sont pas incluses dans le rapport entre l'un et l'autre ne peut donc pas être considéré comme étant une quote-part. En fait, un seul des indicateurs présentés dans cette section fournit une véritable mesure : s'agit du rapport entre la consommation finale et le PIB. Cependant, baser l'analyse uniquement sur cette mesure n'est pas un facteur essentiel de la croissance des activités publiques, des opérations redistributives. Il est donc préférable d'utiliser une batterie d'indicateurs pour apprécier la présence de ces activités dans l'économie nationale, en faisant preuve de grande prudence lors de l'interprétation des valeurs ponctuelles, sous réserve de leur signification, et en accordant plus d'importance à l'évolution dans le temps.

L'évolution complète des rapports entre les mesures de l'activité étatique proposées dans le tableau 2.2 et le PIB pour la période 1950-1989, est illustrée dans le graphique 2.2.

Graphique 2.2 Quelques mesures de l'évolution de la taille du rapport au PIB (1950-1989)



Source : Comptes nationaux de la Suisse, Séries révisées de la comptabilité nationale Suisse.

Nous pouvons constater que *trois phases* se dégagent. Pendant la première (de l'après-guerre jusqu'au début des années 60) on assiste à un désengagement de l'État qui fait suite à l'effort de guerre. Le seul "sursaut" se produit en 1958, année pendant laquelle l'économie suisse connaît une récession<sup>1</sup>. La seconde phase s'amorce au début des années 60, pendant laquelle la croissance des activités publiques, telle qu'elle est mesurée par les grandeurs retenues, est plus rapide que l'évolution de l'étalon de comparaison (le PIB). Cette deuxième phase se termine vers le milieu des années 70, plus précisément pendant la forte récession qui a déterminé la baisse du PIB en termes réels de près de 9 % en 2 ans (75 et 76), fait unique dans l'histoire de l'après-guerre en Suisse. Dans le graphique 2.2, on peut ainsi constater que tous les rapports augmentent très vite en 1975 et 1976, phénomène qui s'explique, d'un côté, par l'augmentation du numérateur et, de l'autre côté, par la diminution, voire stagnation, du dénominateur. C'est pendant cette période que la croissance de la taille de l'État s'estompe, pour laisser la place à la troisième phase. Celle-ci est caractérisée par une relative stabilité<sup>2</sup>.

Analysons à présent les problèmes associés aux trois variables (consommation finale, dépenses courantes et recettes fiscales) que nous avons retenues pour mesurer la taille de l'État. La *consommation finale*, à savoir la production réalisée par l'État afin de remplir les tâches qui lui sont confiées par la collectivité, n'a pas de dimension marchande, ce qui entraîne l'absence d'un prix de référence pour pouvoir l'évaluer. Pour surmonter cette difficulté, il existe une convention internationale d'après laquelle la valeur de la production publique est égale aux coûts de production supportés par l'État. Même si cette pratique est très

1. En termes réels, le PIB a diminué.

2. L'évolution en dents de scie qui caractérise le rapport entre les impôts et le PIB réside dans le système fiscal adopté par la Confédération et par la majorité des cantons. D'après ce système, l'impôt est déterminé en se fondant sur la moyenne des revenus des deux années qui précèdent la période de taxation. Sur cette base, l'administration fiscale calcule l'impôt dû. Le contribuable peut s'acquitter de sa dette fiscale en deux ans, ou bien en une seule fois. Le paiement anticipé de l'impôt permet aux contribuables de bénéficier d'un escompte. Si tous les contribuables choisissent le paiement anticipé, les encaissements fiscaux se concentreraient pendant la première année de la période d'échéance, alors que pendant la deuxième ils seraient nuls. Le fait que cette possibilité soit offerte aux contribuables (et que certains l'aient adoptée) justifie l'évolution très particulière des recettes d'impôt. Pendant les années 70, ce phénomène s'est estompé, car la méthode de comptabilisation a changé. En effet, on n'a plus uniquement retenu comme critère de comptabilisation le moment de l'encaissement, mais également la période à laquelle les recettes fiscales sont à attribuer.

répandue, il faut néanmoins considérer que l'accent n'est mis que sur le côté coûts de production. En d'autres termes, on oublie l'aspect lié à la satisfaction que les bénéficiaires des prestations publiques dérivent de celles-ci, contrairement aux biens et services privés, dont le prix de vente reflète à la fois les coûts de production et l'utilité des consommateurs. De plus, l'Etat peut obtenir, grâce à son pouvoir de coercition, des ressources à des prix inférieurs à ceux pratiqués sur le marché (par exemple, la solde des militaires qui est en fait un salaire nettement plus bas de celui que l'Etat aurait dû payer pour constituer une armée de professionnels).

L'utilisation des *dépenses courantes* comme mesure de l'activité publique pose également un problème. En ne considérant que les dépenses, on admet implicitement que celles-ci constituent le seul instrument d'intervention publique. Or, les opérations publiques peuvent également être de type indirect, comme c'est le cas des mesures anti-pollution. En effet, l'Etat peut remplacer une intervention directe (construction d'une station d'épuration) par une indirecte (imposition aux entreprises de réaliser des investissements en équipements anti-pollution). Parmi les interventions indirectes, les mesures de réglementation ont connu une croissance particulièrement forte durant ces dernières années<sup>1</sup>. Les dépenses publiques n'enregistrent pas l'évolution de ces mesures, sauf pour des montants relativement modestes, nécessaires à l'engagement de fonctionnaires préposés à l'élaboration et à la surveillance de l'exécution des principes réglementaires. En conséquence, si l'intervention publique se manifeste de plus en plus sous forme de mesures de réglementation, plutôt que de dépenses publiques, alors prendre en compte seulement ces dernières risque de fournir une image imprécise de l'incidence de l'Etat sur l'économie. Le même raisonnement s'applique au cas des dépenses fiscales, qui sont un substitut à la dépense directe. Par exemple, si l'Etat désire aider financièrement une certaine catégorie de la population il peut accorder des subventions (c'est une dépense directe), ce qui aura comme conséquence l'augmentation des dépenses publiques. Le même but peut être atteint en accordant des exonérations fiscales à cette partie de la population (c'est la dépense fiscale), ce qui aura comme conséquence la réduction des recettes fiscales sans modification des dépenses.

Finalement, une remarque s'impose quant à l'utilisation des *recettes fiscales* pour mesurer la taille de l'Etat. Cet indicateur met l'accent sur le caractère coercitif des interventions publiques. En effet, il mesure la part des richesses créées pendant une année qui

---

1. Voir Saunders and Klau (1985).

est prélevée par l'Etat grâce à son pouvoir de contrainte. L'utilisation de cet agrégat nécessite une certaine prudence quant aux conclusions qu'on en tire. En effet, cette mesure, à l'instar du total des dépenses, ne donne aucune indication sur la nature des activités entreprises par le secteur public. De plus, un biais supplémentaire est introduit par le fait que l'Etat ne se finance pas uniquement par la fiscalité, mais également grâce à l'endettement, aux prix publics, aux recettes non-fiscales, etc.

### *Les facteurs de croissance*

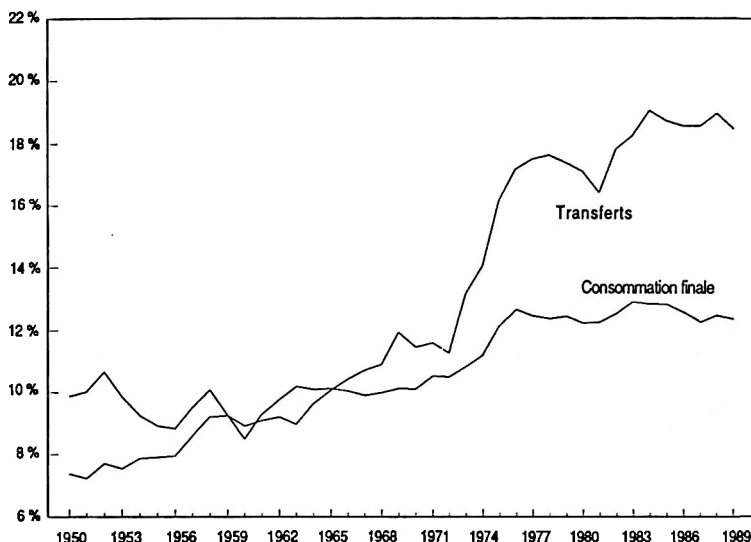
Au niveau international, différentes études ont clairement montré que la fonction redistributive est le principal facteur responsable de la croissance des activités publiques<sup>1</sup>. Ainsi, l'extension du secteur public observée pendant ces dernières décennies n'est pas tellement le fruit de l'augmentation de ses activités de *production*, mais plutôt du fait qu'une part croissante des ressources créées par l'économie est drainée vers l'Etat, qui la redistribue par la suite. La Suisse n'a pas échappé à ce phénomène. Pour l'illustrer, nous avons représenté dans le graphique 2.3 le rapport entre la consommation finale et le PIB, ainsi que celui entre les transferts versés et le PIB entre 1950 et 1989. La consommation finale mesure la valeur des biens et services non-marchands, donc l'importance des activités productives de l'Etat. Les transferts représentent les montants versés aux entreprises, aux ménages et à l'étranger. Pour construire la série des transferts, nous n'avons pas pris en compte uniquement les transferts effectués par l'Etat, mais nous y avons également ajouté, après élimination des montants comptés à double, les prestations des assurances sociales.

Nous pouvons constater une progression des transferts plus nette que celle de la consommation finale. En effet, le rapport entre les ressources redistribuées et le PIB est passé de moins de 8 % au début des années 50 à plus de 18 % à la fin des années 1980. C'est l'importance croissante du rôle des assurances sociales qui explique cette évolution. Considérons, à titre d'exemple, l'Assurance-vieillesse et survivants (AVS). Lors de sa mise en vigueur (en 1948), l'AVS était destinée à compléter les ressources des assurés. Au fil du temps, elle s'est néanmoins transformée en assurance dont le but était de fournir aux personnes âgées des rentes suffisantes pour leur garantir la satisfaction des besoins vitaux. Ce changement d'orientation a été institutionnalisé lors de la 8e révision (entrée en vigueur en 1973), ce qui a déterminé l'augmentation de la rente minimum de 220 francs en 1972 à 400 en

1. Voir Saunders and Klau (1985).

1973 et 500 une année après. En conséquence, les prestations de l'AVS, qui étaient de 3,8 milliards de francs en 1972, se sont brusquement élevées à 6,5 milliards en 1973 et 8,6 en 1975. Cette évolution, renforcée par la récession de 1975/76, se dessine clairement dans le graphique 2.3.

**Graphique 2.3** L'évolution de la consommation finale et des dépenses de transferts par rapport au PIB (1950-1989)

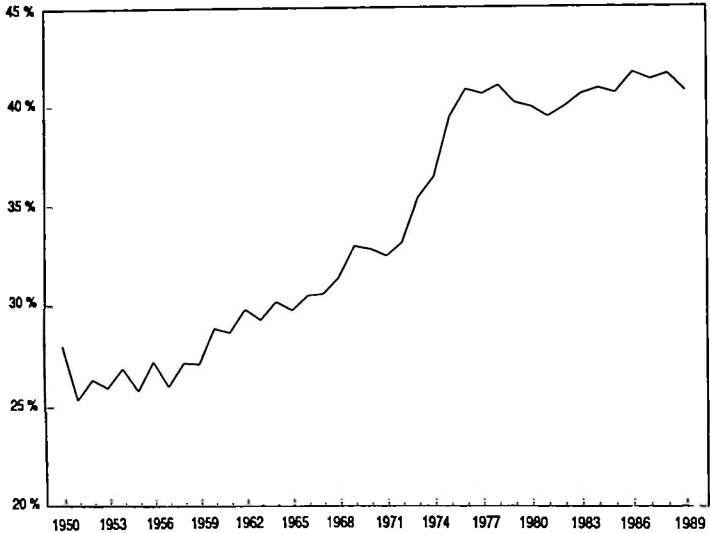


Source : Comptes nationaux de la Suisse, Séries révisées de la comptabilité nationale Suisse.

L'essor de l'Etat-providence est également illustré par le dernier indicateur de la présence de l'Etat dans l'activité économique, que nous présentons dans le graphique 2.4. Il s'agit du rapport entre les prélèvements obligatoires et le revenu national. Les prélèvements obligatoires sont constitués par la somme des impôts et des contributions sociales des employeurs et des assurés. Les impôts représentent la principale source de revenu de l'Etat : environ 90 % des recettes totales en 1989, selon les chiffres de la comptabilité nationale. Les contributions sociales sont la principale recette des assurances sociales (en particulier l'Assurance-veillesse et survivants (AVS), l'assurance invalidité (AI), le régime des allocations aux militaires (APG), l'assurance-accident, l'assurance-maladie, l'assurance-chômage et les caisses de pension). Le

revenu national est formé par tous les revenus échéant aux résidents suisses. Pour effectuer notre comparaison, nous avons préféré le revenu national au PIB, qui comprend davantage d'éléments, car les prélèvements obligatoires sont bien des ponctions sur le revenu des individus.

Graphique 2.4 La part des prélèvements obligatoires dans le revenu national (1950-1989)



Source : Comptes nationaux de la Suisse, Séries révisées de la comptabilité nationale Suisse.

Comme dans les graphiques précédents, on constate une nette augmentation de l'indicateur des activités publiques (la valeur de ce rapport passe d'environ 25 % au début des années 1950 à plus de 40 % ces dernières années). Une autre similitude est à rechercher dans l'évolution de la courbe à partir du milieu des années 1970. Ici, comme précédemment, nous pouvons remarquer que la croissance s'estompe à partir de ce moment et que débute une phase pendant laquelle le rapport ne semble plus croître.

Les différentes mesures présentées dans cette section montrent qu'en Suisse les activités publiques<sup>1</sup> se sont accrues depuis la fin de

1. Il convient de rappeler que nous mesurons les activités publiques par les opérations courantes des administrations publiques, à l'exclusion donc des investissements publics et des opérations des entreprises publiques.

la deuxième guerre mondiale. Cependant, la dernière décennie a été caractérisée par un phénomène de stagnation qui est illustré par tous les indicateurs présentés. Nous avons également constaté que les dépenses de transferts ont fortement contribué à cette évolution, transformant l'Etat suisse en un Etat redistributeur. Dans cette optique, deux mesures sont particulièrement parlantes : le rapport entre les transferts effectués et le PIB, qui a triplé en 40 ans, et le ratio entre les prélèvements obligatoires et le revenu national, qui se situe aujourd'hui autour de 40 %.

### 2.2.3 Les autres données statistiques

A côté de la comptabilité nationale, il existe une autre source statistique très riche en informations sur les activités du secteur public. Il s'agit de la *statistique financière*, publiée annuellement par l'Administration fédérale des finances dans la brochure "Finances publiques en Suisse". La statistique financière n'est pas à proprement parler une base de données complémentaire à la comptabilité nationale. En effet, les comptables nationaux tirent de cette source l'essentiel des renseignements chiffrés nécessaires à l'élaboration du compte attribué à l'Etat. Cela ne signifie pas pour autant que les finances publiques fournissent les mêmes données que la comptabilité nationale. Le passage de l'une à l'autre nécessite en effet un processus d'adaptation qui résulte de divergences à différents niveaux<sup>1</sup>.

La statistique financière est le fruit de la consolidation de plusieurs centaines de comptes publics : en particulier, ceux de la Confédération, des cantons, des communes, des associations de communes et des établissements publics. Cette tâche n'est pas aisée, étant donné que les plans comptables adoptés par ces institutions publiques diffèrent souvent l'un de l'autre. Néanmoins, l'introduction par de nombreux cantons et communes du modèle comptable recommandé par la Conférence des directeurs cantonaux des finances<sup>2</sup> et la récente adoption par la Confédération d'un modèle de compte plus proche de celui des cantons et des communes ont permis de réaliser un pas en avant vers la comparabilité des données. Par ailleurs, le Département fédéral des finances a entrepris la révision de la statistique financière, qui sera opérationnelle avec le traitement statistique des comptes des

---

1. Le travail de Buschor, Jans et Lienin (1990) fournit une présentation détaillée des statistiques financières de la Suisse. On y trouve également la description des statistiques fiscales.

2. Voir Conférence des directeurs cantonaux des Finances (1982).

collectivités publiques de l'année 1990. La consolidation des données sera dès lors une opération plus souple et les résultats statistiques se rapprocheront de la comptabilité publique.

Les divergences entre comptes nationaux et statistique financière ne sont pas considérables et trouvent leur origine dans les motivations distinctes qui régissent leur élaboration<sup>1</sup>. En effet, les finances publiques sont le reflet de l'approche juridique à la comptabilité publique, alors que la comptabilité nationale recherche la cohérence sur le plan économique. En conséquence, dans les statistiques financières figurent des institutions publiques que la logique économique classerait dans le secteur des assurances sociales (comme la Caisse fédérale d'assurance) ou des entreprises (comme les services industriels et les transports publics)<sup>2</sup>. En outre, les statistiques financières publient les dépenses *totales* des collectivités publiques, alors que la comptabilité nationale ne nous renseigne que sur les dépenses *courantes*. Cela ne signifie pas que la différence entre les deux corresponde à la donnée manquante dans la comptabilité nationale, à savoir les investissements de l'Etat. En effet, non seulement les institutions qui entrent dans l'une des deux sources statistiques ne se trouvent pas nécessairement dans l'autre, mais il faut également considérer que dans les statistiques financières figurent, entre autres, les investissements financiers (par exemple les prêts et participations) qui ne constituent pas une formation de capital au sens de la comptabilité nationale.

La valeur statistique des finances publiques est double. D'un côté, ces statistiques fournissent le total des dépenses des collectivités publiques et, de l'autre côté, elles permettent la classification des dépenses publiques par fonction (administration générale, justice, police, enseignement, etc.) et par nature (dépenses de personnel, intérêts, investissements, etc.) Le chapitre 4 présente la décomposition des dépenses publiques d'après ces critères et en commente l'évolution dans le temps. Malgré les disparités

---

1. Le travail de Lambelet, Rakotoarimanana, et Schwartz (1986) présente les principales différences entre ces deux sources statistiques. De plus, les auteurs ont élaboré un programme informatique qui permet de reconstruire en détail le passage des statistiques financières aux données de la comptabilité nationale. Un résumé de ces divergences est également proposé dans le tableau 7-11 du travail de Jans (1990, p. 360).

2. Le concept d'Etat est très clairement défini dans les comptes nationaux, alors que dans les statistiques financières l'Etat n'a pas des contours nets. En effet, Buschor *et al.* (1990) montrent que la délimitation du secteur public selon les statistiques financières est incomplète et présente des éléments d'incohérence.



constatées entre statistique financière et comptabilité nationale, ces deux sources permettent d'aboutir à des conclusions fort semblables. Le graphique 2.5 est une preuve à l'appui de cette affirmation. Nous y avons illustré l'évolution des dépenses totales sur la base des données des finances publiques (FP) et des dépenses courantes qui apparaissent dans la comptabilité nationale (CN), les deux rapportées au PIB.

Comme on peut le constater, la seule différence est à rechercher dans le niveau, qui est logiquement plus bas dans le cas des dépenses courantes.

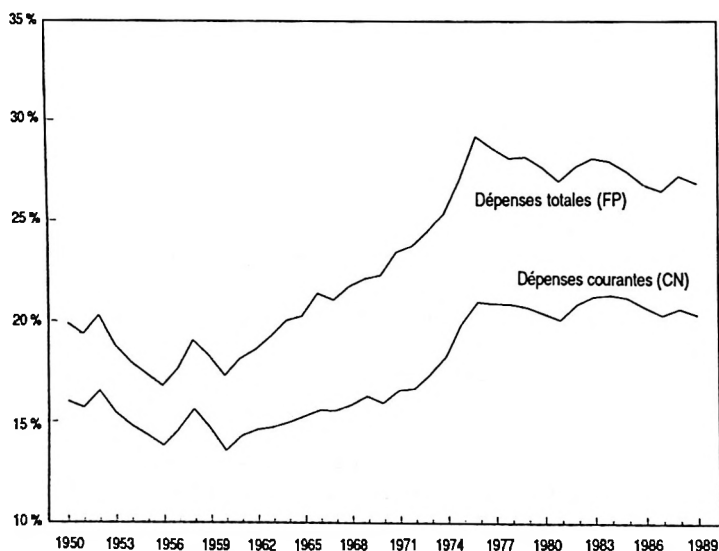
Si on se tourne du côté d'une autre source statistique fort exploitée au niveau international, à savoir l'*emploi public*, le tableau de la situation suisse n'est pas des plus réjouissants. Les données sont disparates, les différentes sources ne se référant pas toujours à la même définition de l'Etat, à tel point qu'il est extrêmement ardu d'établir une estimation de l'emploi total du secteur public<sup>1</sup>. Ces lacunes sont décrites par du Pasquier (1986), qui a procédé à un minutieux travail d'assemblage afin de construire une série de l'emploi dans le secteur public (administrations et entreprises publiques) qui va de 1950 à 1980. D'après les chiffres publiés par cet auteur, l'emploi public passe de 230 440 emplois en 1950 à 482 410 en 1980. Il a donc doublé en 30 ans. En termes relatifs (par rapport à l'emploi total), les pourcentages correspondant aux mêmes années sont respectivement de 10,3 % et 15,2 %. Par ailleurs, l'auteur constate que sur la période observée l'emploi public augmente à un rythme plus élevé que celui du secteur tertiaire, celui-ci étant le principal moteur de la croissance de l'emploi en Suisse. Au-delà de 1980, les informations se font plus rares. L'Office fédéral de la statistique publie dans la Vie économique (mensuel édité par le Département fédéral de l'économie publique) des chiffres basés sur le recensement fédéral des entreprises, effectué tous les dix ans, ainsi qu'un indice de l'emploi construit à partir d'une enquête trimestrielle menée sur un échantillon de 40 000 entreprises et administrations. De cette source on tire le nombre de personnes occupées dans les adminis-

---

1. Parmi les difficultés conceptuelles qui peuvent se poser pour définir l'emploi public, figure l'inclusion ou non dans celui-ci de la main-d'œuvre employée par les entreprises publiques et des personnes qui sont légalement obligées de fournir des prestations à l'Etat, comme les civils astreints au service militaire ou les agents privés qui s'occupent de remplir aux exigences légales (par exemple, les employés qui établissent les déclarations fiscales et ceux préposés au dédouanement des marchandises). Il est clair que suivant le critère adopté la dimension de l'emploi public peut considérablement changer.

trations fédérales, cantonales et communales<sup>1</sup> et dans les grandes régies fédérales. Ainsi, les derniers chiffres disponibles (relatifs au recensement de 1985) montrent que les emplois dans les administrations publiques sont au nombre de 111 726 (soit le 3,8 % du total sans secteur agricole et le 6,4 % du total du secteur tertiaire). Pendant la même année les CFF occupaient 35 644 personnes et les PTT 57 578. Pour avoir une vision exhaustive de l'emploi public et de son évolution il faudrait évidemment rajouter le secteur des assurances sociales ainsi que les établissements publics, notamment au niveau cantonal et communal. Malheureusement, ces informations ne sont pas disponibles, ou d'accès très difficile. Compte tenu de ces lacunes, il est donc inutile de s'attarder davantage sur l'emploi public en tant que mesure de la taille de l'Etat.

Graphique 2.5 L'évolution des dépenses totales et des dépenses courantes par rapport au PIB (1950-1989)



Source : Comptes nationaux de la Suisse, Séries révisées de la comptabilité nationale Suisse.

Au terme de ce sous-chapitre consacré à la mesure de la taille de l'Etat, l'économiste, face aux faits qui y sont présentés, est placé devant une exigence à la fois explicative et prospective. Avant de

1. Seulement les communes de plus de 5 000 habitants.

pouvoir énoncer des prévisions quant à l'évolution de l'importance des activités étatiques, il doit analyser les mécanismes qui ont régi sa croissance à long terme. C'est ce que nous entreprenons ci-après.

## 2.3 DÉTERMINANTS DE LA CROISSANCE DU SECTEUR PUBLIC

Sur le plan international, les économistes s'emploient depuis longtemps à comprendre les mécanismes de croissance du secteur public, mais avec un succès relatif<sup>1</sup>. En effet, il est particulièrement difficile d'émettre des explications qui soient pertinentes pour tous les pays, car les aspects éminemment locaux occupent souvent une place déterminante. Cette constatation, apparemment banale, constitue en fait un piège dans lequel les économistes sont parfois tombés : à la recherche de lois et de théorèmes les plus généraux possibles, ils ont négligé l'impact des aspects institutionnels, qui jouent souvent un rôle important pour mieux comprendre l'augmentation de la taille du secteur public. Le cas suisse n'échappe pas à cette logique ; dans ce sous-chapitre, nous montrons comment les principales thèses justifiant l'accroissement de l'Etat sont souvent insuffisantes à la bonne compréhension de ce phénomène à l'échelle suisse.

### 2.3.1 Les déterminants démographiques et économiques

L'évolution économique, ainsi que les mouvements démographiques, sont d'ordinaire les premiers facteurs évoqués pour comprendre le développement des activités étatiques. En effet, le processus d'urbanisation et la croissance démographique ont stimulé une demande accrue en infrastructure (transport et communication, distribution d'eau, gaz et électricité, etc.), l'industrialisation a amené l'Etat à intervenir dans le domaine de la protection de l'environnement, le progrès technique (par ex. : celui relatif à la voiture) a entraîné l'intervention étatique pour satisfaire des besoins complémentaires (le réseau routier), etc. En Suisse, ces facteurs ont certainement marqué le développement de l'Etat, notamment à partir du début des années 1960. En effet, de la fin de la deuxième guerre mondiale jusqu'à cette période, on a assisté à un certain désengagement de l'Etat, dû au démantèlement des structures propres à l'économie de guerre et à la retenue en

---

1. Voir, par exemple, André et Delorme (1983).

matière de travaux publics manifestée par les autorités. L'objectif était d'en constituer une provision pour surmonter la crise qu'elles considéraient comme inévitable au vu de ce qui s'était passé après la première guerre mondiale. L'histoire a suivi un cours diamétralement opposé à celui que l'on craignait, de sorte qu'à l'orée des années 1960 les infrastructures étaient inadapées au soutien du développement économique. Pendant cette période les interventions de l'Etat ont été massives : construction de routes et autoroutes pour faire face à la mobilité croissante des individus, mise à disposition de la collectivité d'hôpitaux et d'écoles pour répondre, d'un côté à la forte immigration de travailleurs étrangers et, de l'autre côté au "baby boom", édification de stations d'épuration des eaux et d'incinération des ordures pour tenir compte des exigences nouvelles en matière de protection de l'environnement et introduction de mesures de politique sociale que l'élévation du niveau de vie avait rendues possibles. La crise de 1975/76, a brusquement stoppé la croissance du secteur public, dont l'action durant la dernière décennie a été caractérisée par une extrême prudence, inspirée aux collectivités publiques par les déficits de leurs comptes.

Les facteurs d'ordre économique et démographique nous permettent d'*expliquer* le passé, alors que leur pouvoir de *prédire* l'avenir est faible. En effet, si nous ne connaissons pas l'évolution économique et démographique future, ainsi que les besoins collectifs qu'elles sont susceptibles de créer et les modalités de leurs satisfactions, nous ne sommes pas en mesure de prévoir le développement des activités étatiques<sup>1</sup>.

### 2.3.2 L'effet de déplacement

Une explication très populaire parmi les économistes de la croissance de la taille du secteur public est celle de l'*effet de déplacement*<sup>2</sup>, d'après laquelle l'accroissement des activités éta-

---

1. C'est également la critique qu'on adresse à la "loi de l'extension croissante de l'activité publique ou de l'Etat", formulée par l'économiste allemand du siècle passé A. Wagner, le premier semble-t-il à avoir décrit le lien entre l'évolution économique et les dépenses publiques. D'après cet auteur, l'augmentation du PIB consécutive à l'industrialisation provoque une hausse plus que proportionnelle des dépenses publiques. Wagner n'explique toutefois pas quelle est la relation de cause à effet entre ces deux variables. La "loi de Wagner" a néanmoins suscité une importante recherche empirique [voir, entre autres, Ram (1987), Saunders and Klau (1985), Bird (1971) et Peacock and Wiseman (1967)].

2. Elle a été formulée par Peacock et Wiseman (1967) dans leur étude classique de la croissance du secteur public anglais.

tiques se fait par à-coups. Ces "sauts" se manifestent après des périodes de crise, comme une guerre, une catastrophe naturelle ou une dépression économique.

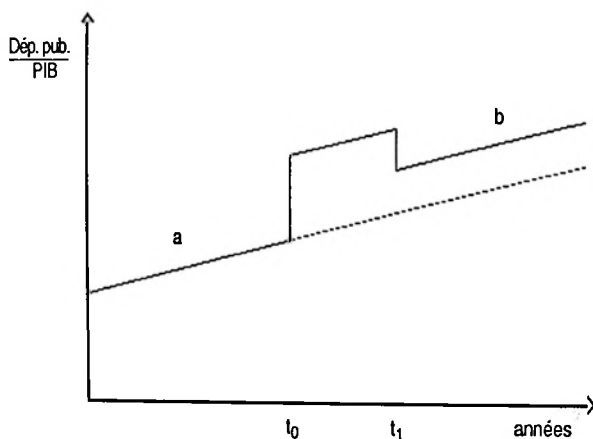
Pour expliquer ce phénomène, on se base généralement sur la présomption que les gouvernements sont enclins à augmenter les dépenses, alors que les citoyens sont plutôt réfractaires à payer les impôts nécessaires à leur financement. Cela implique que le niveau d'imposition constitue un frein à l'augmentation des dépenses et en conséquence, la croissance des activités publiques est possible uniquement si la *charge fiscale tolérable* par les contribuables augmente au cours du temps. Deux causes président à cette augmentation. Premièrement, pendant des périodes "normales" de l'évolution économique, les recettes fiscales augmentent suite à l'augmentation du revenu national. Cependant, le rythme de croissance des recettes est susceptible d'être supérieur à celui du revenu, à cause de la nature des systèmes fiscaux. En effet, ces derniers comprennent des impôts progressifs<sup>1</sup> (tel que l'impôt sur le revenu des personnes physiques), de sorte que l'augmentation du revenu national s'accompagne par un accroissement plus que proportionnel de la ponction fiscale. Il est intéressant de constater qu'un système d'imposition progressif conduit à une augmentation réelle des recettes fiscales même si la croissance du revenu national est purement nominale (comme c'est le cas pendant les périodes d'inflation), car les contribuables dont le revenu nominal a augmenté passent dans des tranches de revenu du barème plus lourdement imposées. C'est le phénomène de la progression à froid, qui joue dans la mesure où cet effet n'a pas été éliminé ou atténué, comme c'est de plus en plus le cas en Suisse. Deuxièmement, à cette croissance "normale" de la charge fiscale tolérable s'ajoute une augmentation qui se fait par à-coups. En effet, pendant des périodes de crise, l'action des pouvoirs publics s'intensifie, ce qui se traduit par l'élévation du niveau des dépenses et par l'alourdissement de la ponction fiscale. Une fois la perturbation passée, le niveau d'imposition ne revient plus au point de départ d'avant la crise, car les citoyens ont modifié leur conception de charge fiscale tolérable. Ainsi, les activités de l'Etat reprennent leur chemin de croissance "normal", mais à un niveau plus élevé. Il y a donc eu un "déplacement" de la trajectoire de croissance des activités publiques. L'effet de déplacement est illustré dans le graphique 2.6.

---

1. Un impôt est progressif quand le taux moyen d'imposition (i.e. le rapport entre impôt et base d'imposition) augmente (diminue) quand la base d'imposition augmente (diminue).

Dans ce graphique, l'évolution du rapport entre dépenses publiques et revenu national, suit une progression normale (segment *a*) jusqu'au moment  $t_0$ . De  $t_0$  à  $t_1$  (période de crise) ce rapport augmente fortement. Une fois la crise passée, le rythme d'augmentation reprend son chemin "normal" (représenté par le segment *b*). Cependant, le niveau est désormais plus élevé qu'avant la crise. En effet *b* se trouve au-dessus du segment pointillé, qui représente le prolongement de *a*.

Graphique 2.6 L'effet de déplacement



La vérification empirique de la thèse de l'effet de déplacement a été entreprise dans plusieurs pays, sans que ces études aboutissent à des résultats tranchés. L'effet de déplacement a-t-il caractérisé la croissance du secteur public suisse ? Nous ne sommes pas en mesure de répondre à cette question de manière rigoureuse. Néanmoins, certains facteurs semblent suggérer que cela a été le cas après la deuxième guerre mondiale. En effet, la Confédération a introduit un certain nombre d'impôts qui n'ont plus été supprimés par la suite. C'est notamment le cas de l'impôt fédéral direct (appelé jusqu'en 1982 "impôt pour la défense nationale") et de l'impôt sur le chiffre d'affaires, les deux étant prélevés depuis 1941<sup>1</sup>. Ces deux impôts procurent actuellement

1. Il faut remarquer que la Confédération prélève des impôts directs depuis 1915 sans interruption (sauf en 1933), ce qui a conduit à l'abandon du principe politique historique, selon lequel les impôts directs sont prélevés par les cantons et les impôts indirects par la Confédération.

environ la moitié des recettes de la Confédération. On peut également se demander si un effet de déplacement s'est manifesté après la crise de 1975/76. La réponse est plutôt négative. En effet, l'augmentation des activités publiques par rapport au PIB (cf. graphiques 2.2 à 2.5) est due en grande partie à la diminution de ce dernier plus qu'à l'engagement accru du secteur public. Par ailleurs, les contribuables suisses n'étaient pas prêts à accepter un relèvement de leur charge fiscale, comme le démontre le triple refus en votation populaire, en 1977, 1979 et 1991, du projet du Conseil fédéral visant à remplacer l'ICHA par une TVA. Néanmoins, les impôts de la Confédération ont augmenté pendant la première moitié des années 1970<sup>1</sup>, mais ces mesures visaient à rétablir l'équilibre budgétaire plutôt que financer des nouvelles tâches susceptibles de relancer l'activité économique<sup>2</sup>.

### 2.3.3 L'effet d'entraînement des recettes

Le système fiscal et sa structure peuvent être également à l'origine de l'accroissement de la taille de l'Etat. Dans la section 2.3.2, nous avons souligné que la charge fiscale, sans interventions délibérées, a tendance à croître plus vite que le PIB dans un système fiscal caractérisé par la présence d'impôts progressifs. Or, la fiscalité suisse accorde un grand poids à ce type d'impôt, notamment au niveau cantonal et communal (voir 3.2). Il est dès lors intéressant de vérifier si l'augmentation des recettes fiscales qu'on a observée, notamment pendant les années de forte expansion conjoncturelle (1960-1975), a exercé un effet d'entraînement sur les dépenses publiques. En d'autres termes, il s'agit de voir si l'évolution des recettes a stimulé celle des dépenses.

La réponse à ces interrogations se base sur l'établissement de liens de causalité entre les dépenses et les recettes. Sur la base de techniques statistiques et économétriques, il est en effet possible de déterminer si la progression dans le temps des recettes est en

---

1. Les taux de l'impôt fédéral direct ont été relevés en 1971, 1973 et 1975; en 1976 le taux de l'impôt anticipé a passé de 30 % à 35 %; le double taux de l'ICHA, qui était de 3,6 %-5,4 % en 1971, a augmenté pour atteindre le couple 5,6 %-8,4 % (actuellement il est à 6,2 %-9,3 %). Finalement, les droits de timbre et l'impôt sur le tabac ont connu le même sort, les deux ayant été augmentés.

2. Au niveau cantonal, on a pu observer le déplacement des dépenses publiques vers le haut dans le Canton Vaud à la suite de l'Exposition nationale de 1964. En trois ans, de 1960 à 1963, les dépenses publiques vaudaises ont en effet doublé à cause, entre autres, de la construction de l'auto-route Genève-Lausanne et de l'amélioration de la route Berne-Lausanne [Weber (1981)].

mesure d'expliquer la marche suivie par les dépenses, si c'est l'inverse qui s'est produit ou si les deux variables sont statistiquement indépendantes. Cette procédure a été appliquée au cas suisse<sup>1</sup>. Les différents tests effectués révèlent un effet d'entraînement des recettes au niveau communal et cantonal, alors que les recettes et les dépenses de la Confédération sont indépendantes les unes des autres. Ces résultats suggèrent que pendant les années d'expansion économique, les cantons et les communes ont systématiquement transformé en dépenses leurs recettes fiscales. En d'autres termes, au lieu d'arrêter d'abord les dépenses et ensuite déterminer le niveau de la fiscalité propre à les couvrir, les autorités cantonales et communales ont préféré fixer le volume des dépenses sur la base des rentrées fiscales. Ces dernières, à cause de la structure fiscale particulièrement progressive, ont non seulement bénéficié de la croissance économique mais également du phénomène de la progression à froid. Par contre, la Confédération, dont la majorité des recettes provient des impôts indirects, n'a pas pu tirer profit du dynamisme que la progressivité confère aux recettes fiscales.

Ces résultats présentent un intérêt certain et fournissent des éléments de réflexion supplémentaires au sujet de la croissance du secteur public suisse. Néanmoins, il ne suffit pas de constater que celui-ci s'est développé, entre autres, à cause du dynamisme de ses recettes, il faut encore expliquer pourquoi les citoyens-contribuables ont accepté ce mécanisme et peu d'actions (essentiellement celles pour corriger les effets de la progression à froid) ont été entreprises pour le freiner. Cette remarque nous renvoie à la dimension politique du rôle de l'Etat, dont les principaux éléments sont traités dans la section 2.3.5.

#### 2.3.4 L'écart de productivité

Une autre explication qui est souvent évoquée pour justifier la croissance des activités publiques affirme que les gains de productivité dans le secteur public sont faibles, voire nuls<sup>2</sup>, alors que le reste de l'économie connaît une amélioration de sa productivité. Une meilleure productivité implique que la quantité de facteurs (capital, travail, etc.) nécessaires à réaliser une production donnée diminue au cours du temps, ce qui correspond à la réduction du coût unitaire (ou moyen).

---

1. Manzini et Zarin-Nejadan (1991).

2. Baumol (1967).



Le différentiel de productivité entre les deux secteurs se traduit par l'augmentation des coûts de production dans le secteur public par rapport à ceux du secteur privé. Pour comprendre cela, supposons qu'il existe dans l'économie un seul facteur de production, à savoir le travail. Dans le secteur privé, celui-ci sera de plus en plus productif, de telle sorte que la production réalisée par chaque travailleur augmente au cours du temps. Il en résulte que le coût de chaque unité produite aura tendance à baisser. Cependant, un travailleur plus productif coûte davantage en termes de salaire. La conséquence sur les coûts sera donc opposée à celle constatée précédemment : ceux-ci auront tendance à augmenter. Admettons que ces deux effets se compensent : dans ces conditions, le coût de production unitaire reste stable au cours du temps. Considérons à présent le cas du secteur public. Dans celui-ci, les gains de productivité faibles résultent en un modeste accroissement de l'output par employé. Par contre, les salaires sont susceptibles d'augmenter au même rythme que dans le secteur privé. Dans le cas contraire, tous les travailleurs publics auraient en effet intérêt à quitter leur emploi pour chercher de l'embauche dans le secteur privé. Il est dès lors évident que le coût de production unitaire des prestations publiques aura tendance à croître.

Les consommateurs-contribuables seront confrontés à une situation dans laquelle les services publics sont de plus en plus chers par rapport aux biens et services produits dans le secteur privé. Comment vont-ils réagir ? Pour répondre à cette question, introduisons dans le raisonnement la demande pour les services publics. Deux facteurs sont susceptibles de l'influencer : le prix (ou coût) des prestations de l'Etat et le revenu national. La modification des coûts relatifs, qui résulte dans le renchérissement des prestations publiques, a comme conséquence probable la diminution de la demande pour celles-ci. Par contre, l'accroissement du revenu national réel, dû aux gains de productivité, stimule la demande pour les biens et services privés mais également celle pour les services publics. L'effet net sur la demande de ces deux facteurs est donc indéterminé<sup>1</sup>. Supposons cependant que les conditions soient telles que la demande de prestations publiques augmente au même rythme que celle pour les biens et services privés, hypothèse qui est loin d'être irréaliste. Dans ces conditions, la part de la production publique dans la production totale reste

---

1. Dans une analyse récente appliquée au cas suisse, Pommerehne and Kirchgässner (1990) ont estimé, pour la période 1950-83, que l'augmentation de 1 % du "prix fiscal" résulte en la diminution de la demande de 0,65 %, alors que 1 % en plus du revenu détermine une demande plus élevée (+ 0,95 %).

constante, alors qu'en valeur elle aura tendance à croître car son coût de production sera de plus en plus important par rapport à celui associé aux biens et services privés.

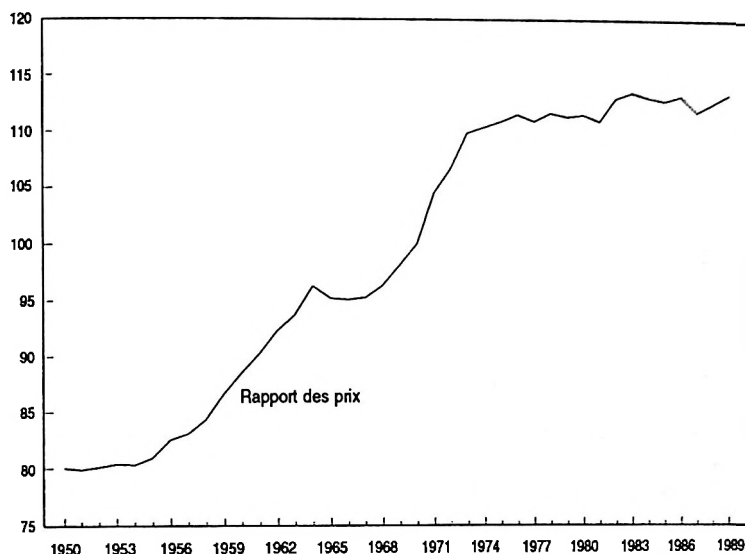
Quels sont les enseignements que nous pouvons tirer de cette analyse pour le cas suisse ? Même si la réalité suisse s'écarte certainement du cadre à l'intérieur duquel nous avons développé notre raisonnement, nous pouvons néanmoins dégager des tendances observables dans la réalité. En particulier, si l'écart de productivité a joué un rôle, on devrait constater que le "prix" des prestations publiques croît plus vite que celui des biens et services privés. Pour vérifier cela, nous avons illustré dans le graphique 2.7 l'évolution du rapport entre l'indice de prix de la consommation finale de l'Etat (voir *annexe 2.2*) et le déflateur associé aux dépenses de consommation des ménages<sup>1</sup>.

L'observation de ce graphique montre que le "prix" des prestations publiques a augmenté, pendant la période considérée, par rapport aux prix de biens et services privés : le cas suisse n'est, à première vue, pas en contradiction avec les prédictions tirées de l'analyse développée ci-dessus. Il faut tout de même considérer que nous avons basé nos observations sur les données relatives à la consommation finale de l'Etat. En d'autres termes, la thèse de l'écart de productivité est susceptible d'expliquer la croissance d'une partie seulement des activités publiques, à savoir les activités de production de biens et services collectifs. Qu'en est-il des mesures de redistribution, qui ont connu un formidable essor dans la période de l'après-guerre ? Il est évident que les arguments développés jusqu'ici se prêtent mal à élucider l'évolution des dépenses à but redistributif, car il est difficile de traiter les transferts comme étant des "services" dont le prix augmente par rapport à celui des biens et services privés.

---

1. Il s'agit de l'indice de prix qui est appliqué au total des dépenses des consommateurs telles qu'elles sont enregistrées dans la comptabilité nationale. En divisant ce montant par ce déflateur, on obtient les dépenses réelles, à savoir les dépenses évaluées aux prix d'une année de base (actuellement 1980). Ce déflateur ne correspond pas au taux d'inflation, qui est calculé sur un panier plus restreint de biens et services, à partir des budgets des ménages et il est appelé Indice des prix à la consommation.

Graphique 2.7 L'évolution du rapport entre l'indice des prix de la consommation finale de l'Etat et celui de la consommation finale des ménages (1950-1989)



Source : Comptes nationaux de la Suisse, Séries révisées de la comptabilité nationale suisse.

### 2.3.5 L'influence du système politique

Parmi les préoccupations des économistes, figure également le fonctionnement du système politique et ses conséquences sur le rôle et la dimension de l'Etat. En effet, dans le cadre de l'école des choix publics, la science économique a étudié le comportement des individus agissant dans un contexte public. La vision qui en résulte est celle d'un Etat-arène, dans laquelle les différents acteurs (partis politiques, syndicats, groupes de pression, etc.) interagissent dans le but de réaliser leurs objectifs. Le principal souci de cette école, d'inspiration fortement teinté de libéralisme, est de mettre en exergue les distorsions que le système politique est susceptible de provoquer. La formidable expansion du secteur public durant ce siècle a ainsi stimulé les réflexions sur les causes liées aux mécanismes politiques. Dans cette optique, l'attention a particulièrement focalisé deux aspects : les politiques redistributives et le comportement de la bureaucratie.

### *Les politiques redistributives*

Nous l'avons répété plusieurs fois, la *redistribution* a été le principal facteur de la croissance des secteurs publics dans les pays développés. Lorsqu'il s'agit d'en expliquer les raisons, la première justification qui vient à l'esprit consiste à dire que redistribuer est "un luxe de riches", car c'est l'essor économique de l'après-guerre qui a permis la mise en œuvre des plus gros programmes sociaux. Cette explication, bien qu'ayant un fondement indéniable, n'est pas entièrement satisfaisante, car on ne comprend pas pourquoi l'altruisme devrait être stimulé par le niveau de revenu. C'est dans ce contexte que s'insère l'analyse développée dans le cadre de l'école des choix publics. D'après ses adeptes, les raisons de la croissance des politiques redistributives ne doivent pas s'appuyer sur l'altruisme. Il suffit de considérer que les individus utilisent toutes les possibilités pour améliorer leur bien-être. Dans ce contexte, le système politique est un moyen qui permet aux détenteurs du pouvoir politique – dans les pays démocratiques, il s'agit de la majorité – de "profiter" d'une minorité en introduisant des mesures redistributives en leur faveur. Bien évidemment, le but n'est pas de spolier les riches, en réalisant l'égalisation totale des revenus, car un poids fiscal trop important sur les mieux lotis affecte négativement leur volonté de travailler, d'épargner et d'investir, au point que la taille du "gâteau" que la majorité pauvre pourrait se répartir diminuerait, ce qui n'est pas l'effet désiré<sup>1</sup>.

Cette justification des politiques redistributives donne une image plus proche de la réalité, notamment en ce qui concerne leur conception et mise en œuvre. Les mesures de redistribution sont en effet le fruit de coalitions qui se forment et de compromis qui se cherchent plutôt que d'actions d'un Etat dictateur bienveillant, au-dessus des individus, cherchant à réaliser la distribution équitable du bien-être, comme le suggère la vision traditionnelle. Néanmoins, l'effort analytique a focalisé son attention sur la redistribution qui va des "riches" aux "pauvres". Dans la réalité, la société ne peut pas être divisée de manière aussi rigide entre les bénéficiaires et les payeurs des politiques redistributives. En effet, des critères autres que le revenu sont utilisés pour déterminer le sens de la redistribution. Parmi ceux-ci, nous avons la nature du groupe socio-économique (locataires/propriétaires, travailleurs/chômeurs), les générations (actifs/retraités), le sexe et la catégorie

---

1. Voir, par exemple, Meltzer and Richard (1981); Peltzman (1980); Pommerehne and Kirchgässner (1990); Mueller (1987); Borcharding (1985) et Brunner (1978).

d'emploi (femmes/hommes, salariés/indépendants), etc. La réalité est donc caractérisée par une sorte de redistribution fragmentée<sup>1</sup>.

Une observation superficielle du cas suisse confirme quelques-uns des éléments analytiques évoqués ci-dessus. D'abord, il faut souligner la complexité du réseau redistributif : à côté d'interventions entre collectivités publiques (par le truchement de la participation des cantons aux recettes fédérales et de l'octroi des subventions fédérales), nous avons des mesures redistributives entre individus (imposition progressive du revenu et de la fortune), entre générations (AVS), entre travailleurs et chômeurs (assurance chômage), entre individus sains et malades (AI et assurance maladie), entre agents économiques (consommateurs/contribuables et agriculteurs), et ainsi de suite<sup>2</sup>. Cette panoplie de mesures redistributives suggère que plusieurs groupes, même ceux peu nombreux, peuvent tirer profit avec une relative facilité des mécanismes politiques. A ce sujet, la tradition suisse de recherche du consensus a probablement joué un rôle non négligeable. Une idée semblable est développée dans une étude récente appliquée au cadre helvétique<sup>3</sup>. On y affirme que la croissance des politiques redistributives est due à la dégradation du revenu relatif d'un groupe dans la société, à cause essentiellement de la croissance économique qui ne profite pas à tout le monde de la même manière. Les individus (ou régions ou secteurs économiques) à l'écart des gains créés par la croissance s'organisent afin de recevoir de l'aide des pouvoirs publics. Il faut donc s'attendre à ce que le développement économique soit toujours accompagné par des nouvelles requêtes de nature redistributive. Les nouvelles mesures s'ajoutent aux précédentes mais ne les remplacent pas, car les programmes redistributifs ne sont pas conçus pour corriger les causes qui les ont générés. Ainsi, les mesures de sécurité sociale ne préviennent pas le vieillissement de la population ou la mise au chômage. En conséquence, la masse de ressources redistribuées ne peut que s'accroître plus rapidement que l'activité économique générale.

---

1. Lindbeck (1985).

2. De plus, il ne faut pas oublier que les interventions publiques dans le domaine de la fourniture de biens et services collectifs présentent souvent une composante redistributive. Par exemple, la construction d'une autoroute est à l'origine d'un transfert de bien-être des riverains (à cause du bruit) vers les automobilistes, dont les déplacements sont plus rapides. Il est évident que ces modifications devraient être également considérées, bien qu'en pratique cela présente d'insurmontables problèmes d'évaluation.

3. Voir Gabriel et Loderer (1988).

Au vue de la complexité du système suisse, on peut légitimement se demander qui est le vrai gagnant des politiques de redistribution. En effet, tous les citoyens sont à la fois bénéficiaires et contribuables, à partir du moment où ils participent au jeu redistributif. Mais plus le jeu est complexe et plus il y a de pertes pour la collectivité (par exemple, les coûts administratifs et ceux engendrés par les distorsions dans les choix individuels). Faut-il alors tendre vers une plus grande simplicité et transparence ?

### *Le comportement de la bureaucratie*

La bureaucratie est considérée comme étant une source potentielle de croissance des dépenses publiques et, dans cette optique, elle a fait l'objet de plusieurs investigations. En fait, certains auteurs estiment que la bureaucratie est le groupe de pression le plus puissant de nos systèmes démocratiques. Les différentes analyses entreprises dans ce domaine trouvent leur origine dans une idée de l'économiste américain Niskanen<sup>1</sup>. D'après celui-ci, les bureaucrates, n'ayant pas la possibilité de réaliser un profit comme le font les entrepreneurs privés, poursuivent des objectifs tels que le prestige, le pouvoir, le salaire, l'équipement des bureaux, etc. Or, toutes ces variables sont positivement corrélées avec la taille du budget. En conséquence, une augmentation de celle-ci procure une satisfaction accrue aux bureaucrates. Dans un système politique "idéal", la demande de prestations publiques exprimée par les citoyens est satisfaite, via le législatif et l'exécutif, par l'offre réalisée par la bureaucratie. Les citoyens devraient en outre exercer un contrôle strict sur les activités des différentes administrations, empêchant ainsi tout gaspillage de ressources. Dans la réalité, les choses se passent différemment. Les relations entre les offrants (la bureaucratie) et les demandeurs (le parlement, dans un système représentatif) reflètent le cas de figure du monopole bilatéral. D'un côté le parlement qui demande une certaine prestation publique pour laquelle il est prêt à allouer un budget donné et de l'autre côté, la bureaucratie qui est disposée à offrir cette prestation mais en exigeant un budget supérieur. On peut donc s'attendre à ce que le budget effectif soit un compromis entre les deux, même si le pouvoir de négociation des bureaucrates est renforcé par le fait qu'ils connaissent le vrai coût des prestations publiques. Par ailleurs, plus une bureaucratie est grande et plus elle est complexe. Cela implique que les demandeurs de prestations publiques ont plus de peine à la contrôler, ce qui lui donne la possibilité de croître encore plus et devenir de plus en plus complexe.

1. Niskanen (1971).

Les prédictions qui ressortent de ce type d'analyse suggèrent que la taille du secteur public est plus élevée que celle socialement désirable. Cependant, l'évidence empirique fait actuellement défaut. Dans le cas suisse, cette source de croissance des activités publiques n'a pas joué un rôle déterminant, vu le nombre restreint de fonctionnaires fédéraux, cantonaux et communaux (environ 110 000 en 1985 sur une population active de plus de 3 millions d'individus). De plus, des décisions radicales ont été adoptées pour limiter le nombre de fonctionnaires, comme l'introduction en 1974 du blocage des effectifs au niveau fédéral et la mise en œuvre par l'administration fédérale et certaines administrations cantonales de toute une série de mesures de rationalisation du travail (l'amélioration de l'efficacité de l'administration fédérale a permis d'économiser entre 1976 et 1986 900 emplois, soit environ le 5 % des effectifs).

## 2.4 PLUS OU MOINS D'ÉTAT ?

### 2.4.1 Les données du problème

La conclusion de ce chapitre consacré à la taille de l'Etat est tournée vers l'avenir. Après avoir décrit la croissance des activités publiques et présenté quelques explications, il est en effet logique de se poser la question suivante : l'Etat va-t-il encore croître ? Nul ne doute que la réponse à cette question fait appel à des techniques de prévision qui vont au-delà de celles normalement utilisées par les économistes. Plusieurs facteurs détermineront l'évolution à venir de la taille de l'Etat. Le plus important, mais également le plus incertain, est représenté par l'ampleur et le type de besoins collectifs qui apparaîtront dans le futur. Pour s'en convaincre, il suffit de penser aux conséquences du vieillissement de la population et aux nouvelles exigences en matière d'aide internationale que la démocratisation des pays de l'Est comporte. Au-delà des besoins, un autre élément est susceptible d'influencer cette évolution, à savoir le type de solution institutionnelle adoptée. En clair, cela signifie que la répartition des compétences entre secteur privé et secteur public pourrait changer dans le futur. L'Etat producteur et fournisseur de biens et services collectifs pourrait en effet laisser la place à un Etat coordinateur, dans lequel les activités de production seraient réduites au minimum. Par ailleurs, ce nouveau rôle de l'Etat accorderait davantage d'importance aux mesures d'interventions indirectes (par exemple, l'incitation ou la dissuasion fiscale) par rapport aux dépenses publiques. Des pas vers une nouvelle définition du rôle de l'Etat ont déjà été entrepris pendant ces dernières années.

En effet, après la forte période de croissance de la taille du secteur public successive à la deuxième guerre mondiale, phénomène que nous avons également observé en Suisse, au début des années 1980 le slogan "moins d'Etat" était sur les lèvres de plusieurs personnes et un grand parti politique suisse avait fait de cette idée un élément de son programme. Ce propos n'était pas une exclusivité suisse. C'est en effet pendant cette période que deux partisans du libéralisme, à savoir Mme Thatcher en Grande Bretagne et M. Reagan aux Etats-Unis, ont pris le pouvoir. Leur action politique s'est distinguée, entre autres, par toute une série de mesures allant vers la réduction de la présence étatique au sein de la société. En particulier, plusieurs secteurs de l'économie américaine ont fait l'objet d'un processus de *déréglementation* (le transport aérien, les services des télécommunications, les transports de marchandises, etc.), alors que le gouvernement anglais, à cause de l'importance du secteur des entreprises publiques, a préféré des opérations de *privatisation*. D'autres pays occidentaux, même si sous une forme limitée, ont également été touchés par cette cure d'amaigrissement du secteur public.

Du point de vue intellectuel, les discussions soulevées par ce changement de cap dans la conception du rôle de l'Etat ont favorisé la réflexion sur les aspects qui ont trait à la dimension *optimale* du secteur public. Ces réflexions ont focalisé l'attention sur les *lacunes des gouvernements*. En effet, l'intérêt des universitaires, mais également celui des hommes politiques et du public en général, s'est déplacée des lacunes du marché, à l'origine des interventions étatiques, vers celles du gouvernement. En d'autres termes, si pendant longtemps on a cru que grâce à l'instrument public les déficiences propres au fonctionnement des marchés pouvaient être comblées, par la suite on a observé que potentiellement les actions étatiques constituaient également une source de mauvaise utilisation des ressources rares<sup>1</sup>. Dans ces conditions, il devient essentiel de déterminer si oui ou non l'Etat doit intervenir et, le cas échéant, quelle solution institutionnelle adopter. C'est également dans ce cadre que l'*efficacité* des administrations et des entreprises publiques est devenue un sujet d'étude.

Dans un contexte où toute extension des activités publiques rencontre de plus en plus de résistance, mais face à des besoins collectifs qui ne tarissent pas, l'effort de prévision est particulièrement ardu. Quelques réflexions peuvent néanmoins être formulées.

---

1. Voir Wolf (1988).



### 2.4.2 Les besoins collectifs

Ne disposant pas d'une boule de cristal pour évaluer avec précision les besoins que l'ensemble du secteur public suisse devra satisfaire, le mieux que l'on puisse faire consiste à dresser une liste des engagements auxquels il sera contraint de faire face dans un proche avenir. Dans cette perspective, il s'agit moins d'évaluer avec précision l'impact des différentes interventions publiques sur la dimension de l'Etat que de suggérer les sources potentielles de croissance.

Des énormes investissements sont prévus dans le secteur des *transports et des communications*. Les dépenses devraient en effet se chiffrer à plusieurs milliards de francs. Ces projets concernent essentiellement le transport par rail, dont les deux priorités sont le programme "Rail 2000" et la transversale alpine. Grâce à ces réalisations, le réseau ferroviaire suisse sera plus étendu et devrait également garantir des temps de transport plus courts. Toujours dans le domaine des transports, il ne faut pas oublier que le réseau autoroutier n'a pas encore été achevé.

Une deuxième grande préoccupation des autorités est constituée par la *prévoyance sociale*. Dans ce contexte, au-delà des révisions de l'AVS (nous en sommes à la dixième), il faut considérer tous les aspects liés au vieillissement de la population. Celui-ci détermine l'apparition de besoins nouveaux auxquels l'Etat sera probablement obligé de faire face. Par exemple, pendant ces dernières années, les pouvoirs publics ont déjà entrepris la construction de homes pour personnes âgées, effort qui devra être poursuivi. Mais la prise en charge des personnes âgées ne s'arrête pas à l'édification de maisons de retraite ; elle implique également l'engagement et la formation de personnel spécialisé, donc un coût salarial supplémentaire.

La *santé* est un autre domaine dans lequel les efforts de l'Etat sont destinés à s'intensifier. Comme dans le domaine de la prévoyance sociale, le vieillissement de la population en est une cause. En effet, les personnes âgées sont plus fragiles face aux maladies ; elles nécessitent donc davantage de soins. Par ailleurs, les estimations concernant la croissance du nombre de personnes atteintes par le SIDA laissent supposer que les coûts sociaux provoqués par cette maladie suivront une tendance exponentielle. La Suisse sera particulièrement exposée à ce phénomène, car la proportion d'individus séropositifs est spécialement élevée. Du côté de l'offre, on constate que l'explosion des coûts de la santé ne s'est pas encore arrêtée, ce qui provoque l'augmentation des subventions versées par les pouvoirs publics aux hôpitaux. Par

ailleurs, la révision de la loi sur l'assurance-maladie risque de gonfler les subventions publiques aux caisses-maladie.

L'enseignement et la recherche sont également susceptibles de provoquer une intervention accrue des autorités. En effet, la seule richesse d'un pays dépourvu de ressources naturelles comme la Suisse, est constituée par le capital humain. Or, cette forme d'investissement est coûteuse pour l'Etat<sup>1</sup>. Cependant, les pressions compétitives auxquelles la Suisse est de plus en plus soumise, à la suite notamment des mouvements d'intégration européenne, renforceront le besoin d'une formation scolaire, professionnelle et universitaire de haut niveau.

La protection de l'environnement est incontestablement une des préoccupations majeures des autorités, dont l'activité est fébrile si l'on juge sur la base des mesures adoptées et de celles à l'étude. A l'heure actuelle, les interventions portent en particulier sur la protection de l'air, ainsi que sur l'élimination des déchets en tous genres et sur le stockage de ceux qui sont radioactifs. Dans ces domaines, plusieurs types d'intervention sont envisageables. A côté de la dépense publique classique (stockage des déchets radioactifs), nous trouvons également des instruments d'incitation ou de dissuasion fiscale (système bonus/malus en fonction du nombre de kilomètres parcourus en voiture), ainsi que des mesures réglementaires (normes techniques sur les émissions nocives). D'autres sources d'intervention potentielle existent, comme sur les maladies des forêts, mais leur importance est difficile à chiffrer à cause de l'imparfaite connaissance des phénomènes. En ce qui concerne la sauvegarde de l'environnement, il faut remarquer qu'une partie du travail a déjà été accomplie. En effet, des efforts considérables ont été entrepris dans le domaine de la protection des eaux<sup>2</sup>.

Finalement, une grande inconnue sur l'ampleur future des activités étatiques se situe dans le dossier consacré à la participation suisse à l'intégration européenne. En effet, l'adoption de l'accord créant un Espace économique européen (EEE), de même que l'adhésion pure et simple à la CEE, provoqueraient la hausse des dépenses publiques (financement du budget communautaire, participation aux projets européens, etc.) Il est difficile à l'heure

---

1. Dans les comptes publics consolidés (Confédération, cantons et communes) le poste "Enseignement et Recherche" est le plus élevé.

2. De 1960 à 1984, les collectivités publiques ont dépensé 21,4 milliards de francs (60 % les communes, 28 % les cantons et 12 % la Confédération), alors que les dépenses privées ont été d'environ 5 milliards [Office fédéral de la protection de l'environnement (1985)].

actuelle de prévoir ces conséquences, d'autant plus que la position de la Suisse face à l'Europe est encore ambiguë.

Si bon nombre des domaines d'activité de l'Etat semblent destinés à se développer dans un futur proche, d'autres feront par contre l'objet d'une cure d'amaigrissement. C'est le cas de la *défense nationale* : la politique de détente et les nouvelles conditions dans les pays de l'Europe de l'Est justifient une certaine retenue dans le vote des dépenses militaires. Une réduction est également envisagée dans le cas des subventions versées à l'*agriculture*. Sur le plan international, notamment dans le cadre des négociations du GATT, la protection et l'aide que le gouvernement suisse accorde à son secteur agricole sont de moins en moins tolérées. Par ailleurs, le public est aujourd'hui moins enclin à accepter la facture agricole, dont le montant se chiffre à plusieurs milliards de francs.

### 2.4.3 Le choix institutionnel et l'efficacité du secteur public

Dans le débat actuel sur le rôle de l'Etat, l'*efficacité* est un aspect du fonctionnement du secteur public qui a pris de l'importance<sup>1</sup>. A l'heure actuelle, les contribuables exigent des autorités la gestion efficace des deniers publics. Cependant, l'inefficacité de l'Etat est devenue au fil du temps un lieu commun et des termes comme bureaucratie publique ou entreprise publique se sont transformés en synonymes de toute une série de dysfonctionnements sociaux. Malgré cela, notre époque a connu un développement sans précédent de ces institutions, qui est d'autant plus marqué si on y rajoute la croissance des structures bureaucratiques privées. Par ailleurs, une abondante littérature scientifique s'est occupée du différentiel d'efficacité entre firmes privées et entreprises publiques<sup>2</sup>. Dans de nombreux cas, ces études aboutissent à la conclusion que les entreprises privées sont caractérisées par une meilleure efficacité que leurs homologues dans le secteur public. A ce tableau, il faut ajouter des exemples qui montrent comme un grand nombre d'activités, actuellement à la charge de l'Etat, ont été à un moment ou l'autre de l'histoire effectuées par des institutions privées. Les mercenaires suisses illustrent le cas de la production privée de défense nationale, le shérif du Far West était une forme de police privée et les compagnies des Indes – des organisations privées – ont rendu

1. Voir Manzini A. (1990).

2. Voir Borchering, Pommerehne and Schneider (1982); De Alessi (1980) et Millward (1982).

pendant longtemps des services diplomatiques. A l'heure actuelle, l'administration de certaines petites communes est confiée à des sociétés fiduciaires privées. De tous ces éléments, il ressort que, du point de vue conceptuel, rien ne s'oppose à une privatisation massive du secteur public. Dans la réalité, cette éventualité ne s'est pas produite et même si on a assisté à une vague de privatisations pendant ces dernières années, notamment en Grande-Bretagne et en France, il est certain que la grande majorité des activités exercées dans le secteur public ne fait et ne fera pas l'objet d'une telle procédure. Faut-il croire que nos sociétés sont irrationnelles au point d'adopter des institutions publiques, alors que des organisations privées existent et sont susceptibles de garantir une meilleure efficacité ?

Ce problème est très complexe. En fait, l'efficacité présente de multiples facettes ; celle qui est la plus souvent évoquée concerne l'aspect technique. Une organisation productive est techniquement efficace si elle minimise les coûts pour produire une quantité d'output donnée. Néanmoins, l'entrepreneur peut produire de la manière la plus efficace possible, mais s'il ne satisfait pas la demande pour le produit en question (la quantité produite est trop grande ou bien insuffisante), il y aura mauvaise utilisation des ressources. Dans le cadre des activités publiques, ce dernier aspect se réfère à la détermination des besoins collectifs. C'est à travers les mécanismes politiques que les citoyens manifestent leurs préférences : l'étendue des interventions de l'Etat est déterminée selon la manière dont la demande pour les prestations étatiques se forme. En ce qui concerne le choix des instruments d'intervention, il faut considérer que différentes possibilités sont envisageables. Par exemple, si le but d'une politique est d'aider financièrement une catégorie de la population, on peut le faire soit en versant des subventions, soit en accordant des déductions fiscales. Dans le même ordre d'idées, la *production* de certaines prestations peut être confiée à des entreprises privées (sous-traitance) plutôt que l'Etat l'effectue directement. La défense nationale, l'administration générale et les services diplomatiques constituent des exemples de production publique, alors que la construction de routes et d'autoroutes illustre le cas de la sous-traitance.

La réalisation de la meilleure efficacité dans les activités étatiques est tributaire du cadre institutionnel dans lequel elles sont effectuées. Généralement, on considère que les entreprises privées présentent un avantage sur les structures publiques (elles sont techniquement plus efficaces) à cause des pressions compétitives auxquelles elles sont soumises. C'est un argument en faveur de la sous-traitance. Par contre, les entreprises et bureau-

craties publiques présentent davantage de souplesse quand l'Etat désire poursuivre des objectifs particuliers. Par exemple, les institutions publiques sont en mesure de soutenir l'emploi en période de chômage et la politique salariale de l'Etat, dans un but redistributif, peut s'écarter des conditions du marché en favorisant le travail. En conséquence, le critère pour choisir quel type d'institution entreprend telle tâche publique ne dépend pas uniquement de la capacité à minimiser les coûts monétaires. En effet, dans une perspective plus large, c'est l'institution qui minimise l'ensemble des coûts qui devrait être choisie. Par exemple, confier le travail d'une ambassade à une société privée est une solution susceptible de baisser les coûts (le prix des prestations diplomatiques privées pourraient en effet être particulièrement compétitifs), mais elle comporterait pour l'Etat d'autres coûts. Parmi ceux-ci, les coûts de négociation d'un contrat suffisamment précis et souple avec l'entreprise privée, les coûts pour vérifier que le travail de représentation soit conforme aux désirs du gouvernement et les coûts consécutifs à l'"abus de pouvoir" de la part de la société privée. Il est possible que ces coûts soient plus élevés que le gain dû à l'éventuelle meilleure compétitivité de l'entreprise privée. Dans ce cas, la meilleure efficacité de la société privée n'est qu'apparente. La solution publique est préférable. Néanmoins, les institutions ne sont pas immuables. Si aujourd'hui il est rationnel d'effectuer une tâche donnée dans un certain cadre institutionnel, dans le futur cela pourrait ne plus être le cas. Le développement du secteur public dépendra également de ces modifications.

## RÉFÉRENCES

- ADMINISTRATION FEDERALE DES FINANCES, *Finances publiques en Suisse*, diverses années, Berne.
- ANDRE C. et DELORME R. (1983), *L'Etat et l'économie*, Seuil, Paris.
- ARROW K. (1951), *Social Choice and Individual Values*, Wiley & Son, New York.
- BAUMOL W. (1967), "The Macroeconomics of Unbalanced Growth", *American Economic Review*, Vol. 57, juin.
- BIRD R. (1971), "Wagner's "Law" of Expanding State Activity", *Public Finance*, Vol. 26, pp. 1-26.
- BOHLEY P. et JANS A. (eds) (1985), *Einführung in die Wirtschafts- und Sozialstatistik der Schweiz*, Paul Haupt, Bern.
- BORCHERDING T. (1985), "The Causes of Government Expenditure Growth: A Survey of the U.S. Evidence", *Journal of Public Economics*, Vol. 28, pp. 359-382.

- BORCHERDING T., POMMEREHNE W. and SCHNEIDER F. (1982), "Comparing the Efficiency of Private and Public Production: The Evidence from Five Countries" *Zeitschrift für Nationalökonomie*, Vol. 89 (suppl. 2), pp. 127-156.
- BROWN C. & JACKSON P. (1990), *Public Sector Economics*, 4th ed., Basil Blackwell, Oxford.
- BRUNNER K. (1978), "Reflections on the Political Economy of Government – The Persistent Growth of Government", *Revue Suisse d'Economie Politique et de Statistique*, Cahier 3, pp. 649-679.
- BUREAU FEDERAL DE LA STATISTIQUE (1977), *Séries révisées de la comptabilité nationale suisse 1948-1976*, Berne.
- BUSCHOR E., JANS A. et LIENIN A. (1990), "Finanzstatistik", in : P. Bohley et A. Jans, *op. cit.*, pp. 197-248.
- CONFERENCE DES DIRECTEURS CANTONAUX DES FINANCES (1982), *Manuel de comptabilité publique*, Tome 1, Paul Haupt, Berne.
- DE ALESSI L. (1980), "The Economics of Property Rights : A Review of the Evidence", *Research in Law and Economics*, Vol 2, pp. 1-47.
- DU PASQUIER J.-N. (1986), *L'Etat englobé, Réalités sociales*, Lausanne.
- DU PASQUIER J.-N. (1981), "Growth, Recession and the Public Sector in Sector in Switzerland", *paper presented at the 17th Conference of the International Association for Research in Income and Wealth*, Gouvieux (F), August.
- GABRIEL L. and LODERER C. (1988), "Political Process and Government Growth – A Theoretical and Empirical Investigation –", *Journal of Institutional and Theoretical Economics*, N° 144, pp. 267-295.
- JANS A. (1990), "Volkswirtschaftliche Gesamtrechnung", in : P. Bohley et A. Jans, *op. cit.*, pp. 323-375.
- LAMBELET J. Ch., RAKOTOARIMANANA G. et SCHWARTZ J.-J. (1986), *Finances Publiques, comptabilité nationale et investissements de l'Etat en Suisse*, publication du FNRS, Berne.
- LINDBECK A. (1985), "Redistribution Policy and the Expansion of the Public Sector", *Journal of Public Economics*, Vol. 28, pp. 309-328.
- MANZINI A. (1990), *Efficacité publique et privée : analyse théorique et vérification empirique dans le cas du transport aérien*, thèse de doctorat, Université de Genève.
- MANZINI A. et ZARIN-NEJADAN M. (1991), "The Causal Relationship between Government Expenditure and Revenue : The Case of Switzerland", *Cahiers du Département d'Economie politique*, Cahier 91.03, Université de Genève, 1991.
- MELTZER A. and RICHARD S. (1981), "A Rational Theory of the Size of Government", *Journal of Political Economy*, Vol. 89, pp. 914-927.
- MILLWARD R. (1982), "The Comparative Performance of Public and Private Ownership", in : Lord Roll (ed.), *The Mixed Economy*, McMillan Press, London.

- MOUGEOT M. (1989), *Economie du secteur public*, Economica, Paris.
- MUELLER D. (1987), "The Growth of Government: A Public Choice Perspective", *IMF Staff Papers*, Vol. 34 (1), pp. 115-1449.
- MUSGRAVE R. and MUSGRAVE P. (1989), *Public Finance in Theory and in Practice*, 5th ed., Mc Graw - Hill, New York.
- NISKANEN W. (1971), *Bureaucracy and Representative Government*, Aldine-Atherton, Chicago.
- OCDE (1990), *Statistique des recettes publiques des pays membres de l'OCDE*, Paris.
- OCDE (1989), *Economies en transition*, Paris.
- OCDE (1988), *Etudes économiques - Suisse 1987/88*, Paris.
- OFFICE FEDERAL DE LA PROTECTION DE L'ENVIRONNEMENT (1985), "Statistiques portant sur la protection des eaux", *Les Cahiers de l'environnement*, N° 46, Berne.
- OFFICE FEDERAL DE LA STATISTIQUE, *Comptes nationaux de la Suisse*, diverses années, Berne.
- OFFICE FEDERAL DE LA STATISTIQUE (1984), *La comptabilité nationale à prix constants*, Berne.
- OFFICE FEDERAL DE LA STATISTIQUE (1984), *Les recettes courantes de l'Etat Confédération, cantons et communes - de 1951 à 1982*, Berne.
- OFFICE FEDERAL DE LA STATISTIQUE (1983), *Séries longues de la comptabilité nationale suisse*, Berne.
- PATHIRANE L. and BLADES D. (1982), "Defining and Measuring the Public Sector: Some International Comparisons", *The Review of Income and Wealth*, September, pp. 261-289.
- PEACOCK A. and WISEMAN J. (1979), "Approaches to the Analysis of Government Expenditure Growth", *Public Finance Quarterly*, Vol. 7 (1), pp. 323.
- PEACOCK A. and WISEMAN J. (1967), *The Growth of Public Expenditure in the United Kingdom 1890-1955*, revised edition, Allen & Unwin, London.
- PELTZMAN S. (1980), "The Growth of Government", *Journal of Law and Economics*, Vol 23, pp. 209-288.
- POMMEREHNE W. and KIRCHGASSNER G. (1990), "Efficacité, redistribution, extension du secteur public: une approche de choix public", *Revue Française de Finances Publiques*, Vol. 29, pp. 185-225.
- RAM R. (1987), "Wagner's Hypothesis in Time-Series and Cross-Section Perspectives: Evidence from "Real" Data for 115 Countries", *The Review of Economics and Statistics*, Vol. 69 (2), pp. 194-204.
- SAUNDERS P. (1988), "Explaining International Differences in Public Expenditure: An Empirical Study", *Public Finance*, Vol. 43 (2), pp. 271-294.

- SAUNDERS P. and KLAU F. (1985), "Le rôle du secteur public : causes et conséquences de l'élargissement du secteur public", *Revue Economique de l'OCDE*, Numéro spécial, N° 4, printemps.
- WEBER L. (1991), *L'Etat acteur économique*, 2e édition, Economica, Paris.
- WEBER L. (1981), "Gouverner et administrer", in : *Encyclopédie illustrée du Canton de Vaud*, Vol. 9, Ed. 24 heures, Lausanne.
- WHYNES D. et BOWLES R. (1986), *La théorie économique de l'Etat*, Editions LABOR, Bruxelles.
- WOLF C. (1988), *Markets or governments - Choosing between imperfect alternatives*, The MIT Press, Cambridge (Mass.).



## ANNEXE 2.1

**La place de l'Etat dans la comptabilité nationale*****L'Etat comme secteur institutionnel  
de la comptabilité nationale***

La comptabilité nationale a pour tâche de quantifier, à l'aide d'un système comptable, la vie économique d'une nation. Pour ce faire, elle évalue les relations économiques qui existent entre agents économiques. Un agent économique est une unité institutionnelle qui exerce certaines fonctions économiques. Les agents économiques sont regroupés en secteurs institutionnels sur la base d'analogies de comportements ou de fonctions. Ainsi, le secteur des entreprises regroupe toutes ces unités institutionnelles dont la principale fonction économique est la production de biens et services marchands. Les différentes fonctions peuvent être regroupées en quelques catégories principales, telles que la production de biens et de services, la distribution de revenus primaires résultant du processus de production, la redistribution des revenus disponibles, l'affectation des revenus (entre consommation et épargne) et la formation de capital.

La comptabilité nationale suisse utilise quatre secteurs institutionnels : les entreprises, l'Etat, les assurances sociales et les ménages (y compris les institutions privées sans but lucratif). En ce qui concerne les fonctions, on a également procédé à un certain regroupement. Trois fonctions, auxquelles correspondent trois comptes, ont été retenues : la production, l'affectation des revenus et la formation de capital. En principe, chaque secteur institutionnel se voit attribuer trois comptes (le compte de production, le compte de revenu et le compte des opérations en capital), dans lesquels sont enregistrées les différentes transactions économiques qu'il effectue. L'importance des fonctions est très inégale, suivant le secteur institutionnel considéré. Ainsi, la production de biens et services marchands est prépondérante dans le secteur des entreprises, alors que les ménages jouent un rôle décisif dans l'affectation des revenus.

L'Etat est considéré par la comptabilité nationale comme étant un des secteurs institutionnels. Il comprend *"toutes les unités institutionnelles qui, à titre de fonction principale, produisent des services non-marchands destinés à la collectivité et/ou effectuent des opérations de redistribution du revenu et des richesses*

nationales" <sup>1</sup>. Dans le cas de la comptabilité nationale suisse, il comprend en particulier les administrations fédérales, cantonales et communales au sens étroit, les fabriques fédérales d'armement, la Monnaie fédérale, la Régie fédérale des alcools, les stations d'essais scientifiques publiques, les forêts publiques, les écoles publiques, les musées, les théâtres municipaux, les établissements publics de bienfaisance, les hôpitaux publics (y compris les hôpitaux de droit privé remplissant manifestement des fonctions d'hôpitaux publics).

En théorie, les différentes opérations effectuées par ces institutions publiques sont attribuées à l'un des trois comptes de base. Schématiquement, les trois comptes se présentent de la manière suivante :

Tableau A.1 Les trois comptes de base de l'Etat

Compte de production

<ul style="list-style-type: none"> <li>- Achats de biens et services</li> <li>- Rémunération du personnel</li> <li>- Consommation de capital fixe (amortissements)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Consommation finale (ou propre)</li> <li>- Ventes à d'autres secteurs</li> </ul>
Valeur de la production brute	Valeur de la production brute

Compte de revenus et de dépenses

<ul style="list-style-type: none"> <li>- Consommation propre (finale)</li> <li>- Transferts à d'autres secteurs et à l'étranger</li> <li>- Intérêts de la dette publique</li> <li>- Epargne (= solde)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Impôts</li> <li>- Transferts provenant d'autres secteurs et de l'étranger</li> <li>- Versements des entreprises publiques</li> <li>- Intérêts, dividendes</li> </ul>
Dépenses courantes et épargne	Recettes courantes

Compte de capital

<ul style="list-style-type: none"> <li>- Constructions</li> <li>- Biens d'équipements</li> <li>- Achats nets de terrains et d'actifs incorporels</li> <li>- Capacité de financement (= solde)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Consommation de capital fixe</li> <li>- Epargne</li> <li>- Solde des transferts en capital</li> <li>- Besoin de financement (= solde)</li> </ul>
Accroissement brut du capital	Accroissement brut du capital

1. Office de statistique des communautés européennes, *Système européen de comptes économiques intégrés*, 2e éd., Bruxelles, 1979, p. 31 [cité par Office fédéral de la statistique (1984), p. 9].

Les transactions économiques effectuées par les trois autres secteurs institutionnels devraient être enregistrées, pour chaque secteur, dans des comptes semblables à ceux présentés ci-dessus. Une telle articulation de la comptabilité nationale nous permettrait d'avoir une vue précise de l'activité économique des secteurs institutionnels considérés. Cependant, le système comptable suisse se caractérise plus par la consolidation des différents comptes sectoriels que par la présentation désagrégée de ceux-ci. Ainsi, des trois comptes de base attribués à l'Etat, seulement celui concernant les revenus et les dépenses est publié tel quel<sup>1</sup>. Par contre, les comptes de production et de capital sont consolidés au niveau de l'économie toute entière pour générer le compte 1 (Produit national et Revenu national) et le compte 5 (Formation de capital).

A ce stade de la présentation, nous pouvons déjà constater une première difficulté concernant l'évaluation des activités étatiques par rapport à l'ensemble des activités économiques nationales. Cette difficulté tient au fait que nous disposons de données désagrégées uniquement en ce qui concerne les dépenses et les recettes *courantes*. Les opérations en capital (c'est-à-dire les investissements de l'Etat), du fait de la consolidation au niveau global, ne sont à l'heure actuelle pas disponibles. Cette lacune du système comptable suisse complique les comparaisons au niveau international<sup>2</sup>. En effet, la plupart des pays membres de l'OCDE ont adopté le nouveau système de comptabilité nationale mis au point par les Nations Unies<sup>3</sup>, qui prévoit une rubrique destinée à mesurer la formation de capital de l'Etat. En conséquence, pour ces pays il est possible de calculer les dépenses totales de l'Etat (courantes et d'investissement), alors que pour la Suisse il faut se limiter aux dépenses courantes.

Une autre particularité du système comptable suisse réside dans le traitement des *assurances sociales*. Celles-ci étant considérées comme un secteur institutionnel indépendant des autres, on leur a attribué un compte du système comptable (le compte 3). Comme dans le cas de l'Etat, ce compte ne contient que les dépenses et les recettes courantes. La séparation entre Etat et assurances sociales n'est pas justifiée a priori. En effet, selon les directives internationales relatives à la comptabilité nationale, les assurances sociales font partie intégrante de l'Etat. Cependant, le

---

1. Dans le système comptable suisse, c'est le compte 2.

2. Voir, par exemple, Saunders and Klau (1985). Leur travail est entièrement consacré au rôle du secteur public dans une perspective internationale.

3. *Système de comptabilité nationale*, Nations Unies, New York, 1970.

système d'assurances sociales suisse s'est développé sur la base d'une étroite interdépendance entre institutions publiques et privées. Aujourd'hui encore, plusieurs de ces institutions ont un statut juridique privé. Les conventions internationales, qui prévoient l'intégration des assurances sociales dans le compte de l'Etat, reflètent une conception de la comptabilité nationale fortement influencée par les caractéristiques institutionnelles de certains pays. L'étroite interdépendance entre institutions publiques et privées, propre au cas suisse, empêche cette consolidation sectorielle, car cela aboutirait à un compte de l'Etat qui n'aurait aucune signification dans le contexte institutionnel suisse. Cette particularité suisse engendre en conséquence une deuxième difficulté quant à l'évaluation des activités étatiques, notamment en ce qui concerne les comparaisons internationales. En effet, exclure tout simplement le secteur suisse des assurances sociales reviendrait à sous-estimer l'importance des activités publiques dans l'ensemble des activités économiques du pays. Par contre, leur intégration dans l'Etat risquerait d'artificiallement gonfler son importance. L'Office Fédéral de la Statistique, quand il fournit à l'OCDE des données comparables à l'échelle internationale, intègre dans le secteur Etat seulement certaines assurances sociales<sup>1</sup>, alors que d'autres en sont exclues (notamment la prévoyance professionnelle). Il existe donc un flou institutionnel qui empêche d'un côté de définir avec clarté l'Etat et de l'autre côté, d'élaborer des statistiques qui soient comparables à l'échelle internationale.

### *Le compte de revenus et de dépenses (compte 2 de la comptabilité nationale)*

Le compte de revenus et de dépenses est le seul compte de base de l'Etat qui est publié par la comptabilité nationale ; le compte de formation du capital est consolidé avec le reste de l'économie, alors que le compte de production peut être reconstruit avec les données publiées. Au débit du compte 2 sont enregistrées les dépenses courantes et la formation d'épargne destinée au financement des investissements, alors qu'au crédit sont comptabilisées les recettes courantes de l'Etat.

L'analyse du compte 2 nous permet de saisir l'Etat dans son rôle d'utilisateur des biens et services qu'il produit. Pour comprendre cela, il suffit de reprendre les trois comptes de base pour en suivre la logique "en cascade" qui y est associée. Le pre-

---

1. En gros : l'AVS, l'AI, l'APG, l'assurance chômage, l'assurance accidents et l'assurance maladie.

mier compte (compte de production) est censé mesurer les activités productives de l'Etat ou, en d'autres termes, l'Etat en tant que créateur de valeur ajoutée. Comme tout producteur, l'Etat achète des biens et services intermédiaires (au secteur des entreprises) et les transforme ensuite, à l'aide de capital et de travail, en biens et services finis. Au débit du compte de production, on trouve donc les moyens que l'Etat a dû mettre en œuvre pour produire les biens et services nonmarchands. Il s'agit des achats de biens et services, de la rémunération du personnel et de la consommation de capital fixe (les amortissements). Au crédit de ce compte, on devrait trouver la valeur de la production, telle qu'elle devrait être mesurée par le chiffre d'affaires. Or, la fonction principale de l'Etat est la production de biens et services *non-marchands*. En conséquence, la valeur de ceux-ci n'est pas déterminée sur un marché par l'intermédiaire d'un mécanisme de prix, mais ce n'est pas pour autant qu'on renonce à la calculer. En effet, les conventions internationales prescrivent que la valeur de la production étatique résulte de la somme des éléments de coûts qui ont été nécessaires pour la produire. Or, ces éléments étant enregistrés au débit, la valeur de la production étatique enregistrée au crédit du compte de production est égale au total des rubriques figurant au débit. Néanmoins, si une partie des prestations est vendue à d'autres secteurs, au crédit on trouvera également la valeur de ces ventes, et la valeur de la production non-marchande sera égale au total des coûts moins la valeur des ventes. A titre d'illustration, considérons le compte de production de 1989, qui a pu être construit sur la base de données contenues dans les "Comptes nationaux de la Suisse"<sup>1</sup> :

Tableau A.2 Compte de production 1989 (en millions de francs)

Rémunération du personnel	28 375	Consommation finale	35 820
Achat de biens et services amortissements	17 230	Ventes à d'autres secteurs	9 785
Valeur de la production brute	45 605	Valeur de la production brute	45 605

1. Office Fédéral de la Statistique, *Comptes nationaux de la Suisse en 1989*.

En 1989, l'Etat (au sens de la comptabilité nationale) a réalisé une production d'environ 45,6 milliards de francs. Une partie de cette production (env. 9,8 milliards de Frs) a été vendue ; dans les limites de ce montant, le comportement de l'Etat est analogue à celui d'un producteur privé. Le reste, à savoir 35,8 milliards de Frs, constitue la valeur de la production qui n'est pas fournie par l'intermédiaire de marchés. C'est à ce niveau que la dichotomie entre Etat-producteur et Etat-consommateur se crée. En effet, cette production de 35,8 milliards de Frs est destinée aux individus et aux entreprises. Cependant, on ne la trouve pas dans la comptabilité nationale sous forme de dépenses des ménages ou de consommation intermédiaire des firmes, mais comme consommation propre de l'Etat<sup>1</sup>. Cela signifie que l'Etat, dans un premier temps, produit des biens et services non-marchands (la valeur de cette opération est enregistrée au crédit du compte de production) et ensuite il les achète pour les consommer (effectivement cette opération apparaît au débit du compte de revenus et de dépenses).

La consommation propre de l'Etat est habituellement définie comme étant la *demande finale* de l'Etat. Elle mesure la fonction de l'Etat qui consiste à produire des biens et services non-marchands destinés à la collectivité. Cependant, comme nous l'avons déjà souligné, les activités de l'Etat ne se limitent pas à cette activité productive, mais comprennent également les opérations de redistribution du revenu et des richesses nationales. Celles-ci sont comptabilisées au débit du compte 2, comme étant des "transferts à d'autres secteurs et à l'étranger". La comptabilité nationale prévoit quatre rubriques :

1) les transferts courants aux entreprises<sup>2</sup> (par exemple : les subventions à l'agriculture, les indemnisations aux entreprises de transport, etc.) ;

2) les transferts courants aux assurances sociales (par exemple : les contributions aux caisses maladie) ;

3) les transferts courants aux ménages et aux institutions sans but lucratif (par exemple : les allocations familiales, les bourses d'étude, etc.) ;

4) les transferts courants à l'étranger (par exemple : l'aide au développement et l'aide humanitaire).

---

1. Elle est enregistrée au débit du compte de revenus et de dépenses courantes.

2. Au sens de la comptabilité nationale, ce sont les seuls transferts qu'on appelle également *subventions*.

Au débit du compte de revenus et de dépenses, devraient figurer également les intérêts de la dette publique. Cependant, ce montant est enregistré du côté des recettes (au crédit) comme étant un poste négatif.

Les recettes courantes figurent au crédit du compte 2. Les rubriques qui y figurent sont les suivantes :

1) les impôts indirects (ce sont essentiellement les recettes de l'imposition de la consommation) ;

2) les impôts directs (sur le revenu et la fortune des ménages privés et sur le bénéfice et le capital des sociétés) ;

3) les transferts courants des assurances sociales (ce sont des remboursements et compensations entre assurances sociales et Etat) ;

4) les transferts courants des ménages (dans cette rubrique, on enregistre les redevances obligatoires perçues lorsque les agents économiques recourent à des services de l'Etat ou acquièrent certains droits, comme par exemple la taxe sur les chiens, le droit de timbre sur les passeports, etc.) ;

5) les transferts de l'étranger (ce sont des impôts payés par des unités économiques non-résidentes) ;

6) le revenu au titre de la propriété et de l'entreprise (cette rubrique comprend les versements d'entreprises publiques, les intérêts et les dividendes réalisés au titre d'une participation financière. En déduction de ce poste figurent les dépenses servant à couvrir les déficits des entreprises publiques).

La structure du compte 2 de la comptabilité nationale se présente de la manière suivante (pour l'année 1989) :

Tableau A.3 Compte de revenus et de dépenses 1989

Consommation propre	35 820	Revenus de la propriété	2 650
Transferts versés	19 585	Transferts reçus	4 845
Intérêts de la dette publique	3 880	Impôts	60 165
Epargne (= solde)			
Dépenses courantes	67 660	Recettes courantes	67 660

Le troisième compte, celui des investissements publics, est lié à celui des dépenses et recettes courantes par l'intermédiaire de l'épargne. En d'autres termes, le solde (positif) entre recettes et

dépenses courantes sert à financer une partie des investissements. Une deuxième source de financement est représentée par les amortissements qui figurent au débit du compte de production. Si le montant des investissements est supérieur aux fonds disponibles grâce à ces deux sources, l'Etat devra emprunter pour pouvoir financer ses acquisitions en capital, autrement il aurait une position de créancier. Malheureusement, le compte de capital de l'Etat est consolidé avec celui du reste de l'économie. En conséquence, il n'est pas possible de mesurer l'ensemble des activités publiques mais il faut se contenter de quantifier les opérations courantes. Par contre, les investissements du *secteur public* sont publiés depuis une dizaine d'années.

La structure comptable suisse présente un autre inconvénient : les opérations des entreprises publiques (notamment les grandes régies fédérales, les entreprises de transport et les services industriels) ne peuvent pas être isolées. Ainsi, les mesures qui consistent à agréger l'activité des administrations publiques avec celle des entreprises publiques ne peuvent pas être calculées. Même si la Suisse ne se distingue pas par l'importance du capital public engagé dans les activités de production, il ne faut pas négliger l'importance quantitative des services qui sont produits et offerts par les organisations productives publiques.

En conclusion, la comptabilité nationale nous fournit des données sur les activités courantes de l'Etat (consommation de biens et services, y. c. les services productifs, versement de transferts, formation d'épargne, prélèvement d'impôts, etc.) Par contre, nous ne disposons pas de données concernant les opérations en capital (les investissements publics), et les activités de production qui sont réalisées par des unités productives publiques.



## ANNEXE 2.2

## La comptabilité nationale à prix constants

La forte augmentation des dépenses publiques constatée dans le tableau 2.2 est en partie due à l'augmentation des prix. En effet, les chiffres contenus dans ce tableau sont exprimés en milliers de francs *courants*. Cela signifie que la demande finale a été mesurée avec des francs qui ne sont pas équivalents dans le temps. En effet, l'augmentation des prix que nous avons connue entre 1950 et 1989 a déterminé une érosion du pouvoir d'achat. En conséquence, l'achat d'un même bien ou service (par exemple, les prestations d'un fonctionnaire) coûte de plus en plus cher à mesure que le temps passe. L'augmentation des dépenses courantes de 1950 à 1989 reflète *en partie* ce phénomène. Il serait donc intéressant d'éliminer cet effet prix en utilisant des données exprimées en francs *constants*. Pour ce faire, il faut disposer d'un indice de prix applicable aux dépenses courantes de l'Etat. En d'autres termes, nous aimerions savoir comment les prix des prestations publiques ont évolué dans le temps. Dans cette optique, l'Office fédéral de la statistique déflate une partie des données concernant la comptabilité nationale<sup>1</sup>. En particulier, nous disposons de séries à prix constants (et donc de séries de prix implicites) en ce qui concerne les différentes utilisations qui sont faites du produit national. Ainsi, l'influence des prix est éliminée de la consommation des ménages, des dépenses d'investissement, des exportations, des importations, de la balance des revenus de facteurs et de la demande (ou consommation) finale de l'Etat. A chacune des ces composantes est appliqué un indice de prix qui permet de tenir compte des variations de prix qui leur sont propres. En conséquence, une augmentation du prix des biens d'équipement aura une influence sur l'indice de prix utilisé pour déflater les dépenses d'investissement, mais n'affectera pas les autres indices. Si pour les dépenses des ménages on dispose de séries concernant les différents biens et services consommés, un problème bien plus sérieux se pose au niveau de la demande finale de l'Etat. En effet, cette consommation, qui profite en définitive aux individus et aux entreprises, n'est pas vendue et en conséquence, il n'y a pas de prix. Cependant, il existe une possibilité indirecte d'attacher des prix aux prestations étatiques. Comme nous l'avons déjà

---

1. Voir Office fédéral de la statistique (1984). Ce travail présente les questions conceptuelles et les méthodes appliquées à la comptabilité nationale suisse en ce qui concerne l'élimination de l'effet des prix.

remarqué, la valeur de la production publique est calculée comme étant la somme des coûts de production. Étant donné que l'État acquiert, en général, les biens et services nécessaires à sa production (à savoir travail, biens d'investissement et intermédiaires) sur le marché, une série de prix des prestations publiques peut être calculée sur la base des prix de ces derniers.

Le déflateur global qui est appliqué à la consommation finale de l'État est construit de la manière suivante. Les coûts de production sont divisés en cinq catégories et pour chacune de ces catégories on établit un indice de prix le plus représentatif possible. La première catégorie est constituée par les frais de personnel à laquelle on associe l'indice de prix calculé sur la base de la rémunération moyenne du personnel de la Confédération. Les autres catégories sont les suivantes (l'indice de prix correspondant se trouve entre parenthèses) : loyers (indice partiel "loyers" de l'indice des prix à la consommation), matériel de guerre (on utilise ici le déflateur établi pour les biens d'équipement), constructions militaires et entretien des immeubles (indice des coûts à la construction de logements des villes de Zurich et de Berne), autres dépenses (le déflateur pour cette catégorie est un indice pondéré d'indices partiels de prix, relatifs à l'alimentation, au nettoyage, aux transports etc., calculés dans le cadre de l'indice suisse des prix à la consommation ou de celui relatif aux biens d'équipements). Les indices relatifs aux cinq catégories de coûts de production sont ensuite agrégés pour donner lieu au déflateur global de la consommation finale de l'État.

La méthode de calcul présentée ci-dessus témoigne des difficultés que les statisticiens éprouvent à construire un indice de prix applicable à la demande finale de l'État. Ces problèmes surgissent essentiellement du fait que les bénéficiaires des prestations étatiques ne s'acquittent pas d'un prix d'exclusion pour pouvoir en bénéficier, car elles sont souvent distribuées gratuitement ou bien à un prix qui ne couvre pas les coûts de production. Leur évaluation au moyen des coûts de production ne permet pas de tenir compte de l'autre facette qui est implicite dans un prix, à savoir les bénéfices retirés par les utilisateurs.

## CHAPITRE 3

# Le financement de l'Etat

*Katrin CORNEVIN-PFEIFFER et Antonio MANZINI*

---

### 3.1 LES RESSOURCES FINANCIÈRES DE L'ÉTAT : DONNÉES GÉNÉRALES

#### 3.1.1 Sources de financement

La fiscalité constitue la principale, mais non la seule, source de financement de l'Etat en Suisse. En effet, d'autres sources la complètent, notamment l'emprunt, la vente de prestations publiques et les revenus qui échoient à l'Etat au titre de la propriété de biens mobiliers et immobiliers (comme les loyers, les intérêts, les dividendes, etc.) Dans un système fédéral, les transferts entre différents niveaux de gouvernement représentent également une ressource financière non négligeable, surtout pour les échelons inférieurs. Néanmoins, au niveau agrégé, ces ressources disparaissent, car ce qui est reçu par l'un est versé par l'autre.

Les impôts représentent en Suisse à peu près les 3/4 des recettes totales. L'impôt (au sens strict) est défini comme étant *"un prélèvement fiscal effectué par la puissance publique, par voie de contrainte sur les agents économiques privés, qu'ils soient consommateurs achetant des biens et services, des agents économiques offrant des facteurs de production (travail, capital, sol) ou des entreprises créatrices de valeur ajoutée"*<sup>1</sup>. L'impôt est donc un

---

1. Dafflon B. et Weber L. (1984), p. 26.

moyen pour prélever des ressources auprès de l'économie privée afin de permettre au secteur public d'assurer ses prestations.

La deuxième possibilité de prélever des ressources est constituée par l'emprunt. Cette source de financement butte cependant contre des limites évidentes, si ce n'est précises. En effet, si l'Etat voulait se financer en majeure partie de cette façon, il devrait drainer une part considérable de l'épargne nationale en constituant une dette gigantesque qui lui serait de plus en plus difficile de servir. De plus, certains économistes<sup>1</sup> considèrent que la dette publique ne fait pas partie de la richesse des individus et que ces derniers devraient rationnellement prévoir qu'un jour ou l'autre le gouvernement devra recourir à une forme quelconque d'imposition pour repayer cette dette. En d'autres termes, la dette publique aurait comme effet de reporter dans le temps le prélèvement d'impôts. Partager cette conception de la dette implique de renoncer à établir une distinction entre le financement par l'emprunt et celui basé sur l'imposition. Par ailleurs, le recours à l'épargne de la part de l'Etat est susceptible d'augmenter les taux d'intérêt, ce qui pénalise l'investissement privé (c'est ce qu'on appelle effet d'éviction ou "crowding out").

La vente des prestations est une autre ressource financière du secteur public. Elle est réalisable pour certains biens et services publics (par exemple les transports en commun), mais son application est beaucoup plus ardue lorsqu'il s'agit de fixer le prix que chaque individu devrait payer pour des services tels que la défense nationale, la police et la justice. En effet, l'identification des consommateurs individuels de ces prestations étant pratiquement impossible, l'Etat est obligé de financer leur fourniture par des moyens autres que la fixation d'un prix. C'est d'ailleurs l'existence de ce type de prestations qui justifie, entre autres, l'intervention de l'Etat. Si l'Etat pouvait vendre la totalité des biens et services qu'il fournit, la société aurait moins besoin d'un secteur public et l'organisation de l'activité économique pourrait en majeure partie être confiée aux institutions privées (marché, entreprises, etc.)

D'autres sources de financement de l'Etat ne se distinguent guère de celles d'un agent privé. Il s'agit notamment de la location de certains éléments du patrimoine public, de l'achat de participations dans des entreprises et de la rémunération de prêts octroyés. Les fonds que l'Etat collecte grâce à ces opérations rémunératrices constituent en Suisse une source de financement appréciable.

---

1. Voir Barro R. (1974).

Finalement, il faut encore évoquer le financement des prestations publiques par création monétaire. Il est évident qu'un recours excessif à ce moyen génère l'inflation ; les détenteurs de billets perdent du pouvoir d'achat au bénéfice de l'Etat. C'est ce qu'on appelle la "taxe d'inflation" : il s'agit d'un transfert de ressources réelles des individus à l'Etat, ce qui a des conséquences profondément injustes sur la répartition du bien-être parmi les individus. Cette situation ne reflète pas le cas de la Suisse, car la Banque nationale exerce un contrôle strict sur la croissance de la base monétaire.

A travers cette discussion, il apparaît que les diverses sources de financement présentent chacune des inconvénients et des limites, mais ceux de la fiscalité sont de loin les moins contraignants. C'est pour cette raison qu'elle prend une part prépondérante dans tous les systèmes fiscaux, alors que les autres moyens ne font que la compléter. De plus, l'impôt est un instrument dont l'utilisation permet à l'Etat de réaliser des objectifs autres que celui du financement.

### 3.1.2 Les ressources courantes de la Confédération, des cantons et des communes

#### *Situation en 1989*

Le tableau 3.1 montre les recettes totales de la Confédération, des cantons et des communes en 1989. Pour présenter ces données, nous avons établi une distinction entre les recettes brutes, les recettes propres et les recettes disponibles<sup>1</sup>. La catégorie la plus large est celle des recettes brutes qui est composée de deux types de recettes : les fonds en provenance d'autres échelons gouvernementaux (c'est-à-dire les transferts reçus) et les recettes directement encaissées par chacun des échelons (recettes propres). Pour obtenir les recettes disponibles, il faut soustraire des recettes propres les transferts que chaque niveau de gouvernement verse à un autre.

Trois informations que l'on tire de ce tableau sont particulièrement intéressantes. La première concerne le total des recettes propres, à savoir l'ensemble des ressources que les collectivités publiques reçoivent du secteur privé. Ce total a été en 1989 de 78 482 millions de francs, ce qui correspond à environ le 25 % du PIB. Deuxièmement, le total des recettes propres se répartit d'une manière plus ou moins égale entre les trois échelons étatiques.

---

1. Pour plus de détails, voir l'annexe 1.

Tableau 3.1 Les recettes de la Confédération, des cantons et des communes en 1989

	Recettes propres 1	Transferts reçus 2	Recettes brutes 1 + 2 = 3	Transferts versés 4	Recettes disponibles 3 - 4 = 5
Confédération	28 311	23	28 334	7 416	20 918
Cantons	27 287	10 149	37 346	4 965	32 471
Communes	22 884	4 731	27 615	2 522	25 093
Total	78 482	14 903	93 385	14 903	78 482

Troisièmement, il faut souligner l'ampleur des transferts intergouvernementaux. Le total des fonds qui ont été transférés d'une collectivité à une autre a été de 14 903 millions de francs. On peut obtenir ce chiffre de deux manières : comme total de la colonne des transferts reçus ou bien en additionnant les transferts versés. S'il est bien évident qu'au niveau consolidé les transferts s'annulent, car ce qui est versé correspond logiquement à ce qui est reçu, il n'en va pas de même pour chaque niveau gouvernemental. La Confédération, par exemple, transfère aux deux autres échelons plus de 7 milliards de francs, alors qu'elle s'avère elle-même financièrement indépendante. En revanche, les cantons et les communes sont les grands bénéficiaires du réseau redistributif. Cela est confirmé par le fait que les recettes disponibles de ces deux catégories de ménage public sont supérieures aux recettes propres.

Une dernière remarque concerne la composition des recettes propres. Il est coutumier de les diviser en recettes fiscales et autres recettes (comme les rendements, les ventes courantes, les aliénations d'éléments de la fortune, etc.) La part des recettes fiscales dans les recettes propres est bien évidemment prépondérante et se monte à environ 80 % en ce qui concerne les trois collectivités consolidées. Néanmoins, il existe des différences structurelles entre échelons politiques. Ainsi, la part de la fiscalité au niveau de la Confédération est d'environ 93 %, alors que pour les cantons et les communes ce chiffre est respectivement de 73 % et 61 %. Pour des raisons historiques, la fiscalité de la Confédération est fortement axée sur l'imposition indirecte. En effet, en 1989 le 57.5 % de ses recettes fiscales provient de cette source. Par contre, les cantons et les communes tirent plus de 90 % de leurs recettes fiscales totales des impôts sur le revenu et les bénéfices ainsi que sur la fortune et le capital.

*L'évolution de 1950 à 1989*

D'un montant de 4,2 milliards de francs courants en 1950, les recettes publiques ont passé à 78,5 milliards en 1989. Toutefois, cette croissance ne s'est pas faite au même rythme sur toute la période et pour les trois échelons gouvernementaux, comme le graphique 3.1 l'illustre.

Si les recettes brutes des trois niveaux de gouvernement ont évolué de manière plus ou moins parallèle avant 1960 et après 1975, pendant la période intermédiaire les cantons et les communes ont connu un développement de leurs ressources financières plus marqué que celui de la Confédération. Cette évolution s'est traduite par un changement du rapport entre les recettes des trois échelons et le PIB, les cantons et les communes ayant substantiellement augmenté leur part (voir le tableau 3.2).

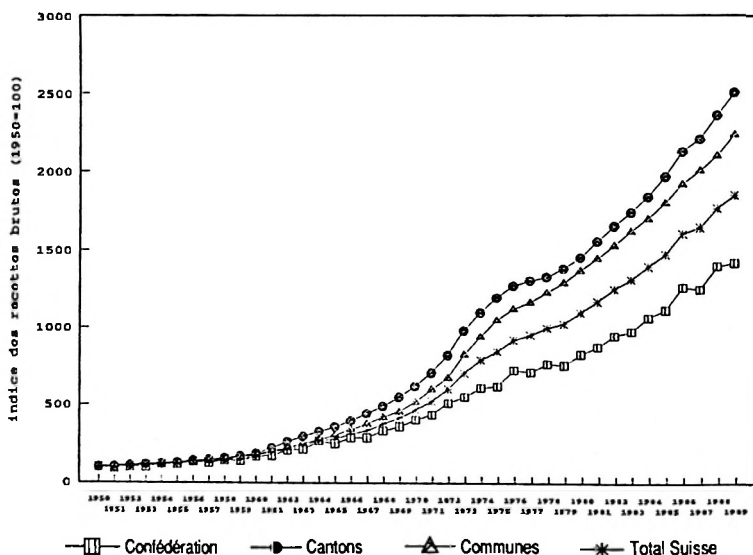
Tableau 3.2 Rapport entre les recettes brutes et le PIB (%)

	1960	1975	1989
Recettes globales	19,7	25,5	27,1
Confédération	8,9	8,8	9,8
Cantons	7,4	12,8	12,9
Communes	5,9	9,2	9,5

Cette évolution inégale s'explique essentiellement par les différences dans les structures fiscales des trois collectivités publiques. Comme nous l'avons déjà souligné, la fiscalité des cantons et des communes est principalement axée sur l'imposition du revenu et de la fortune alors qu'une grande partie des ressources fédérales provient des prélèvements sur la consommation. La nature progressive des impôts sur le revenu et la fortune résulte en une augmentation des recettes fiscales plus rapide que celle du PIB. En d'autres termes, l'élasticité de ces impôts au PIB est plus élevée que celle des impôts indirects, c'est-à-dire que pour une augmentation donnée du PIB, l'accroissement des recettes fiscales qui en résulte est relativement plus marqué pour les impôts directs. Or, pendant la période qui va de 1960 à 1975, la croissance économique a été vive, le PIB ayant augmenté en moyenne de 3,5 % par an, permettant ainsi l'accroissement soutenu des revenus réels. De plus, pendant la même période, les prix ont augmenté en moyenne de 4,6 % par an. Etant donné que les corrections de la progression à froid n'étaient pas encore en

vigueur à cette époque, les cantons et les communes ont non seulement tiré profit de la croissance réelle, mais également de l'augmentation nominale des revenus (phénomène de la progression à froid). Quant aux recettes fédérales, le principal impôt est constitué par l'impôt sur le chiffre d'affaires (ICHA). Cet impôt a manqué de dynamisme pendant la période de forte croissance économique, car les services, dont la part dans la consommation des ménages a fortement augmenté, ne sont pas imposables. Il faut pourtant noter que la forte augmentation des investissements sur la période 1985-1989 a agi dans le sens opposé. Au-delà de la nature des impôts fédéraux, la réduction des tarifs douaniers et le choix d'un système de droits de douane spécifique ont également joué un rôle dans l'évolution moins dynamique des recettes fédérales<sup>1</sup>.

Graphique 3.1 Indice des recettes brutes (1950 = 100)



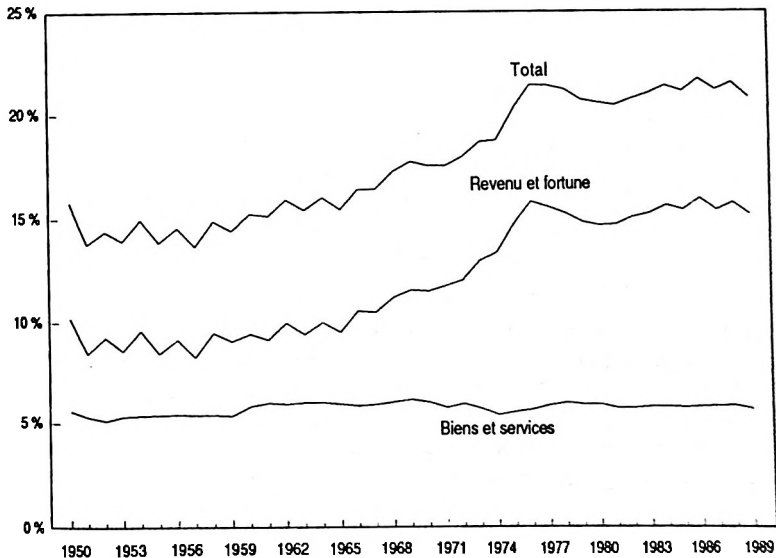
1. Les droits de douane, qui ont constitué 20 % des recettes fédérales brutes en 1960, ne représentent plus que 14,5 % des ressources de la Confédération en 1989.



Le plus grand dynamisme de l'impôt sur le revenu et la fortune est confirmé par la lecture du graphique 3.2, dans lequel nous avons représenté l'évolution des recettes des impôts directs, des impôts indirects et des recettes fiscales totales par rapport au PIB.

Il apparaît immédiatement que les recettes des impôts sur les biens et services ont progressé presque au même rythme que le PIB, alors que le rapport entre les recettes de l'imposition du revenu et de la fortune et le PIB a fortement augmenté entre 1960 et 1975. Compte tenu de la structure des recettes propres à chaque échelon de gouvernement, cette évolution a pénalisé la Confédération, car ses rentrées fiscales ont le moins profité de la croissance économique. Dans ce graphique, il faut également remarquer l'allure en dents de scie du rapport entre les recettes de l'imposition directe et le PIB sur la première moitié de la période, allure qui se répercute également sur le total. Cela s'explique par le mode de perception et de comptabilisation de l'impôt fédéral direct. Le contribuable peut choisir de liquider sa dette fiscale pendant la première année de la période de recouvrement, qui en compte deux, ou bien la répartir sur les deux ans. Si bon nombre

Graphique 3.2 Les recettes fiscales en pourcentage du PIB (1950-1989)



Source : Finances publiques en Suisse, diverses années.

de contribuables choisit la première solution, ce qui leur permet de bénéficier d'un escompte, les recettes fiscales sont particulièrement élevées pendant la première année de la période de recouvrement. C'est exactement ce qui s'est passé jusqu'au milieu des années soixante. Ensuite, le mode de comptabilisation a changé : pendant les années paires, on créait des provisions qui étaient libérées durant les années de faibles recettes. Cette modification a comme conséquence graphique de lisser les deux courbes en question.

### 3.2 COMPARAISONS INTERNATIONALES DE LA FISCALITÉ SUISSE

Lors de la présentation d'un système fiscal spécifique, il est toujours intéressant, à un moment ou à un autre, de le comparer à celui qui est en vigueur dans d'autres pays. C'est ce que nous nous proposons de faire dans cette section, en discutant les particularités et les similitudes de la fiscalité suisse par rapport à celle des autres pays industrialisés. Dans cette perspective, trois aspects nous semblent particulièrement importants. Le premier a trait à l'ampleur de la fiscalité, à savoir la part des ressources créées pendant une année qui sont prélevées par l'Etat en usant de son pouvoir de coercition. Le deuxième aspect concerne la structure de la fiscalité. Traditionnellement, lorsqu'on parle de structure d'un système fiscal on entend le partage des recettes fiscales entre impôts directs et impôts indirects. Au cours du temps, cette distinction a perdu de son attrait. C'est pour cette raison que nous préférons employer à sa place les concepts d'imposition du revenu et de la fortune (à la fois des personnes physiques et des sociétés) et d'imposition des biens et services. Finalement, le dernier sujet abordé concerne l'évolution de la fiscalité dans le temps. Cela nous permet de vérifier si son importance et sa structure se sont modifiées au fil des années.

Pour effectuer nos comparaisons, nous utilisons dans cette section les données relatives au pays membres de l'OCDE pour la période qui va de 1965 à 1989<sup>1</sup>. Le mérite de cette source statistique est sa grande homogénéité, due au fait que les différents pays communiquent leurs données en suivant les système de classification proposé par l'OCDE (voir 3.3.4).

---

1. Voir OCDE (1990b).

### 3.2.1 L'importance de la fiscalité

La question qui nous vient immédiatement à l'esprit quand on effectue des comparaisons de ce genre est de savoir si les citoyens d'un pays, la Suisse en l'occurrence, paient, en moyenne, plus d'impôts que les contribuables d'autres pays. Or, sur la base des données que nous avons consultées, il est non seulement possible d'affirmer que la fiscalité suisse n'est pas particulièrement lourde, mais même qu'elle se situe en-dessous de la moyenne des pays membres de l'OCDE. La lecture du tableau 3.3 confirme cette constatation. Nous y avons inséré les données relatives au pourcentage des recettes fiscales par rapport au PIB de tous les pays membres (sauf l'Islande). Dans la première colonne, les recettes fiscales comprennent les cotisations de sécurité sociales, alors que dans la deuxième, nous les avons exclues. Nous avons également reporté les données relatives aux recettes fiscales exprimées sous forme de dollars par habitant.

L'interprétation de ces derniers chiffres doit être prudente. D'un côté, le choix du taux de change utilisé est arbitraire, ce qui rend douteuse la comparabilité de ces montants. De l'autre côté, une charge fiscale élevée n'implique pas que le bien-être des citoyens est inférieur à celui d'individus payant dans d'autres pays relativement moins d'impôts. En effet, il faudrait considérer les bénéfices que les prestations étatiques procurent aux individus : à une charge fiscale élevée peut correspondre une offre de biens et services de la part de l'Etat abondante et de haute qualité. Par ailleurs, dans notre système démocratique le niveau de la fiscalité est en principe fixé par les électeurs. En conséquence, les données que nous présentons dans le tableau 3.3 devraient être le reflet de leurs préférences. En d'autres termes, la comparaison des charges fiscales est valable uniquement à condition que toute autre chose soit égale par ailleurs, et notamment que les prestations offertes par le secteur public soient les mêmes, en quantité et qualité, dans les pays considérés. Si nous pouvons affirmer que les Suisses payent, en moyenne, moins d'impôts, cela ne signifie pas nécessairement que le coût unitaire des prestations publiques est inférieur en Suisse par rapport aux autres pays de l'OCDE ou qu'ils disposent de moins de biens et services fournis par l'Etat.

Les chiffres que nous présentons dans le tableau 3.3 ont une valeur purement descriptive. Il serait erroné de tirer, sur la base de ceux-ci, des conclusions générales, concernant par exemple l'efficacité de l'intervention publique ou la qualité des prestations de l'Etat.

Tableau 3.3 Comparaisons internationales de la fiscalité 1988

Pays	Recettes fiscales en % du PIB (y compris sécurité sociale)	Recettes fiscales en % du PIB (sécurité sociale non comprise)	Recettes fiscales en dollars par habitant
Australie	30,8	30,8	4 893
Autriche	41,9	28,2	7 015
Belgique	45,1	29,8	7 014
Canada	34,0	29,5	6 529
Danemark	52,1	50,9	10 897
Finlande	37,9	34,8	8 068
France	44,4	25,2	7 542
Allemagne	37,4	23,4	7 326
Grèce	35,9	24,2	1 883
Irlande	41,5	35,7	3 810
Italie	37,1	24,8	5 360
Japon	31,3	22,2	7 368
Luxembourg	42,8	31,9	8 739
Pays-Bas	48,2	27,7	7 446
Nlle-Zélande	37,9	37,9	4 765
Norvège	46,9	34,9	10 159
Portugal	34,6	25,3	1 476
Espagne	32,8	21,1	2 900
Suède	55,3	41,4	11 914
Suisse	32,5	22,1	8 958
Turquie	22,9	19,4	299
Royaume-Uni	37,3	30,4	5 372
Etats-Unis	29,8	20,9	5 721
<b>Moyenne non pondérée :</b>			
OCDE total	38,4	29,3	6 324
OCDE Europe	39,9	29,6	6 454
CEE	40,8	29,2	5 814

Source : OCDE 1990 statistiques des recettes publiques des pays membres de l'OCDE 1965-1989.

### 3.2.2 La structure de la fiscalité

Le deuxième aspect qui peut être analysé avec les données internationales concerne la part des différentes sources fiscales. En particulier, nous nous intéressons à la répartition qui existe entre l'imposition du revenu et de la fortune (des personnes physiques et morales), les cotisations à la sécurité sociale et l'imposition des biens et services. Pour effectuer cette comparaison, nous

avons utilisé la classification de l'OCDE, qui comporte six grandes catégories de recettes fiscales, à savoir :

- 1) les impôts sur le revenu, les bénéfices et les gains en capital ;
- 2) les cotisations de sécurité sociale ;
- 3) les impôts sur les salaires et la main-d'œuvre ;
- 4) les impôts sur le patrimoine ;
- 5) les impôts sur les biens et services ;
- 6) les autres impôts.

Le tableau 3.4 présente la part de ces différentes catégories dans le total des recettes fiscales. Les données se réfèrent à la Suisse, ainsi qu'aux pays de l'OCDE et de la CEE<sup>1</sup>. Ce tableau nous permet de constater que la structure du système fiscal suisse ne se distingue pas de celle de la moyenne des pays membres de l'OCDE. Toutefois, cette constatation n'est pas valable si on compare les données suisses avec celles relatives à la moyenne des pays de la CEE. Nous pouvons notamment constater qu'en Suisse l'imposition des biens et services constitue un peu moins de 20 % des recettes fiscales, alors que dans les pays de la CEE cette proportion est de presque 30 %. A une plus lourde imposition des biens et services correspond une part de recettes fiscales qui dérivent de l'imposition des revenus, des bénéfices et des gains en capital plus faible d'environ 10 % (les autres postes étant semblables).

Les pays de la CEE, par rapport à la Suisse, tirent donc une part plus importante de leurs recettes fiscales de l'imposition des biens et services. Cette constatation laisse présupposer que les impôts sur les biens et services sont plus "lourds" au niveau de la communauté européenne qu'ils ne le sont en Suisse. Essayons de trouver une confirmation à cette supposition. Pour ce faire, il faut d'abord noter que les différents pays de la CEE ont adopté un système d'imposition des biens et services dont la pierre angulaire est constituée par la taxe sur la valeur ajoutée (TVA), alors qu'en Suisse le principal impôt est l'ICHA. Bien évidemment, cette différence ne détermine pas à elle seule le montant des recettes fiscales et, a fortiori, leur part dans le total. Pour évaluer l'importance d'un impôt dans un régime fiscal, il faut plutôt déterminer l'ampleur de l'assiette fiscale et le niveau des taux d'imposition. L'assiette fiscale de la TVA européenne est plus large que celle relative à l'ICHA suisse. En effet, comme nous avons déjà eu

---

1. Les moyennes relatives à l'ensemble des pays de l'OCDE et aux pays de la CEE sont une somme pondérée des différentes données nationales. Les facteurs de pondération sont constitués par la part des recettes fiscales du pays dans le total des recettes fiscales des pays du groupe considéré.

l'occasion de le remarquer, la TVA est un impôt qui frappe en principe les ventes de tous les biens et services, quand l'ICHA n'est perçu que sur les transactions de marchandises (à l'exclusion donc des services). Cependant, l'ICHA est également perçu sur les transactions ayant pour objet les biens d'investissement, qui sont exonérées dans les pays de la CEE. Cet élément n'est toutefois pas en mesure de compenser l'exonération des services. En ce qui concerne les taux, on remarque que les taux nominaux sont plus élevés dans le cadre de la TVA, les taux de base étant supérieurs à 10 % dans tous les pays, alors que l'ICHA prévoit un double taux de 6,2 % et 9,3 %. L'assiette fiscale étant plus vaste, et les taux supérieurs, les recettes obtenues par l'imposition générale des biens et services devraient être relativement plus importantes dans le cadre de la CEE. Faute de données, nous ne sommes pas en mesure de calculer le taux effectif d'imposition, c'est-à-dire le rapport entre recettes et assiette fiscale. Par contre, il est possible de mesurer l'importance de la TVA (respectivement de l'ICHA) en rapportant les recettes fiscales correspondantes au PIB<sup>1</sup>. Ce rapport donne les valeurs suivantes en 1988 :

Suisse	3,2 %
CEE (moyenne non pondérée)	7,3 %
CEE (moyenne pondérée par la part des recettes fiscales)	6,8 %

**Tableau 3.4** Les différents impôts dans une perspective internationale (en 1988) (recettes des différentes catégories d'impôt en % des recettes fiscales totales)

	Impôts sur le revenu et les bénéfices	Cotisations de sécurité sociale	Impôt sur les salaires et la main-d'œuvre	Impôts sur le patrimoine	Impôts sur les biens et services	Autres impôts
Suisse	40,8	32,0	0,0	8,3	18,9	0,0
OCDE	39,4	29,6	0,4	7,9	22,2	0,5
CEE	31,3	33,7	0,5	5,1	28,7	0,8

Source : OCDE 1990 statistiques des recettes publiques des pays membres de l'OCDE 1965-1989.

1. Les recettes fiscales de la TVA (ou de l'ICHA) sont enregistrées sous la rubrique 5110 "Impôts généraux sur les biens et services" de la classification des impôts de l'OCDE.

Par rapport aux pays de la CEE, la marge de manœuvre de la Suisse en matière d'imposition générale des biens et services reste considérable. En effet, en doublant les taux d'imposition de l'ICHA, les recettes représenteraient la même proportion dans le PIB que la TVA européenne. Dans ces circonstances, et sans tenir compte des ajustements qui seraient engendrés par le doublement des taux de l'ICHA, la Suisse présenterait un rapport recettes fiscales/PIB très proche de celui de l'Allemagne, de l'Italie et de la Grande-Bretagne.

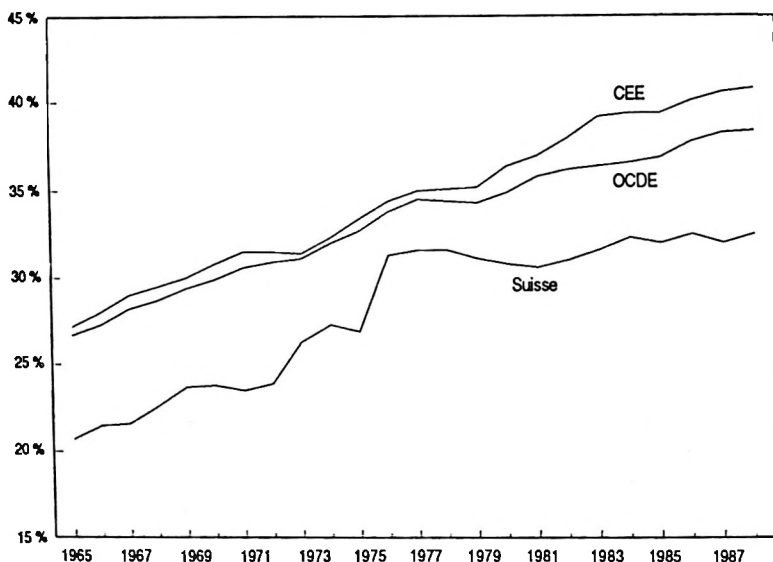
Dans une perspective internationale, il apparaît donc que la fiscalité suisse met l'accent sur l'imposition du revenu et de la fortune (des personnes physiques et morales) au détriment de celle des biens et services.

### 3.2.3 L'évolution de la fiscalité

Le dernier aspect qu'il convient d'analyser concerne l'évolution de la fiscalité au cours du temps. Pour ce faire, considérons d'abord le graphique 3.3 où, nous avons représenté l'évolution du rapport entre le total des recettes fiscales et le PIB. Ce ratio a été calculé pour la Suisse, pour l'ensemble des pays de l'OCDE et pour ceux membres de la CEE. Les données relatives à un groupe de pays ont été calculées comme étant une moyenne non pondérée des valeurs des différents pays inclus dans le groupe considéré.

Entre 1972 et 1976, la part des recettes fiscales au PIB a connu en Suisse un véritable "saut" qu'on ne retrouve pas dans les autres pays. Deux facteurs sont en mesure d'expliquer ce phénomène : la récession du début des années 70 et la structure de la fiscalité suisse. En ce qui concerne le premier, il n'est pas inutile de rappeler qu'en termes de baisse du PIB réel, la Suisse a connu la crise la plus sévère parmi les pays industrialisés. En effet, entre 1974 et 1976, le PIB réel a subi une réduction d'environ 8 %, ce qui implique, dans le ratio présenté dans le graphique 3.3, une diminution du dénominateur. Par ailleurs, le système fiscal suisse a contribué à augmenter le numérateur, et cela à cause du décalage qui existe entre la période de calcul de l'impôt et la période d'échéance (voir 3.3). En effet, la période qui s'écoule entre la création du revenu et le paiement de l'impôt correspondant peut s'étendre sur 5 ans. L'ampleur du phénomène que nous avons mis en lumière dans le graphique 3.3 n'aurait pris une telle dimension si la part des impôts progressifs dans le système fiscal suisse était plus faible et, bien évidemment, si la baisse du PIB réel n'avait pas été si marquée.

Graphique 3.3 Recettes fiscales en % du PIB (y compris les cotisations de sécurité sociale) (1965-1988)



Il n'est ainsi pas surprenant de constater que, mesurée en termes du rapport recettes fiscales/PIB, l'importance des impôts sur le revenu et sur le patrimoine, ainsi que les cotisations de sécurité sociale, a augmenté alors que celle des biens et services a stagné. C'est notamment pendant la période qui va de 1965 jusqu'au milieu des années 70 que l'imposition du revenu (des personnes physiques et morales) a pris une part de plus en plus importante dans le total des recettes fiscales et par rapport au PIB. Dans les autres pays, on a assisté à une évolution semblable mais nettement moins prononcée que dans le cas suisse. En ce qui concerne l'imposition des biens et services, la part des recettes fiscales dans le total est tombée entre 1965 et 1975, pour ensuite se stabiliser, et ceci est valable pour la Suisse comme pour les autres pays. Cette évolution est due à la progressive réduction, voire abolition, des droits de douane. Par contre, si nous comparons les recettes fiscales au PIB, nous pouvons constater que ce rapport est fixe autour de 6 % dans le cas Suisse, alors qu'il n'a cessé d'augmenter dans les autres pays.

En conclusion, la fiscalité suisse, tout en étant inférieure à la moyenne des autres pays de l'OCDE, se base en grande partie sur



l'imposition des revenus<sup>1</sup> et de la fortune. Par contre, l'imposition des biens et services occupe dans le système fiscal une part plus petite qu'elle ne l'est dans la moyenne des autres pays membres de l'OCDE.

### **3.3 FINANCEMENT PAR PARTICIPATION À L'ÉCONOMIE DE MARCHÉ (RECETTES PROPRES)**

#### **3.3.1 Introduction**

Les recettes propres de l'Etat sont celles qui proviennent à divers titres du secteur privé. Dans cette section, nous en proposons une classification. Les autres sources de financement, à savoir les transferts entre échelons gouvernementaux et l'emprunt, sont traitées respectivement dans les chapitres 4 et 5. Théoriquement, plusieurs classifications des recettes propres sont envisageables, mais nous nous limitons à celle présentée par Dafflon & Weber<sup>2</sup>, qui a le mérite de mettre en évidence les rapports qui existent entre l'Etat et le reste de l'économie. Dans cette optique, il faut distinguer les ressources qui dérivent des activités de l'Etat en tant que partenaire de l'économie privée de celles qu'il prélève en tant que souverain. Il ressort du tableau 3.5 que la première catégorie comprend notamment le financement par la vente de biens et de services, les différentes formes de rendements (intérêts, dividendes, loyers, etc.), la vente d'éléments du patrimoine administratif et financier, ainsi que les remboursements pour prestations effectuées. Agissant comme partenaire de l'économie privée, l'Etat se finance à raison de 16.8 % de ses recettes courantes. Dans la deuxième catégorie, de loin la plus importante, figurent les recettes prélevées en recourant au pouvoir de coercition que l'Etat exerce sur les individus et les entreprises. Il s'agit essentiellement des impôts, des taxes et contributions, des droits de douane, des amendes, etc.

Avant d'aborder plus en profondeur les ressources fiscales, qui constituent le principal pilier financier de l'Etat, nous présentons brièvement un mode de financement caractéristique du comportement partenaire de l'Etat, à savoir la vente de prestations publiques.

---

1. Y compris les cotisations à la sécurité sociale.

2. Dafflon B. et Weber L. (1984), p. 22.

Tableau 3.5 Ressources de l'Etat en 1989

<b>Etat partenaire</b>	13 185,7 (16,8 %)	<b>Etat souverain</b>	65 297,0 (83,2 %)
- rendements	3 944,1 (5,0 %)	- impôts	60 286,9 (76,8 %)
- ventes courantes	1 503,3 (1,09 %)	- autres (taxes, monopoles, régales)	5 010,1 (6,4 %)
- remboursements et autres recettes	7 400,2 (9,4 %)	patentes, émoluments, contributions de tiers)	
- alinéation de la fortune	338,1 (0,5 %)		
<b>Total : 78 482,7 (100 %)</b>			

### 3.3.2 Financement par les prix publics

Ce mode de financement repose sur la vente de prestations publiques contre un prix ou un tarif. Il est basé sur un contrat volontaire conclu entre l'Etat et le (s) agent (s) économique (s) et dont la réalisation est fondée sur la réciprocité. La tarification publique est essentiellement appliquée dans les domaines des transports et communications (tarifs postaux, tarifs des chemins de fer, etc.) et dans celui de la production et de la distribution d'eau, de gaz et d'électricité.

#### *Caractéristiques et avantages du financement par les prix publics*

Le recours aux prix publics constitue une alternative au financement par la fiscalité. Contrairement à l'impôt, le prix public est fondé sur l'échange volontaire et n'est dû par l'individu que si celui-ci reçoit une prestation de l'Etat en contrepartie. L'individu supporte ainsi une charge financière qui est fonction de la quantité et de la qualité des prestations publiques dont il désire profiter. En d'autres termes, sa contribution financière est en rapport avec les bénéfices qu'il retire des prestations obtenues (*principe d'équivalence*). Les prix publics se distinguent également des taxes et contributions<sup>1</sup> dans la mesure où la prestation reçue en contrepartie du prix ne repose pas sur le pouvoir de l'Etat d'imposer une prestation (par exemple, les taxes prélevées lors de l'émission de documents officiels). Par opposition aux impôts et taxes, les prix publics se forment, à l'instar des prix des biens privés, sur le marché et présentent ainsi les avantages suivants :

1. On utilise également les termes "redevance", "émolument", "patente", "permis", "droit", etc.

– le prix est un bon indicateur de la valeur et du coût de la prestation ;

– les individus révèlent leurs préférences, ce qui permet à l'Etat de produire une quantité de prestations optimale conformément aux préférences individuelles. En d'autres termes, le prix constitue une information plus fiable que le vote ;

– le système de prix incite l'agent économique à tenir constamment compte de la valeur relative ainsi que du coût d'opportunité de chaque chose et encourage ainsi une utilisation parcimonieuse des biens et services. La gratuité, en revanche, favorise un usage démesuré des prestations offertes et contribue au gonflement du secteur public.

Les conséquences de la tarification publique ne se limitent pourtant pas aux seuls aspects de l'allocation des ressources, mais s'étendent également à ceux de l'équité. En effet, l'application des prix publics admet implicitement que la juste répartition du fardeau fiscal est celle où les agents économiques paient une contribution financière qui est fonction des bénéfices qu'ils retirent des prestations volontairement échangées (*principe d'équivalence*). Il est à noter que les systèmes fiscaux modernes reposent, quant à eux, sur le principe de la capacité contributive qui stipule que la charge fiscale doit être répartie en fonction de la capacité économique des individus.

Seule une faible part des prestations publiques est fournie et financée à l'aide d'une tarification publique. L'une des raisons de cette importance relativement modeste est liée aux contraintes et aux limites qui conditionnent ce type de financement. En effet, la nature de certaines prestations rend l'échange contre un prix public difficile, voire impossible.

### *Conditions nécessaires à l'application du principe d'équivalence*<sup>1</sup>

Les prestations publiques peuvent être échangées contre un prix si elles remplissent certaines conditions, à savoir :

– **possibilité d'exclusion par le prix ou prix d'exclusion modeste** : il faut pouvoir identifier les consommateurs et l'intensité de leur recours à la prestation en question. Dans certains domaines, il est techniquement et/ou économiquement impossible d'individualiser la consommation. Ceci est par exemple le cas pour l'éclairage public et les services diplomatiques ;

– **divisibilité de l'offre** : il faut que l'offre de prestations publiques puisse être modulée en fonction de la demande indivi-

---

1. Voir aussi : Weber L. (1988).

duelle. Or, une bonne partie des services collectifs se caractérise par une relative indivisibilité des capacités de production due à des facteurs techniques et/ou économiques, ce qui implique qu'ils ne peuvent être offerts qu'en bloc et non pas à l'échelle individuelle. Par exemple, la capacité d'un pont aux heures de pointe est identique à celle aux moments de faible fréquentation ;

– effets externes modérés : afin que le principe d'équivalence puisse être efficacement appliqué, il faut que les bénéficiaires d'une prestation profitent essentiellement à l'individu qui paie le prix en contrepartie. Si une prestation est caractérisée par des effets externes positifs, seules les personnes identifiables (acquéreurs de la prestation) supportent les coûts, alors que d'autres individus, voire toute la collectivité en profitent. L'instruction publique en est un exemple en ce sens qu'elle ne profite pas uniquement aux élèves, mais également à la société toute entière. Or, si l'on fait supporter les coûts d'instruction aux seuls élèves, la société est bénéficiaire, alors qu'elle ne paie aucun dédommagement. Par ailleurs, la demande risque d'être sous-estimée et, par conséquent, l'offre inférieure au niveau souhaitable.

Dans le cas limite où une prestation publique ne satisfait aucune de ces conditions, on est en face des services collectifs dits "purs", tels que la défense nationale, l'éclairage public, les institutions politiques et juridiques, etc. Cette catégorie de prestations publiques ne peut évidemment faire l'objet d'une tarification publique. En revanche, une grande partie des prestations publiques constitue des services publics à caractère privé dont les bénéficiaires sont identifiables. Pour ces prestations l'application du prix "public" serait économiquement concevable et même souhaitable dans la mesure où elle entraînerait une meilleure allocation des ressources.

Hormis la nature de certaines prestations, d'autres facteurs se heurtent à l'application de la tarification publique dans la réalité. Fondé sur le *critère d'équivalence*, ce mode de financement ne fournit pas les moyens à l'Etat pour mener une politique redistributive. En effet, une application généralisée de la tarification publique réduirait l'activité de l'Etat à la production et à la vente de prestations, à l'instar d'une entreprise privée. L'ensemble des moyens financiers prélevés par les autorités publiques servirait uniquement à couvrir les coûts des prestations publiques.

### 3.3.3 Financement par la fiscalité

#### *Les fonctions de la fiscalité*

L'impôt, dans son acception la plus large, est le principal instrument auquel le secteur public recourt pour financer ses activités. Néanmoins, il serait limitatif de considérer que le système fiscal d'un pays doit uniquement procurer au gouvernement les moyens financiers dont il a besoin. Dans cette perspective, la fiscalité exerce encore d'autres fonctions qui peuvent être classifiées selon le but poursuivi.

Sur le plan de l'*allocation des ressources*, la fiscalité procure à l'Etat en premier lieu les ressources nécessaires à son fonctionnement. De plus, tout prélèvement d'impôts influence les choix des individus et des entreprises. La fiscalité affecte, de manière positive ou négative, la volonté des individus de travailler, d'épargner et d'investir et influence ainsi la croissance économique. Dans la réalité, nous avons pu constater que certaines politiques économiques des années quatre-vingt, notamment celles associées aux noms de Reagan et Thatcher, ont essayé de promouvoir la croissance économique par le biais d'une réduction de la charge fiscale. Par ailleurs, les autorités publiques utilisent les impôts spécifiques pour influencer le comportement des agents économiques. Par exemple, les impôts sur le tabac et l'alcool visent à réduire la consommation de ces produits. Dans la lutte contre la pollution, l'utilisation de redevances est une stratégie qui prend de l'importance. A ce sujet, le gouvernement suisse propose l'introduction d'un nouvel impôt qui pénaliserait l'émission de CO<sub>2</sub>.

En ce qui concerne la *redistribution des revenus et des richesses*, la fiscalité constitue l'un des principaux instruments dont l'Etat dispose. C'est essentiellement la progressivité de l'impôt qui permet de réaliser cet effet redistributif, car la charge fiscale est proportionnellement plus élevée pour les contribuables à revenu (ou fortune) élevé que pour ceux dont les moyens sont plus modestes. Ainsi, l'écart entre les revenus nets après déduction des impôts est moindre que celui existant entre les revenus bruts. Dans le système fiscal suisse, les impôts progressifs, à savoir les impôts sur le revenu et le bénéfice des personnes physiques et morales ainsi que, dans une moindre mesure, l'impôt sur la fortune, ont une place prépondérante. L'Etat dispose donc d'un important instrument redistributif.

La fiscalité peut également jouer un rôle sur le plan de la *stabilisation* de l'économie. En effet, la conception selon laquelle les

impôts devraient s'adapter au volume des dépenses pour respecter l'équilibre budgétaire, a été bouleversée par les réflexions qui s'inspirent des travaux de l'économiste britannique Keynes, qui a clairement montré la responsabilité des gouvernements lorsqu'il s'agit d'assurer le plein emploi des ressources productives. Idéalement, la ponction fiscale devrait être modulée en fonction de la conjoncture : réduite pendant les périodes de récession et relativement plus lourde en période de haute conjoncture. Cette fonction a cependant une importance limitée en Suisse à cause de la structure fédérale de l'Etat et de la démocratie directe qui confère aux citoyens un contrôle strict en matière de législations fiscales.

### *Fiscalité et équité*

Pour analyser un système fiscal, notamment en ce qui concerne sa capacité à remplir les fonctions d'allocation, de redistribution et de stabilisation que le pouvoir politique lui attribue, il faut se doter d'un ou de plusieurs critères. Au cours du temps, philosophes, économistes et politologues ont élaboré toute une série de critères, dont la satisfaction garantit, à leurs yeux, la réalisation d'un "bon" système fiscal.

Intuitivement, il semble évident que la première condition à remplir est que la fiscalité soit *juste* ou *équitable*. Il s'agit donc de déterminer la meilleure répartition du fardeau fiscal parmi les contribuables. Pour ce faire, deux approches radicalement différentes sont envisageables. La première est fondée sur le *principe d'équivalence* selon lequel les impôts individuels doivent être fixés en fonction des bénéfices que le contribuable retire des prestations publiques. Pour les raisons évoquées précédemment, la place de ce principe dans les systèmes fiscaux est d'une importance secondaire.

Dans la réalité, le recours au *principe de la capacité contributive* est plus fréquent. D'après ce principe, pour être juste (ou équitable) la répartition du fardeau fiscal doit se faire en fonction de la capacité des individus à contribuer au financement de l'Etat. Généralement, on mesure la capacité contributive à l'aide du revenu, de la consommation et de la fortune, comme c'est également le cas en Suisse. Plus le revenu et la fortune sont élevés, l'impôt sera important. Si ce principe est très largement acceptable, il faut encore déterminer les contributions individuelles. Pour ce faire, le système fiscal doit respecter à la fois l'équité horizontale et l'équité verticale. Le principe de l'*équité horizontale* découle directement de la garantie constitutionnelle d'égalité de

traitement<sup>1</sup>. Il affirme que les individus ayant une capacité contributive égale sont appelés à contribuer de la même manière au financement de l'Etat. Si, au niveau conceptuel, la portée de ce principe est claire, il en est pas de même en ce qui concerne son application. En effet, deux individus, dont le revenu est le même, n'ont pas nécessairement la même capacité contributive, car leurs situations personnelles diffèrent certainement. En conséquence, chaque système fiscal doit arrêter quelles différences entre individus modifient leurs capacités contributives respectives. Les législations fiscales en Suisse considèrent généralement que, toute autre chose égale par ailleurs, un couple avec enfants a une capacité contributive inférieure à celle d'un couple sans descendance. Dans le même ordre d'idée, on estime d'habitude qu'un individu sain et célibataire est en mesure de contribuer davantage aux charges publiques qu'un individu malade et marié. Ces aménagements législatifs sont bien évidemment des compromis qui permettent au principe de l'équité horizontale d'avoir un certain contenu opérationnel. En effet, le nombre de critères qui permettent de distinguer les individus étant infini, il devrait idéalement y avoir autant de capacités contributives qu'il y a de contribuables.

A l'heure actuelle, le système fiscal suisse présente au moins trois caractéristiques qui ne respectent pas le principe de l'équité horizontale. La première a trait à l'existence des impôts indirects. En effet, deux individus ayant deux revenus et deux situations personnelles (au sens de la législation fiscale) identiques paient le même montant au titre de l'impôt sur le revenu et la fortune. Cependant, à partir du moment où leurs paniers de consommation diffèrent, ils supportent des impôts indirects inégaux. Au total, leurs charges fiscales sont également différentes, bien que leurs capacités contributives soient les mêmes. Néanmoins, cet argument ne s'applique pas au cas où la capacité contributive serait mesurée uniquement par la consommation. Or, les législations fiscales en Suisse ont de plus en plus tendance à exonérer du revenu imposable certaines formes d'épargne. Cela tend à transformer l'impôt sur le revenu en un impôt général (et progressif) sur la consommation. Cette évolution signifie que la capacité contributive ne se réfère en fait plus au revenu, mais à la consommation. Dans ces conditions, les impôts indirects ne font que renforcer le respect du critère d'équité horizontale au lieu de le contrecarrer comme c'est le cas lorsque la capacité contributive est mesurée au moyen du revenu.

---

1. Article 4 de la Constitution fédérale, qui précise que "tous les Suisses sont égaux devant la loi. Il n'y a en Suisse ni sujets, ni privilèges de lieu, de naissance, de personnes ou de familles".

La deuxième caractéristique se base sur les problèmes d'ordre administratif concernant la vérification des déclarations fiscales. La marge de manœuvre d'un indépendant est certainement plus élevée que celle d'un salarié lorsqu'il s'agit de déclarer le revenu imposable. En conséquence, la charge fiscale associée au même revenu brut est susceptible d'être différente suivant la provenance de celui-ci. Or, le fisc ne différencie pas les individus sur la base de l'origine de leurs revenus. Finalement, il faut considérer le problème propre à tout Etat fédéral, à savoir les différences entre charges fiscales qui résultent de la souveraineté fiscale des cantons (cf. le chapitre 4). En ce qui concerne les entraves au respect de l'équité horizontale, ce sont les privilèges dont bénéficient les indépendants qui provoquent le plus de discussions dans l'opinion publique. Si l'on voulait se conformer au principe de l'égalité de traitement, cette situation devrait être corrigée. En ce qui concerne la réduction des inégalités entre les charges fiscales cantonales, celui-ci est désormais un principe constitutionnel<sup>1</sup>.

Comme critère qui sert de guide à l'élaboration du système fiscal, celui de l'équité horizontale pose donc toute une série de problèmes d'application dans la pratique qui sont susceptibles de lui enlever sa portée opérationnelle. Il en va de même pour le critère complémentaire, à savoir celui de l'équité verticale. Celui-ci affirme que deux individus ayant une capacité contributive inégale doivent payer des impôts différents. De même que dans le cas de l'équité horizontale, la signification de ce critère est à première vue évidente. Cependant, lorsqu'il s'agit d'incorporer ce critère dans les textes législatifs, deux problèmes se posent au législateur. Le premier, qui ressemble aux difficultés évoquées au sujet de l'équité horizontale, concerne la détermination des capacités contributives individuelles. Le deuxième a trait à la définition du juste degré de discrimination entre deux individus. Concrètement, cela signifie qu'il faut décider si le barème d'imposition est proportionnel, régressif ou progressif et de quelle façon. En ce qui concerne l'imposition du revenu des personnes physiques, les pratiques courantes dans les pays de l'OCDE montrent que la solution généralement adoptée repose sur un barème progressif. Néanmoins, chaque pays présente des modalités d'application très particulières.

---

1. L'article 42quinquies de la Constitution fédérale précise que : "La Confédération s'emploie, avec la collaboration des cantons, à harmoniser les impôts directs de la Confédération, des cantons et des communes". Le sujet de l'harmonisation est traité dans le chapitre 4.



Si l'équité du système fiscal, telle que nous l'avons présentée ci-dessus, est certainement une caractéristique souhaitable, il faut préciser que la répartition effective de la charge fiscale peut diverger de celle escomptée par le législateur. Analyser comment les impôts se répartissent en réalité parmi les individus revient à étudier l'*incidence de l'impôt*. En effet, les contribuables essayent de minimiser la charge fiscale, par exemple en répercutant le poids de l'impôt sur quelqu'un d'autre. Ainsi, en cas d'évasion ou de fraude, on peut considérer que la charge fiscale est transférée sur les contribuables qui ne recourent pas à ces procédés. Dans d'autres cas, cette translation est toutefois escomptée par le législateur. Le contribuable légal de l'ICHA est le grossiste<sup>1</sup>, alors que dans la législation on l'autorise explicitement à répercuter l'impôt sur les consommateurs par le biais d'une augmentation de prix. La possibilité de transférer le fardeau fiscal sur autrui introduit donc une difficulté supplémentaire dans l'évaluation d'un système fiscal. En effet, il est tout à fait possible qu'une législation considérée comme équitable par la société provoque en fait une répartition de la charge fiscale très éloignée de ses vœux.

### *Fiscalité et neutralité*

Un bon système fiscal ne doit pas seulement répartir la charge fiscale de manière juste parmi les contribuables, mais il doit également minimiser les distorsions que le prélèvement des impôts provoque sur les mécanismes du marché. En d'autres termes, il doit respecter le *critère de neutralité*. Un impôt est neutre si le contribuable ne peut rien entreprendre pour éviter de le payer (voir les impôts par tête prélevés par certaines communes et cantons). Si le but est d'avoir un système fiscal parfaitement neutre, il suffit de déterminer les besoins financiers de l'Etat et de diviser ce montant par le nombre de contribuables. Les charges fiscales forfaitaires ainsi déterminées assureraient le respect du critère de neutralité, mais toute considération d'équité serait négligée.

Les contribuables réagissent au prélèvement des différents impôts en modifiant leur comportement économique. Si le transfert de la charge fiscale sur autrui n'est pas possible, ils cherchent alors à réduire leur assiette fiscale, en modifiant leur comportement économique. Les économistes ont distingué deux types de modification : l'*effet-revenu* et l'*effet de substitution*. Si l'Etat prélève un impôt forfaitaire, l'individu ne peut rien entreprendre (sauf émigrer !) pour réduire la charge fiscale. Cet impôt est donc

---

1. Du point de vue économique, le terme "grossiste", tel qu'il est utilisé dans la loi, recouvre en grande partie des détaillants (voir 3.4).

neutre, car il provoque dans un simple effet de revenu. Si par des adaptations de son comportement, l'individu peut réduire la charge fiscale qui pèse sur lui, alors le prélèvement d'un impôt engendre également un effet de substitution. Par exemple, le consommateur remplace de la margarine par du beurre si l'Etat introduit un impôt sur cette dernière. Le travailleur réduit sa volonté de travailler, en prenant davantage d'heures de loisirs, si le revenu salarial est plus lourdement imposé, etc. C'est l'existence de cet effet de substitution qui empêche la neutralité de l'impôt.

Le critère de neutralité est tiré des enseignements de l'économie classique, selon laquelle le marché est l'instrument le plus efficace pour allouer les ressources. Dans cette perspective, les impôts représentent une entrave au fonctionnement du marché, car ils provoquent des ajustements dans le comportement des contribuables (effet-revenu et effet de substitution). L'effet-revenu n'est pas gênant en soi, car on peut toujours imaginer que la perte de bien-être qui en résulte est au moins compensée, au niveau social, par les bénéfices que les individus retirent des biens et services fournis par l'Etat<sup>1</sup>. Par contre, la modification des prix relatifs engendrée par l'effet de substitution, provoque une perte sèche au niveau du bien-être social. Un cas de changement des prix relatifs est constitué par la baisse du prix des loisirs provoquée par l'impôt sur le revenu (renoncer à une heure de travail est moins cher quand le revenu est imposé). Par ailleurs, l'impôt sur les ventes renchérit les biens imposés par rapport à ceux qui sont exonérés, les cotisations sociales modifient les prix relatifs des services productifs en faveur de ceux rendus par le capital, etc. Les consommateurs et les producteurs réagissent à ces altérations de la structure des prix. En effet, les consommateurs modifient leur panier de consommation et les producteurs révisent leur choix concernant les techniques de production. Ces processus d'ajustement aboutissent à un équilibre économique différent de celui qui existerait dans un monde sans impôt. Etant donné, que le libre fonctionnement du marché permet d'utiliser au mieux les ressources rares, il est dès lors certain que l'équilibre résultant d'une économie dans laquelle des impôts existent est moins efficace que celui d'une économie sans impôts. Le critère de neutralité affirme qu'un "bon" système fiscal doit minimiser les différences entre ces deux équilibres. En d'autres termes, les distorsions associées au prélèvement des impôts doivent être les plus faibles possibles sur le fonctionnement du marché.

---

1. Dans le cas contraire, il serait irrationnel pour une société d'avoir un secteur public qui lui fournit les prestations.

Au-delà des critères d'équité et d'efficacité et suivant les conditions et les pays, un système fiscal doit respecter d'autres critères lors de son application dans la réalité. Ainsi, un système fiscal doit pour être acceptable par les contribuables, être stable et cohérent. Par ailleurs, il devrait être flexible, ce qui implique que la pression fiscale s'adapte au climat conjoncturel. Il est également souhaitable qu'un bon système fiscal soit clair afin que le gouvernement ne puisse pas profiter du manque d'information des citoyens. Une autre caractéristique désirable d'un système fiscal est de minimiser les coûts administratifs de perception. Ceux-ci sont de deux types : directs, à savoir les coûts de fonctionnement des différentes administrations fiscales, et indirects, représentés par les coûts que les contribuables doivent supporter (temps pour remplir la déclaration, rémunérations versées aux conseillers fiscaux, etc.) Néanmoins, le critère qui domine les débats sur la fiscalité en Suisse touche la compatibilité sur le plan international, et en particulier européen. A l'heure actuelle, il n'est simplement pas possible d'envisager une modification du système fiscal suisse qui ne soit pas euro-compatible. Nous reviendrons sur cet aspect lors de la présentation des réformes du système fiscal suisse.

### 3.3.4 La classification des impôts

Les impôts qui caractérisent le système fiscal suisse, mais également celui des autres pays, se distinguent souvent très nettement les uns des autres. Dans ce contexte, des efforts sont entrepris en vue de rassembler ces différents impôts en catégories homogènes suivant des critères qui ont nécessairement un caractère arbitraire. Une difficulté que l'on rencontre lors de cet effort de classification est représentée par la fixation d'une ligne de démarcation claire entre les paiements à l'Etat qui peuvent être considérés comme des impôts et les autres qui ne le sont pas. Par exemple, pour l'établissement d'un passeport, le dédommagement versé ne présente pas une des caractéristiques de l'impôt, à savoir l'absence de contre-prestation directe de la part de l'Etat. En conséquence, il ne devrait pas figurer parmi les impôts. Néanmoins, ce versement à la caisse publique repose, à l'instar de l'impôt, sur le pouvoir de l'Etat d'imposer cette prestation. Il existe donc une ambiguïté lorsqu'il s'agit d'attribuer à une catégorie précise certains des paiements effectués à l'Etat.

Traditionnellement, on établit une distinction entre impôts *directs* et impôts *indirects*. Du point de vue économique, on considère un impôt comme direct "s'il est versé directement par le contribuable supposé en supporter la charge (impôt sur le revenu,

par exemple) " ; par contre, on qualifie un impôt d'indirect "s'il est prélevé à n'importe quel point du circuit économique, mais est supposé être répercuté sur d'autres personnes" <sup>1</sup>. D'après cette définition, l'ICHA est un impôt indirect. En effet, même si légalement ce sont les grossistes qui ont le devoir de s'en acquitter, il est finalement répercuté sur les consommateurs par le biais de prix plus élevés.

La distinction entre impôts directs et indirects n'est pas vraiment satisfaisante, car elle présuppose que la direction et l'ampleur des répercussions fiscales sont clairement connues. En d'autres termes, cette classification implique qu'il est possible de déterminer pour chaque type d'impôt qui en supporte effectivement la charge. Or, cela est loin d'être évident. Considérons, à ce propos, un exemple concret. Dans le système fiscal suisse, les sociétés de capitaux doivent s'acquitter d'un impôt sur le rendement et un autre sur le capital propre. En principe, ces deux impôts sont des impôts *directs*, car la société est supposée en supporter la charge sous forme d'une réduction de ses bénéfices. Toutefois, si certaines conditions sont réunies, les sociétés ont la possibilité de répercuter ces impôts sur d'autres agents, par exemple sur les consommateurs à travers une augmentation des prix. Dans ce cas, les impôts sur le rendement et sur le capital doivent être logiquement considérés comme étant des impôts indirects. De plus, il est possible que la répercussion sur les consommateurs ne soit que partielle, par exemple à raison de 60 %. Dès lors, il faudrait considérer les impôts en question comme étant directs à 40 % et indirects pour le restant 60 %, ce qui n'a pas de sens en pratique.

Cet exemple montre clairement les difficultés qui existent lorsqu'il s'agit de distinguer entre impôts directs et impôts indirects. Par convention, on appelle les impôts sur le revenu et la fortune des personnes physiques et morales "impôts directs" et les autres impôts (sur la consommation, sur la dépense, sur les importations, etc.) "impôts indirects". D'après ce critère, les impôts directs représentent en Suisse environ 43 milliards de francs (en 1989), alors que les impôts indirects contribuent au financement de l'Etat à raison de 20 milliards de francs environ <sup>2</sup>.

Bien que son contenu opérationnel soit faible, l'intérêt de la distinction entre impôt direct et impôt indirect se situe au niveau des définitions. De ce point de vue, il est plus important de

---

1. Dafflon B. et Weber L. (1984), p. 31.

2. Dans ce total sont compris les émoluments et contributions de tiers, qui font l'objet d'une rubrique séparée dans les statistiques des "Finances publiques en Suisse".

connaître les différents effets des impôts, soient-ils considérés comme étant directs ou indirects. Pour cette raison, il est préférable d'adopter une classification des impôts qui ait une valeur purement descriptive. Pour ce faire, nous avons à notre disposition la classification élaborée par l'OCDE, qui a le mérite de faciliter les comparaisons sur le plan international. Nous la reportons dans l'annexe 3.2 avec les derniers chiffres disponibles des statistiques suisses, qui se réfèrent à l'année 1988 (exprimés en millions de francs). Par contre, nous présentons ci-après trois tableaux qui récapitulent les impôts prélevés par les trois échelons de gouvernement en Suisse.

L'étape qui suit logiquement la classification des impôts est constituée par la description de ceux-ci. Cette tâche est particulièrement laborieuse en Suisse car, dans les limites tracées par les constitutions fédérale et cantonales, le fédéralisme fiscal suisse permet aux différentes collectivités publiques d'élaborer leur propre régime fiscal. Il en résulte une fiscalité particulièrement complexe et peu homogène. L'objet des prochains sous-chapitres

**Tableau 3.6** Impôts prélevés par la Confédération en 1989

Type d'impôt	En milliers de francs	En %
<b>Impôts sur le revenu et la fortune</b>	<b>11 175 778</b>	<b>42,51</b>
Impôt fédéral direct (IFD) <sup>1</sup>	5 896 507	22,77
Impôt anticipé	2 666 607	10,14
Droits de timbre	2 379 012	9,05
Taxe militaire	143 652	0,55
<b>Impôts sur le biens et services</b>	<b>15 111 338</b>	<b>57,49</b>
Impôt sur le chiffre d'affaires (ICHA)	9 226 406	35,10
Impôt sur le tabac	868 829	3,31
Impôt sur la bière	62 333	0,24
Droits de douane	4 095 945	15,58
Redevance sur le trafic de poids lourds	130 025	0,49
Redevance pour l'utilisation des routes nationales	183 527	0,70
Autres <sup>2</sup>	544 273	2,07
<b>Total des impôts fédéraux</b>	<b>26 287 116</b>	<b>100,00</b>

1. L'IFD comprend : l'impôt sur le revenu des personnes physiques et l'impôt sur le bénéfice et le capital des personnes morales.

2. Cette rubrique inclut les suppléments de prix (sur les fourrages, sur les huiles et les graisses de table, sur le fromage importé, etc.), les redevances sur les produits laitiers et autres, l'imposition des boissons distillées, etc.

est de présenter les principaux impôts prélevés en Suisse, de décrire la structure fiscale des trois échelons politiques et d'insérer la fiscalité suisse dans un contexte international en la comparant avec celle des autres pays de l'OCDE.

Tableau 3.7 Impôts prélevés par les cantons en 1989

Type d'impôt	En milliers de francs	En %
<b>Impôts sur le revenu et la fortune</b>	<b>18 823 875</b>	<b>94,11</b>
Impôt sur le revenu et la fortune (y compris taxe personnelle ou sur les ménages)	13 105 346	65,53
Impôts sur le bénéfice et sur le capital	3 010 549	15,05
Impôts sur les successions et les donations	695 395	93,48
Impôts sur les bénéfices en capital (gains de fortune)	1 009 230	5,04
Impôt foncier (sur les immeubles)	116 997	0,58
Droits de mutation	878 136	4,39
Impôts service du feu	8 222	0,04
<b>Impôts de consommation et impôts sur la possession et la dépense</b>	<b>1 179 073</b>	<b>5,89</b>
Impôt sur les véhicules à moteur	1 094 971	5,47
Impôt sur les chiens	5 886	0,03
Impôt sur les divertissements	20 682	0,10
Divers <sup>1</sup>	57 534	0,29
<b>Total des impôts cantonaux</b>	<b>20 002 948</b>	<b>100,00</b>

1. Droits de timbres cantonnaux, impôt sur les affiches-réclames, impôt sur les forces hydrauliques, divers.

### 3.4 LES IMPÔTS SUR LE REVENU ET LA FORTUNE

#### 3.4.1 Les impôts sur le revenu et la fortune de la Confédération, des cantons et des communes

Les impôts sur le revenu et la fortune constituent la principale source de financement de l'Etat. Ce type d'impôts est parallèlement prélevé par la Confédération, les cantons et les communes, mais son importance varie selon l'échelon politique. Si ces recettes fiscales représentaient plus de 50 % des recettes cantonales (53.3 %) et communales (50.5 %) en 1989, elles atteignaient moins de 40 % au niveau fédéral.

Tableau 3.8 Impôts prélevés par les communes en 1989

Type d'impôt	En milliers de francs	En %
<b>Impôts sur le revenu et la fortune</b>	<b>14 945 839</b>	<b>99,55</b>
Impôt sur le revenu et la fortune (y compris taxe personnelle ou sur les ménages)	11 447 226	76,25
Impôts sur le bénéfice et sur le capital	1 884 692	12,55
Impôts sur les successions et les donations	56 151	0,37
Impôts sur les bénéfices en capital (gains de fortune)	828 803	5,52
Impôt foncier (sur les immeubles)	309 898	2,07
Droits de mutation	276 601	1,84
Impôts service du feu	142 468	0,98
<b>Impôts de consommation et impôts sur la possession et la dépense</b>	<b>67 160</b>	<b>0,45</b>
Impôt sur les chiens	13 327	0,09
Impôt sur les divertissements	44 009	0,29
Divers	9 824	0,07
<b>Total des impôts communaux</b>	<b>15 012 999</b>	<b>100,00</b>

Source : Finances publiques en Suisse 1989, AFF (1991).

### Bref survol historique <sup>1</sup>

Si l'on remonte au temps de la République helvétique (1798) pour retracer dans les grandes lignes l'évolution de l'impôt sur le revenu et la fortune, on s'aperçoit qu'à cette époque, le système fiscal centralisé fut essentiellement basé sur l'impôt grevant la fortune. Lorsque les cantons retrouvèrent leur autonomie, grâce à l'acte de Médiation de 1803, ils furent contraints d'introduire des impôts directs afin de couvrir leurs besoins financiers. L'imposition du revenu ne se développa que lentement et ne constitua longtemps qu'un complément à l'impôt sur la fortune. Ce ne fut qu'en 1840 que Bâle-Ville introduisit comme premier canton un impôt général sur le revenu. L'imposition de la fortune demeura pourtant le pilier de la fiscalité jusqu'à la fin du 19<sup>e</sup> siècle. En effet, il était généralement reconnu que la capacité fiscale se reflétait avant tout dans la fortune que les contribuables détenaient.

Avec la fondation de l'Etat fédéral en 1848, la compétence de percevoir des droits de douane passa des cantons à la Confédéra-

1. Voir également : Schweizerische Gesellschaft für Statistik und Volkswirtschaft (1955), pp. 362-367.

tion et constitua sa principale ressource financière à cette époque. Ceci obligea les premiers à renforcer leurs impôts sur le revenu et la fortune pour compenser les pertes de recettes enregistrées. L'évolution historique voulait ainsi que la fiscalité directe constituât un fief réservé aux cantons, alors que les impôts indirects furent attribués à la Confédération.

Néanmoins, les circonstances particulières des deux Guerres mondiales et celles de la crise des années 1930 impliquèrent un accroissement des responsabilités de la Confédération et obligèrent cette dernière à s'assurer de nouveaux moyens financiers. En 1915, la Confédération fut ainsi autorisée à prélever pour la première fois un impôt de guerre sous la forme d'un impôt direct sur le revenu des personnes physiques. Bien que cette autorisation reposât sur une base temporaire, qui devait garantir à long terme la compétence cantonale en la matière, la Confédération n'a plus cessé de percevoir un tel impôt depuis cette date<sup>1</sup>. En 1940 fut introduit l'impôt pour la défense nationale. A l'heure actuelle, l'impôt fédéral direct (dénomination de l'ancien impôt sur la défense nationale depuis 1983/84) constitue environ un cinquième des recettes fédérales.

### *Impôts sur le revenu et la fortune des trois niveaux de collectivité*

Le tableau 3.7 présente les différents types d'impôts sur le revenu et la fortune perçus par les trois niveaux de gouvernement. Il en ressort que ce type d'impôt touche à la fois les personnes physiques et les personnes morales.

Pour les *personnes physiques*, l'*impôt général* sur le revenu et la fortune constitue le noyau de la charge fiscale dans tous les cantons et communes. Les personnes physiques paient en outre un impôt sur le revenu à la Confédération, à savoir l'impôt fédéral direct.

Hormis cet impôt général, le revenu et la fortune des personnes physiques sont également frappés par des *impôts spéciaux*<sup>2</sup> :

- Au niveau cantonal :
  - impôt sur les gains en fortune (gains immobiliers, gains mobiliers) ;
  - impôt sur la fortune immobilière (impôt foncier) ;
  - impôt sur les successions et les donations ;
  - droits de mutation ou impôt sur le transfert de la propriété immobilière.

1. A l'exception de l'année 1933.

2. Y compris l'imposition de certaines transactions juridiques.



- Au niveau fédéral :
  - impôt anticipé ;
  - droits de timbre.

Encore faut-il ajouter à cette liste, la taxe militaire qui est prélevée par la Confédération. Néanmoins, il ne s'agit pas d'un impôt au sens propre du terme, mais d'une contribution de remplacement imposée aux citoyens de sexe masculin qui sont en âge de servir et qui n'accomplissent pas leur service militaire.

Quant aux *personnes morales*, les sociétés de capitaux et les sociétés coopératives sont soumises à un impôt sur le bénéfice net et à un impôt sur le capital et les réserves dans tous les cantons et au niveau fédéral (impôt fédéral direct). Tout comme les personnes physiques, les personnes morales sont soumises à des *impôts spéciaux*, tels que l'impôt sur les biens fonds (impôt foncier), et sont frappées sur certaines *transactions financières ou juridiques* (droits de timbre, droits de mutation).

Dans les sections suivantes, on présentera d'abord les *impôts dits "généraux"* sur le revenu et la fortune et ensuite les *impôts spécifiques*, ainsi que l'imposition de certaines *transactions juridiques en rapport avec le revenu et la fortune*.

**Tableau 3.9** Les impôts sur le revenu et la fortune des trois collectivités publiques

Impôts	Prélevé (X) par		
	Confédération	Cantons	Communes
Revenu des personnes physiques	X	X	X
Fortune des personnes physiques	-	X	X
Bénéfice des personnes morales	X	X	X
Capital des personnes morales	X	X	X
Bénéfice en capital (gains en fortune)	-	X	X
Successions et donations	-	X	X
Immeubles	-	X	X
Mutations immobilières	-	X	X
Impôt anticipé	X	-	-
Droits de timbre	X	-	-
Taxe d'exemption du service militaire	X	-	-

(Les cantons et les communes prélèvent en outre un impôt "service du feu").

### 3.4.2 Impôt général sur le revenu et la fortune des personnes physiques

L'impôt sur le revenu et la fortune fut utilisé au départ comme instrument de redistribution du revenu par une imposition supplémentaire des contribuables particulièrement aisés. Il ne frappa ainsi qu'une minorité des citoyens. A l'origine, chaque catégorie de revenu était soumise à l'impôt selon des règles d'assiette et des taux propres (forme *cédulaire*). Aujourd'hui, on impose l'ensemble du revenu à un taux uniforme, sans distinction des divers éléments qui le composent, ni de leur source (imposition *unitaire*). Bien que la forme cédulaire présente l'avantage de la souplesse de perception, elle ne permet pas la vue d'ensemble de la situation financière d'un contribuable et ne justifie donc pas l'application d'un taux d'imposition progressif<sup>1</sup>. En outre, la discrimination qu'elle implique au niveau des différentes sources de revenus est discutable.

#### *Notion de revenu brut*

Un des problèmes majeurs lié à l'impôt sur le revenu des personnes physiques réside dans la définition et l'évaluation du revenu. Les définitions de revenu que l'on trouve dans la pratique sont essentiellement issues d'une controverse entre deux notions :

1) notion des *sources ou de la périodicité* : seuls les flux de paiements provenant de sources permanentes (salaires, intérêts, dividendes, loyers, rentes, etc.) sont considérés comme "revenu". Cette notion exclut donc à la fois les gains extraordinaires et les revenus non monétaires (revenu en nature) ;

2) notion de *l'accroissement du pouvoir économique (définition exhaustive du revenu)* : cette notion est plus large que la première, car elle prend en considération tous les éléments qui contribuent à l'enrichissement de l'individu et qui peuvent être mesurés de manière monétaire (bénéfices en nature, gains en capital non-réalisés, etc.) Elle ne se contente donc pas d'assimiler au revenu uniquement les formes monétaires de celui-ci. Ainsi, le revenu est constitué par la consommation et la variation nette de la fortune sur une période donnée.

Il est évident qu'une telle définition exhaustive implique des problèmes d'évaluation. En revanche, un tel recensement complet représente une solution économiquement souhaitable, car les contribuables ne sont plus incités à acquérir leur revenu sous des formes non imposables (rémunérations en nature, gains en

1. Dafflon B., Weber L. (1984), p. 88.

capital, etc.) Ainsi, des distorsions de l'allocation des ressources sont largement évitées. Sont également écartées, les inégalités entre contribuables liées au fait que certains individus tirent une plus forte proportion de leur revenu de rémunérations non imposées. Si au début, les législations fiscales suisses étaient essentiellement fondées sur la notion du revenu selon la périodicité, elles ont progressivement été complétées par des éléments compris dans la définition exhaustive du revenu. Cette dernière permettait en effet de mieux tenir compte du pouvoir économique réel d'un individu.

Le tableau 3.10 énumère les éléments les plus importants pris en considération lors de l'évaluation du revenu brut en Suisse.

**Tableau 3.10** Eléments déterminants pour l'évaluation du revenu brut

**Revenu provenant d'une activité lucrative dépendante ou indépendante :** appointements, traitements, salaires, revenus de l'exercice d'une profession libérale, revenus accessoires (tels que les gratifications, les allocations et les commissions), revenus en nature (jouissance d'un appartement de service, etc.), revenus d'une entreprise (raison individuelle ou société de personnes), bénéfices en capital provenant d'une aliénation ou de la réévaluation de la fortune commerciale, etc.

**Revenu de la fortune mobilière :** intérêts d'avoirs de toutes natures, dividendes et autres distributions de bénéfice apparentes ou occultes, excédents de liquidation, rendement des parts de fonds de placement, revenus provenant de la concession de droits (brevets, licences), revenus de la location de choses mobilières, etc.

**Revenu de la fortune immobilière :** produits de la location et de l'affermage, valeur locative de l'appartement ou de la maison dont le propriétaire se réserve l'usage, revenus des droits de superficie, revenus provenant de l'exploitation de gravières et de sablières sur son propre fonds.

**Revenu provenant de la prévoyance :** rentes, pensions, retraites et indemnités en capital liés à un contrat de travail.

**Gains en capital sur les valeurs mobilières et immobilières :** Gains réalisés au moment de la réalisation d'un élément de la fortune (titres, actifs immobiliers), réévaluations comptables<sup>1</sup>.

**Autres revenus :** indemnités uniques ou périodiques versées en cas de décès ou d'atteinte dans la santé, gains de loterie, etc.

1. La Confédération et la grande majorité des cantons n'imposent les gains en capital sur la fortune mobilière que s'ils sont réalisés occasionnellement et non pas dans le cadre de l'exercice d'une profession.

### Revenu net

Le revenu net est obtenu en déduisant du revenu brut les frais nécessaires à son obtention (*dépenses de production ou d'acquisition du revenu*). Dans les différentes législations fiscales suisses, les principaux éléments déductibles dans le cas du revenu provenant d'une activité lucrative dépendante ou indépendante sont résumés dans le tableau 3.11.

Il est évident qu'il n'est pas facile de délimiter ces frais de production et que des inégalités de traitement en résultent. Par exemple, les déductions admises pour les salariés sont plus facilement contrôlables que celles des travailleurs indépendants qui bénéficient d'une marge de manœuvre plus grande.

### Revenu imposable

Le revenu imposable est obtenu en déduisant du revenu net certaines *déductions personnelles*. Ces abattements fiscaux peuvent avoir différents motifs, mais reflètent en général des objectifs de politique économique ou sociale. Les déductions personnelles permettent de mieux saisir la capacité contributive effective des individus. En effet, deux contribuables ayant le même revenu net n'ont pas nécessairement la même capacité contributive. Ainsi, l'on considère d'habitude qu'un père de famille nombreuse n'est pas en mesure de participer au financement de l'Etat comme un célibataire dont le revenu net est le même. En générale, les législations fiscales admettent comme déductions personnelles principalement les charges de famille et les frais médicaux.

Tableau 3.11 Dépenses de production ou d'acquisition du revenu

**Salarié :** les versements et cotisations au titre des assurances sociales obligatoires et de la prévoyance professionnelle, les frais de déplacement entre le domicile et le lieu de travail, les dépenses supplémentaires pour les repas et le logement hors du domicile, les autres frais indispensables à l'exercice de la profession (vêtements de travail, etc.)

**Pour un indépendant :** les cotisations de l'employeur aux institutions d'assurances sociales obligatoires, les versements à des institutions de prévoyance professionnelle, les amortissements et provisions justifiés par l'usage commercial, les pertes effectives enregistrées sur des éléments de la fortune commerciale, ainsi que les autres coûts de production.

**Tableau 3.12** Déductions sociales accordées dans le cadre de l'impôt fédéral direct se référant à l'assiette fiscale 1991/1992<sup>1</sup>

Déduction sur le revenu du conjoint pour les personnes mariées	20 % du produit du travail le plus bas, mais au minimum 2 100 F et au maximum 5 400 F
Déduction pour veufs, séparés, divorcés ou célibataires qui font ménage commun avec des enfants ou des personnes nécessiteuses	3 700 F
Déduction pour chaque enfant à la charge	4 300 F
Déduction pour chaque personne nécessiteuse à l'entretien de laquelle le contribuable pourvoit	4 300 F
Primes d'assurances et d'intérêts des capitaux d'épargne	Au maximum 2 300 F pour les mariés Au maximum 1 200 F pour les veufs, séparés, divorcés et célibataires Au maximum 500 F par enfant à charge

Source : Administration fédérale des contributions (1990), *Fiskaleinnahmen des Bundes 1989*, Berne.

Au niveau cantonal, ces déductions sociales varient parfois fortement. Dans le cas de la remise pour chaque personne nécessiteuse à la charge du contribuable, la déduction admise a atteint entre 700 francs (Nidwald, Fribourg) et 2 860 francs (Tessin) en 1988<sup>2</sup>.

Les déductions personnelles peuvent également avoir pour objectif l'encouragement à certaines dépenses, cas où elles ressemblent à des subventions (déductions pour des primes d'assurances maladie et/ou accidents, des intérêts des capitaux d'épargne, des prestations bénévoles dans un but d'utilité publique, etc. Ayant un objectif d'aide bien ciblée et ne représentant pas des éléments nécessaires à l'application d'un impôt sur le revenu, on classe volontiers cette catégorie d'avantages fiscaux sous la rubrique "dépenses fiscales". On verra dans la section suivante que les

1. Il est également accordé une déduction spéciale sur le revenu du conjoint. Cette déduction est de 20 % du produit du travail le plus bas, mais au minimum 2 100 Fr. et au maximum 5 400 Fr.

2. Administration fédérale des contributions (1988), p. 41.

déductions accordées dans ces conditions ont des conséquences indésirables sur la simplicité, l'efficacité et l'équité du système fiscal.

### *Calcul de l'impôt*

Le calcul de l'impôt comprend deux phases : l'exonération fiscale sur une partie du revenu et le calcul proprement dit. Les revenus les plus faibles sont exemptés de l'impôt, l'idée étant de garantir à tout individu un revenu indispensable au maintien d'un niveau de vie minimum. Pour l'assiette fiscale 1991/92, l'assujettissement à l'impôt fédéral direct commence ainsi à partir d'un revenu imposable de 21 300 F pour les personnes mariées et de 12 900 F pour les célibataires<sup>1</sup>. Ce minimum d'existence varie en revanche d'un canton à l'autre. Pour calculer la charge fiscale, on applique un barème au revenu imposable.

### *Barèmes de l'impôt*

Les barèmes de l'impôt sur le revenu sont progressifs au niveau de la Confédération, des cantons et des communes. Néanmoins, la progressivité varie en fonction du canton de domicile du contribuable. Un barème progressif est obtenu en divisant le revenu imposable en tranches. Le taux appliqué à la première tranche est en général zéro (exonération fiscale), alors que les taux pour chaque tranche supérieure sont croissants selon la progressivité appliquée et jusqu'à un seuil maximal déterminé. Ainsi, la première tranche du barème de l'impôt fédéral direct qui s'élève à 21 300 F, pour les personnes mariées, est franche d'impôt. Les francs de revenu allant de 21 300 F à 33 800 F sont imposés à un taux marginal de 1 %. Or, un contribuable marié ayant un revenu imposable de 30 000 F payera 87 francs (soit le 1 % de 30 000 F moins 21 300 F). Le taux maximal de 13 % est atteint pour la tranche de revenu qui va de 96 400 F à 595 200 F. La charge fiscale correspondant au revenu maximal de cette tranche (595 200 F) s'élève à 68 448 F, soit 11,5 % dudit revenu. Tous les francs de revenu supplémentaires sont imposés à un taux marginal de 11,5 % équivalant ainsi au taux moyen du revenu maximal de l'avant-dernière tranche. En d'autres termes, tous les revenus dépassant 595 200 F sont imposés à un taux proportionnel de 11,5 %. Depuis 1983, les barèmes et les déductions en francs suisses opérées sur le revenu soumis à l'IFD sont automatiquement adaptées si l'inflation annuelle dépasse un certain niveau (cf. le paragraphe suivant).

---

1. Administration fédérale des contributions (1990a), p. 44.

Dans la plupart des *cantons*, le calcul de l'impôt se compose de deux étapes. D'abord, on calcule l'impôt cantonal de base en appliquant au revenu imposable un barème de base fixé par la loi. Une fois calculé, cet impôt de base est multiplié par un certain nombre (multiple ou centimes additionnels) qui est en principe fixé chaque année. Au niveau des *communes*, les principes en matière fiscale sont déterminés par les constitutions et les lois cantonales et varient ainsi d'un canton à l'autre. En règle générale, les communes possèdent la même réglementation (mêmes bases de calcul et même barème) que les cantons, mais elles déterminent leur propre taux de multiple (ou centimes additionnels). En d'autres termes, les communes prélèvent l'impôt sur le revenu des personnes physiques en appliquant leur multiple à l'impôt cantonal de base. Faut-il encore ajouter que les *paroisses*, quant à elles, perçoivent en général un impôt ecclésiastique. Le tableau suivant présente un exemple de système d'impôt sur le revenu appliqué par les collectivités locales.

**Tableau 3.13** Système de l'impôt sur le revenu au niveau des cantons et des communes

<b>Impôt de base selon le barème cantonal</b>	6 500,00 F
<b>Multiple :</b>	
– canton "Y" (115 %)	7 475,00 F
– commune "X" (125 %)	8 125,00 F
– paroisse : impôt ecclésiastique (11 %)	715,00 F
<b>Impôt total</b>	<b>16 315,00 F</b>

### *Ajustement de l'impôt pour tenir compte de l'inflation*

En l'absence d'un ajustement des barèmes d'imposition et des allègements, l'inflation engendre une augmentation de la charge fiscale réelle car :

- 1) les allègements de montants fixes diminuent en valeur réelle ;
- 2) lorsque les revenus nominaux augmentent en raison de la compensation du renchérissement, ils passent dans des tranches imposées à un taux plus élevé, alors qu'en termes réels, ils restent inchangés (progression à froid). En d'autres termes, pour le même revenu réel, le contribuable est imposé davantage.

Pour neutraliser ces effets, les autorités publiques peuvent, soit indexer automatiquement les barèmes et les allègements fiscaux, soit procéder à des ajustements discrétionnaires. La Suisse fait partie des pays qui, au cours de ces dernières années, ont mis en place des dispositions légales pour effectuer un tel ajustement de manière automatique. Avec l'introduction de la loi fédérale du 7.10.1983 concernant la compensation des effets de la progression à froid en matière d'impôt fédéral direct, les barèmes et les déductions en francs suisses opérées sur le revenu sont adaptés lorsque l'indice des prix à la consommation a augmenté de 7 % depuis la dernière adaptation. Un ajustement de l'impôt sous le régime de cette loi a eu lieu en 1985, alors que des compensations ponctuelles ont été effectuées à plusieurs reprises avant l'entrée en vigueur de cette loi. Il faut également noter que la plupart des législations cantonales prévoient des dispositions pour adapter l'impôt au renchérissement sous forme d'indexation du barème et/ou des déductions.

Le principal argument avancé en faveur d'une indexation est qu'en l'absence de dispositions à cet égard, l'inflation peut être considérée non seulement comme contraire à l'équité, puisque la charge fiscale réelle change sans modification délibérée de la capacité contributive, mais peut en outre modifier la répartition de la charge fiscale parmi les contribuables, qui ne correspond dorénavant plus à la structure initialement recherchée. Une telle indexation peut en outre agir comme frein en matière de dépenses publiques en ce sens que les pouvoirs publics ne peuvent pas compter sur un accroissement des recettes découlant de l'inflation pour financer des dépenses supplémentaires et sont ainsi obligées de mener une politique fiscale plus transparente.

### *Imposition dans le temps*

Une autre particularité du système fiscal suisse réside dans la diversité en ce qui concerne la période de taxation (période pendant laquelle l'impôt est formellement établi), qui en général correspond à la période fiscale (période pour laquelle l'impôt est exigible), et la période de calcul (période pendant laquelle se forme le revenu qui permet de chiffrer l'impôt). Le tableau 3.14 résume les différents systèmes appliqués en Suisse. Analysons de plus près cet aspect à la lumière de l'impôt fédéral direct. Le revenu des personnes physiques et morales, qui sert d'assiette fiscale, est obtenu pendant la période de calcul. L'administration fiscale détermine le revenu imposable et la créance d'impôt pendant la période de taxation. Pendant la période d'échéance, qui suit ou chevauche la



période de taxation, le contribuable s'acquitte de sa dette fiscale. A l'instar de la Confédération, la majorité des cantons a adopté une période de taxation bisannuelle, qui peut être représenté de la manière suivante :

Année	1	2	3	4	5
	période de calcul		période de taxation		
				période d'échéance	

Ce système d'imposition est dit "prae numerando". D'après celui-ci, la période fiscale correspond à la période de taxation : l'impôt exigible pour une période déterminée est fixé pendant cette même période. Le calcul de l'impôt repose sur une fiction selon laquelle le revenu imposable pour la période en cause est équivalent au revenu effectivement réalisé pendant la période précédente. Par conséquent, la période de calcul précède les périodes fiscales et de taxation. En revanche, le canton de Bâle-Ville applique le système dit "post numerando" dans lequel la période fiscale correspond à la période de calcul. En effet, l'impôt exigible pour une période déterminée est établi sur la base du revenu réalisé pendant cette même période. Un tel système implique forcément que la période de taxation suit les périodes fiscale et de calcul. Par exemple, l'impôt 1991 est basé sur le revenu 1991 et la créance d'impôt est déterminée en 1992. Contrairement à la pratique suisse, le système "post numerando" est largement appliqué au niveau international.

L'imposition "prae numerando" présente l'inconvénient majeur que les conséquences fiscales des modifications de revenu se manifestent avec un retard qui peut s'étendre, dans un système comme celui de la Confédération, sur 5 ans. Si nous appliquons le schéma ci-dessus à la période du début des années 70, nous constatons que les contribuables devaient s'acquitter entre 1972 et 1976 des impôts calculés sur les revenus créés pendant les années de 1969 à 1973. Or, ces impôts ont été particulièrement lourds, car le taux de croissance annuel moyen du PIB réel entre 69 et 73 a été d'environ 5 %, alors qu'entre 73 et 76 le PIB a perdu 1 % en moyenne chaque année. En clair, cela signifie que les contribuables suisses ont dû payer les impôts des années prospères pendant les années de récession. Par ailleurs, la progression à froid a pleinement déployé ses effets pendant cette période : la charge fiscale réelle s'est en partie accrue à cause de l'inflation et de la non-adaptation des barèmes d'imposition à cette hausse des prix.

Tableau 3.14 Périodes de taxation et de calcul

Cantons Confédération	Impôt sur le revenu	
	Période de taxation...ans	Période de calcul
BS	Imposition "post numerando"	
	1	Année fiscale
	Imposition "prae numerando"	
ZH	2	Année précédente
BE, LU, UR, SZ, OW, NW, GL, ZG, FR, BL, SH, AR, AI, SG, AG, TG, TI, VD, VS, JU, Confédération	2	Moyenne des 2 années précédentes
SO, NE, GE	1	Année précédente

Source : Administration fédérale des contributions (1989).

### *Impôt à la source*

Le revenu du travail des ressortissants étrangers, qui n'exercent leur activité en Suisse que passagèrement, est imposé à la source dans la majorité des cantons. Par ailleurs, l'impôt sur les revenus du travail des étrangers non établis (tels que les frontaliers) est dans certains cantons aussi retenu à la source. L'employeur est tenu de déduire l'impôt dû sur le montant du salaire et de le verser à l'administration fiscale. Cette impôt à la source englobe les impôts sur le revenu de la Confédération, des cantons et des communes.

### *Imposition de la fortune des personnes physiques*

L'impôt sur la fortune des personnes physiques est uniquement prélevé au niveau des collectivités locales (cantons, communes). L'impôt à la charge des personnes physiques est en principe perçu sur la fortune totale, mobilière et immobilière après déduction des dettes. La valeur fiscale déterminante correspond en règle générale à la valeur vénale de l'élément considéré. Sont notamment compris dans la fortune imposable :

- propriété foncière,
- biens mobiliers (titres, voitures, collections, bijoux, etc.),

- valeur de rachat des assurances vie,
- fortune commerciale,
- mobilier du ménage (dans certains cantons).

Les difficultés de déceler et d'évaluer les biens mobiliers (meubles, bijoux, tableaux) impliquent que ceux-ci sont en tout ou en partie exonérés. Des déductions personnelles et/ou un montant exempt d'impôt sont prévus dans tous les cantons. Les déductions personnelles peuvent varier pour une personne mariée entre F 10 000 (Jura) et F 150 000 (Bâle-Campagne)<sup>1</sup>. Dans 8 cantons, la législation détermine un seuil à partir duquel la fortune est soumise à l'impôt.

Les taux d'imposition frappant la fortune des personnes physiques sont dans la majorité des cantons progressifs et différent d'un canton à l'autre. Les périodes de taxation et de calcul sont généralement les mêmes que celles de l'impôt sur le revenu. Comme il s'agit d'un impôt complémentaire à l'impôt sur le revenu des personnes physiques, les taux frappant la fortune des personnes physiques sont relativement modestes. Ainsi, pour une fortune nette de F 500 000 (personne mariée, sans enfant, domiciliée dans le chef-lieu du canton), la charge fiscale variait entre 1,5 K (canton de Zurich) et 6,2 K (canton de Vaud, canton de Bâle-Ville) en 1989<sup>2</sup>.

### 3.4.3 L'impôt sur le revenu et la fortune des personnes physiques sous un angle critique

Au cours de ces dernières années, l'imposition des revenus et de la fortune des personnes physiques a fait l'objet de nombreuses critiques. Les préoccupations soulevées reposent aussi bien sur la complexité et l'injustice croissantes de ces impôts que sur les inefficacités économiques qu'ils créent par leur incidence sur les décisions des agents économiques. Dans les sections suivantes, on tentera d'esquisser les principaux problèmes et les réformes réalisées ou envisagées de l'impôt sur le revenu, en se référant à l'exemple de la Suisse.

#### *Influence de l'impôt sur l'offre du travail*

Une critique fréquemment formulée à l'encontre de l'impôt sur le revenu est qu'il constitue une entrave à la croissance économique, car il amenuise la volonté de travailler des individus (offre de travail), ainsi que la formation de l'épargne.

---

1. Administration fédérale des contributions (1988), p. 45.  
2. Administration fédérale des contributions (1990b), p. 39.

Selon la théorie économique, la variation de l'offre de travail est en effet influencée par deux variables agissant en sens opposé. D'une part, une augmentation des taux moyens d'impôt diminue le revenu après impôt des contribuables, ce qui, pour atteindre le même revenu disponible, les obligent de travailler davantage ; on parle alors d'*effet de revenu*. D'autre part, l'accroissement des taux marginaux d'imposition implique une diminution du salaire après impôt, ce qui incite les individus à travailler moins. En effet, une heure de travail leur rapportant moins qu'auparavant, le coût d'une heure de loisir baisse. Selon la loi de la demande, une baisse du prix provoquant une augmentation de la quantité consommée, les individus vont prendre plus d'heures de loisir. On parle alors d'*effet de substitution*. L'effet global dépendra ainsi de l'importance relative des effets de substitution et de revenu qui en découlent. Dès lors, une augmentation des taux d'imposition aura un effet négatif sur l'offre de travail si l'effet de substitution est plus grand que l'effet de revenu<sup>1</sup>.

La littérature empirique aboutit à deux résultats majeurs, à savoir :

- 1) l'offre de travail des hommes de 20 à 60 ans n'est que relativement peu influencée par une variation des taux d'imposition ;
- 2) l'offre de travail des femmes, et en particulier des femmes mariées, réagit sensiblement à une modification des taux d'imposition.

Les effets de la charge fiscale sur l'offre de travail ont également été examinés pour la Suisse. Il ressort d'une analyse économétrique<sup>2</sup> élaborée en 1986 et fondée sur des données transversales<sup>3</sup> que l'impôt sur le revenu influence négativement l'offre de travail en Suisse. Les effets semblent même considérables par rapport à d'autres pays. Il est également montré que les femmes sont nettement plus sensibles à une variation du salaire disponible que les hommes. Néanmoins, il ne faut pas oublier qu'en réalité les individus ont des possibilités de choix limitées, car leur contrat de travail spécifie explicitement la durée hebdomadaire du travail.

---

1. De nombreux économistes, notamment Hausmann et Poterba (1987), ont évalué l'impact de l'impôt grevant le revenu sur l'offre de travail aux Etats-Unis. Les résultats de leurs analyses économétriques suggèrent que l'impôt a une influence sur l'offre de la main-d'œuvre, mais que l'impact est plutôt modeste. Or, ils estiment que la réforme fiscale de 1986 induit une augmentation inférieure à 1 % de l'offre de travail émanant des hommes, alors qu'elle accroît celle des femmes d'environ 2,5 %.

2. Leu R.E. und Kugler P. (1986).

3. Il est à noter que les aspects dynamiques ne sont pas ou insuffisamment pris en compte dans les analyses transversales.

Ceci, bien qu'une plus grande flexibilité soit aujourd'hui assurée par la possibilité du travail à temps partiel.

Si l'on admet que le niveau de la charge fiscale grevant le revenu influence l'offre du travail en Suisse, il est à souhaiter que toute réforme fiscale future au niveau de la Confédération, des cantons ou des communes en tienne compte.

### *Effet de l'impôt sur l'épargne privée des ménages*

L'impact d'un impôt frappant les revenus du capital, ce qui correspond à imposer l'épargne, s'explique de manière analogue par deux effets opposés. D'une part, une augmentation de cet impôt a un *effet de revenu* dans la mesure où le contribuable dispose d'un revenu après impôt moindre, ce qui l'incite à réduire sa consommation et à épargner plus. D'autre part, le taux de rémunération après impôt de l'épargne baisse, ce qui rend la consommation future plus coûteuse. En effet, pour consommer un franc dans une année, le montant que l'individu doit épargner à présent est plus élevé. Le contribuable est donc incité à augmenter ses dépenses courantes et à affecter moins à l'épargne (*effet de substitution*). Il en découle que l'impact net sur le comportement de l'épargnant ne peut être déterminé a priori. En Suisse, Mattei<sup>1</sup> a analysé ce lien sur la base des données de la comptabilité nationale (entre 1948 et 1982) et a obtenu des résultats qui montrent une influence étonnamment grande de l'impôt frappant le revenu du capital sur le comportement de l'épargnant en ce sens qu'il décourage la formation de l'épargne.

Le lien entre l'impôt et l'épargne a amené les pouvoirs publics de nombreux pays à encourager l'épargne privée, soit en réduisant l'imposition du revenu des capitaux de manière générale, soit en accordant des allègements fiscaux aux épargnants par le biais d'un traitement fiscal favorable des coûts liés à certains investissements et/ou du revenu tiré des actifs. A cause des distorsions que l'imposition du revenu des capitaux entraînent, de nombreux économistes sont allés jusqu'à proposer la suppression totale de cette forme d'imposition. Bien évidemment, une telle solution néglige les implications au niveau de l'équité. En ce qui concerne la Suisse, l'évolution tend vers une exonération de plus en plus étendue de l'épargne. En effet, les déductions accordées au titre de la prévoyance professionnelle (2e pilier) et de celle privée (3e pilier) sont devenues plus généreuses au cours des années récentes.

---

1. Mattei A. (1985).

Si l'on peut juger essentiel pour une économie non inflationniste d'encourager la constitution, voire l'accroissement du niveau général de l'épargne par des avantages fiscaux, le nombre croissant des incitations fiscales qui ont des objectifs spécifiques, selon les divers éléments de fortune concernés est davantage controversé (par exemple, l'encouragement fiscal à la constitution d'une épargne en vue de l'acquisition d'un propre logement). L'une des principales critiques portées à l'encontre de telles incitations fiscales spécifiques est qu'elles n'atteignent pas nécessairement leur but et induisent souvent des distorsions indésirables dans le fonctionnement de l'économie. Une alternative qui éviterait de tels problèmes consiste à remplacer l'impôt sur le revenu des personnes physiques, par un impôt progressif sur la consommation. Dans un tel régime fiscal, l'assiette fiscale déterminante pour le calcul de l'impôt est constitué par le revenu, déduction faite de toute forme d'épargne.

#### *Allégements fiscaux et assiette de l'impôt*

L'augmentation des avantages fiscaux lors de ces dernières années dans la majorité des pays développés, a eu pour conséquence un *rétrécissement de l'assiette fiscale* et un *accroissement du taux d'imposition* en matière d'impôt sur le revenu, évolution critiquable sur le triple plan de la simplicité, de l'efficacité et de l'équité. La Suisse n'a pas échappé à cette tendance. Résumons dans les grandes lignes les principaux reproches que l'on peut formuler à l'encontre d'une telle structure d'impôt.

Tout d'abord, la panoplie des avantages fiscaux rend le système fiscal particulièrement complexe, ce qui permet à certains contribuables d'éviter l'impôt ou de le réduire. Ces "échappatoires", à leur tour, créent des injustices dans la mesure où elles heurtent l'équité horizontale, voire verticale. En effet, les contribuables ayant une capacité économique identique ne sont pas nécessairement traités de manière égale, étant donné que certains revenus qui contribuent à l'accroissement de leur pouvoir économique ne sont pas soumis à l'impôt. En d'autres termes, la structure fiscale s'écarte de plus en plus de celle initialement prévue par le législateur. L'efficacité du système fiscal est en outre amoindrie – notamment en raison des coûts de contrôle et de perception élevés qui accompagnent nécessairement un système complexe – par la diminution des recettes due à l'évasion et à la fraude fiscales, ainsi que par les distorsions qu'entraînent les allégements fiscaux spécifiques dans le comportement des agents économiques.

Le problème de l'érosion de la base fiscale était particulièrement prononcé aux Etats-Unis dans les années précédant la réforme fiscale de 1986. A cette époque, le revenu imposable ne fut estimé qu'à 46 % seulement du revenu brut évalué de manière exhaustive, phénomène que l'économiste Reschovsky<sup>1</sup> attribue essentiellement aux déductions fiscales et aux crédits d'impôts profitant à des intérêts particuliers. Il estime également, sentiment largement partagé, que la complexité accrue du système fiscal américain a eu pour conséquence que de nombreux individus à revenus élevés pouvaient de plus en plus facilement tirer profit des lacunes fiscales autorisées par la loi. Le montant des revenus éludés aux Etats-Unis en 1986 fut ainsi estimé à \$ 80 milliards, soit 40 % du déficit budgétaire. Si de telles études ne sont pas disponibles pour la Suisse, il est néanmoins à supposer que des résultats semblables en sortiraient.

On peut ainsi admettre que des systèmes d'imposition reposant sur une base plutôt large, qui ne consentent qu'un nombre restreint de déductions spéciales, et pratiquent des taux d'imposition plutôt faibles suscitent moins de distorsions dans l'économie, se traduisent par une plus grande transparence et semblent mieux atteindre les objectifs d'équité<sup>2</sup>. Or, la réalisation d'une telle structure nécessite la remise en cause des nombreux abattements et déductions fiscaux et en particulier des avantages catégoriels classés de plus en plus sous l'appellation de "dépenses fiscales". En effet, les pouvoirs publics utilisent souvent le système fiscal comme instrument pour la mise en œuvre de leurs politiques économiques et/ou sociales en accordant un traitement de faveur à certaines catégories de contribuables. Un avantage fiscal accordé dans ces conditions constitue une aide publique consentie par le biais du système fiscal qui se substitue le plus souvent aux dépenses directes de l'Etat. Vu les inconvénients des incitations spécifiques évoqués ci-dessus, il faut ainsi se demander si, dans de nombreux cas, il n'est pas plus judicieux de procéder à des dépenses directes plutôt que d'utiliser le système fiscal pour la mise en œuvre de telles politiques<sup>3</sup>.

---

1. Reschovsky A. (1990).

2. OCDE (1987), p. 21.

3. Une analyse complète des incitations prévues par la législation fiscale fut entreprise aux Etats-Unis en 1960. Il ressortait des résultats obtenus par le Ministère des Finances qu'il convenait de décourager le recours aux incitations fiscales de préférence aux dépenses budgétaires directes pour la mise en œuvre des actions publiques [OCDE (1984), p. 81]

Ces quelques réflexions font sentir le besoin de reconsidérer les allègements fiscaux en Suisse et d'élaborer des propositions en vue de les limiter, voire de les supprimer lorsqu'ils ont peu de chance d'atteindre les objectifs visés. Il convient de reconsidérer les déductions sociales, et en particulier l'emploi des incitations fiscales spécifiques, et les déductions pour frais d'acquisitions du revenu.

La déductibilité des intérêts versés sur les emprunts constitue un exemple de la première catégorie. Contrairement à la plupart des pays, la Suisse n'opère aucune distinction entre les différentes utilisations qui sont faites des emprunts. Le contribuable est autorisé à déduire les charges d'intérêts, quelle que soit l'affectation que reçoivent les emprunts. Une déduction d'intérêts est donc admise aussi bien pour les dettes contractées en vue de financer l'investissement, l'acquisition ou l'amélioration du logement (résidence principale et secondaire), que pour l'achat de biens de consommation ou tout autre objet. Si un tel régime généralisé peut être favorable du point de vue de la neutralité, car il évite les distorsions au niveau de l'affectation des fonds empruntés, il faut se demander si ces déductions se justifient pour tous les emprunts et notamment pour ceux destinés à l'achat de biens de consommation. En effet, en l'absence d'un revenu associé à l'endettement, les intérêts des emprunts ne représentent pas une charge que l'on doit supporter pour acquérir le revenu. Ceci explique probablement pourquoi la majorité des autres pays n'admet pas la déduction des intérêts lorsque les emprunts sont destinés à l'acquisition de biens de consommation.

En ce qui concerne les frais d'acquisition du revenu, en particulier ceux des travailleurs indépendants, ils sont dans de nombreux cas difficilement identifiables par rapport aux dépenses de consommation qui, elles, sont imposables. Tel est par exemple le cas des frais de représentation (frais de voyage, frais de repas, etc.) Il faut également se demander si les frais de déplacement sont toujours indispensables ou s'ils résultent d'un simple confort par le choix d'un domicile éloigné des centres d'activités<sup>1</sup>.

Il faut cependant relever que certains allègements fiscaux introduits en Suisse au cours de ces dernières années recherchent une meilleure adéquation du revenu imposable aux changements socio-économiques ayant eu une incidence sur la capacité contributive des individus. Ainsi, l'objectif des allègements consentis, sous des formes diverses selon la collectivité, au titre des cotisations sociales, à la suite de l'entrée en vigueur de la pré-

1. Weber L. (1991), p. 200.



voyance professionnelle en 1985, est de telle nature. Il peut sembler équitable de consentir des allègements pour ces contributions dès lors que les pensions elles-mêmes sont au moins partiellement imposables ultérieurement<sup>1</sup>. Quant au réaménagement des barèmes fiscaux pour compenser l'inégalité de traitement entre les couples mariés et les couples non mariés, il constitue un exemple d'adaptation du système fiscal aux changements socio-économiques permettant d'atteindre un degré plus élevé d'équité horizontale. En effet, le contrat de mariage en soi n'étant pas source d'écarts dans la capacité contributive des couples, un traitement fiscal différencié selon le statut matrimonial ne se justifie pas pour des couples vivant dans les mêmes conditions.

### *Structure des taux*

Un système progressif de l'impôt sur le revenu a été conçu pour répondre à un souci d'équité par la prise en compte de la capacité contributive de catégories particulières de contribuables. En effet, l'impôt sur le revenu et les impositions associées ont été considérés comme étant les seuls à pouvoir atteindre un objectif de redistribution. Notons pourtant que selon diverses études publiées l'élément de redistribution est relativement faible et qu'il devrait de toute façon venir au second rang par rapport aux autres objectifs des pouvoirs publics avec lesquels il pourrait entrer en conflit (tels que l'efficacité économique et l'équité horizontale).

Que peut-on tirer des enseignements théoriques d'un barème d'impôt progressif ? Les économistes s'accordent à penser qu'un impôt progressif implique davantage de distorsions qu'un impôt proportionnel, voire un impôt forfaitaire. En d'autres termes, l'introduction ou l'augmentation de la progressivité de l'impôt, qui redistribue davantage le revenu, est réalisée au détriment d'une perte d'efficacité provoquée par la réaction des agents économiques qui adaptent leur comportement en fonction de la charge fiscale supportée. Si l'on admet qu'une structure optimale de taux correspond à celle qui maximise le bien-être de la société, on constate que cette structure varie nécessairement d'une société à l'autre en fonction du poids respectif donné à l'efficacité, d'une part, et à l'équité, d'autre part.

---

1. Au niveau de la Confédération, les rentes provenant d'institutions de prévoyance professionnelle (2e pilier) sont imposables à 60 % si le contribuable a acquis le droit de jouir de ces revenus par ses propres cotisations.

Dans la pratique, les avis concordent sur le fait qu'un taux unique d'imposition ne peut être considéré comme suffisamment équitable, quelque souhaitable qu'il soit, pour des raisons d'efficacité économique<sup>1</sup>. Deux pays, le Royaume-Uni et la Nouvelle-Zélande, ont pourtant adapté la structure de leurs taux d'imposition dans le sens d'un système à taux unique en soumettant 90 % ou plus de leurs contribuables au même taux. La plupart des pays industrialisés ont pris des mesures (ou envisagent d'en prendre) pour réduire la progressivité de l'impôt par une diminution du nombre des tranches d'impôt et par un abaissement des taux marginaux les plus élevés, voire un relèvement du seuil d'imposition (cette dernière mesure visant tout particulièrement à inciter certaines catégories de personnes non actives à travailler)<sup>2</sup>.

Pour apprécier la situation en Suisse, rappelons que la Confédération et chacun des 26 cantons pratiquent leurs propres barèmes d'impositions (seuil d'imposition, tranches de revenu imposables, taux marginaux et leur progression). Néanmoins, au cours des années 1980, on a pu observer quelques changements parallèles des lois fiscales des diverses collectivités publiques. Or, la Confédération et la plupart des cantons ont procédé à un étirement des tranches de revenu imposables, ce qui a atténué la progressivité des barèmes. A quelques exceptions près, les taux maxima n'ont pas été modifiés, mais ils sont appliqués à un revenu imposable plus élevé en raison de l'étirement des tranches de revenu.

### *Périodicité de l'impôt*

Dans la plupart des cantons et au niveau de la Confédération, l'assiette fiscale déterminante pour le calcul de l'impôt sur le revenu et la fortune n'est en principe pas celle réalisée durant la période de taxation correspondante. Le calcul de l'impôt se base en effet sur le revenu acquis pendant les deux années précédant la période de taxation.

Or, une généralisation de la taxation annuelle aurait notamment l'avantage de mieux faire correspondre l'impôt payé par les ménages et les sociétés aux fluctuations économiques et donc aux revenus effectivement dégagés à une période donnée. Un tel système éviterait par exemple dans une large mesure qu'en période de ralentissement économique, les ménages et entreprises subissent une imposition lourde qui se base sur les revenus et bénéfices

---

1. OCDE (1986a), p. 68.

2. Le taux marginal le plus élevé a été abaissé dans 7 pays membres de l'OCDE et 11 pays ont réduit le nombre de tranches du barème au cours de la période 1975-1983 [OCDE (1986a), p. 25].

réalisés pendant une période plus favorable. En adaptant l'imposition à la conjoncture, le système fiscal pourrait jouer un rôle de stabilisateur automatique. Une autre amélioration concevable consisterait en un système d'imposition post numerando (imposition selon le revenu acquis : la période de calcul correspond à la période fiscale). Un tel système apporterait notamment des progrès sur le plan de la simplicité et de la transparence, ce qui va de pair avec des coûts d'information et de perception moindres. Dans la loi fédérale sur l'harmonisation des impôts directs des cantons et des communes, on n'est pas parvenu à harmoniser entièrement l'imposition dans le temps.

#### 3.4.4 Cotisations sociales

Hormis l'impôt sur le revenu proprement dit, il y a lieu de tenir compte des cotisations versées aux institutions d'assurances sociales obligatoires (AVS, AI, APG, AC<sup>1</sup>). Ces cotisations ont un caractère parafiscal dans la mesure où elles sont directement déduites du revenu du travail sous forme d'un prélèvement proportionnel et sans plafond (assurance-chômage exceptée). Il est pourtant à noter que ces cotisations obligatoires sont déductibles du revenu déterminant pour le calcul de l'impôt. Depuis la Seconde Guerre mondiale, les cotisations sociales ont considérablement augmenté. En 1987, elles représentaient 10,3 % du PIB suisse (pays de l'OCDE : 9,5 %), alors qu'en 1965 elles constituaient 4,7 % (pays de l'OCDE : 4,9 %).

Les assurances sociales sont gérées par des institutions spécialisées qui ne font pas partie des administrations publiques au sens strict.

#### 3.4.5 Impôt général sur le bénéficiaire et le capital des personnes morales

Les personnes morales – juridiquement distinctes des personnes physiques – constituent des entités légales placées entre les individus qui possèdent l'entreprise (les actionnaires) et le récipiendaire initial du revenu (la société). Cette situation crée des difficultés pour l'imposition exhaustive des personnes physiques, raison pour laquelle la plupart des systèmes fiscaux prévoient un impôt supplémentaire pour frapper les personnes morales<sup>2</sup>.

---

1. AVS : assurance-vieillesse et survivants, AI : assurance-invalidité, APG : allocations pour pertes de gains, AC : assurance-chômage.

2. Weber L., Dafflon B. (1984), p. 128.

Tableau 3.15 Les taux en vigueur pour les cotisations sociales

Personnes exerçant une activité lucrative dépendante	%
AVS	4,20
AI	0,60
APG	0,25
AC	0,21
Total de la charge de l'employé	5,25
Montant identique à la charge de l'employeur (pour chaque employé)	5,25
Personnes exerçant une activité lucrative indépendante	%
AVS	7,80
AI	1,20
APG	0,50
AC	—
Total	9,50

1. Salaire maximal assujetti : F. 97 200.

Source : Office fédéral des assurances sociales (1991).

La justification de cet impôt est pourtant controversée. Ne représente-t-il pas simplement un moyen commode de l'Etat pour ce procurer des ressources ? S'agit-il d'un instrument de contrôle de l'Etat sur les sociétés et sur l'économie en général ? Faut-il chercher la raison du côté de la justice fiscale ? Certains prétendent en effet que les bénéfices dégagés profitent non pas aux actionnaires mais aux sociétés-mêmes et qu'il serait donc inéquitable de ne pas les imposer. Si cet argument paraît justifié pour les bénéfices non distribués, qui échapperaient à tout impôt en l'absence d'une imposition des personnes morales, il ne va pas de même pour les bénéfices distribués qui sont déjà frappés par l'impôt sur le revenu au niveau des actionnaires. Or, lorsque le bénéfice distribué est en outre imposé au niveau de la société, ce qui est le cas pour la Suisse, on est en face de la double imposition des dividendes. Ces derniers sont frappés par l'impôt sur le bénéfice des personnes morales au niveau de la société et par l'impôt sur le revenu au niveau de l'actionnaire. Le problème de la double imposition des dividendes sera davantage discuté dans la section 3.3.6. Malgré le fait que le système fiscal suisse soumette la totalité du bénéfice (bénéfice non distribué et bénéfice distribué) à l'impôt sur les sociétés, la charge fiscale grevant le revenu des entreprises reste inférieure à la moyenne des pays membres de l'OCDE.

Hormis les discussions autour de la capacité contributive des personnes morales, l'imposition des sociétés est également controversée en raison du problème de la répercussion de l'impôt. En effet, si les sociétés sont en mesure de répercuter la charge fiscale sur les prix et/ou les salaires, la ponction fiscale effective ne touche dorénavant plus les entreprises, mais les acheteurs, respectivement les salariés.

Le droit fiscal suisse distingue trois catégories de personnes morales :

- 1) les sociétés de capitaux (sociétés anonymes, sociétés en commandite par actions, sociétés à responsabilité limitée) ;
- 2) les sociétés coopératives ;
- 3) les autres personnes morales (associations, fondations notamment).

Sont exonérés de l'impôt : la Confédération, les cantons et les communes ; les institutions de prévoyance professionnelle ; les assurances sociales officielles ; les personnes morales dont le siège est en Suisse et qui poursuivent exclusivement des buts d'utilité publique.

Les personnes morales acquittent leurs impôts au lieu où elles possèdent leur siège social ou leur administration, ou encore en fonction de certaines circonstances de rattachement économique. Ce principe s'applique pour les impôts perçus aux trois niveaux de collectivité (Confédération, cantons, communes).

Tous les cantons ont institué un impôt sur le bénéfice net pour les sociétés de capitaux et les sociétés coopératives ainsi qu'un impôt complémentaire sur le capital<sup>1</sup>. Quant aux autres personnes morales (associations et fondations), elles paient l'impôt sur leur bénéfice selon des dispositions applicables à l'impôt sur le revenu des personnes physiques. Les sociétés de capitaux qui tirent tout ou partie de leurs revenus de participations à d'autres sociétés suisses et étrangères (société holding, ou société de participation) profitent d'allègements fiscaux au niveau fédéral et dans presque tous les cantons. En effet, en l'absence d'un tel allègement, les bénéfices distribués par ces sociétés feraient l'objet d'une triple

---

1. Le capital propre constitue l'objet de cet impôt. Celui-ci comprend notamment le capital-actions ou capital social, les réserves apparentes au bilan (réserves légales, réserves statutaires ou spéciales, bénéfice reporté, etc.), les réserves latentes (résultant par exemple d'une sous-évaluation d'actifs ou une sur-évaluation de passifs).

imposition<sup>1</sup>. Les sociétés de domicile, qui ont leur siège en Suisse, mais dont l'activité économique s'exerce principalement à l'étranger, profitent souvent aussi d'allègements fiscaux. Ces réductions visent à éviter une imposition multiple. Encore faut-il ajouter que la majorité des lois fiscales cantonales prévoient des allègements fiscaux, dans certaines conditions spécifiques, pour les entreprises nouvellement créées.

### *Assiette de l'impôt et barèmes d'imposition*

Les collectivités publiques appliquent plusieurs méthodes pour le calcul de l'impôt sur le bénéfice. Les quatre principaux systèmes d'imposition sont énumérés ci-après<sup>2</sup> :

- 1) impôt progressif basé sur l'intensité du rendement (10 cantons dont 1 à choix) ;
- 2) impôt progressif à deux ou plusieurs paliers en fonction de l'intensité du rendement ou de paliers exprimés en termes de bénéfice (14 cantons + la Confédération) ;
- 3) impôt proportionnel en pourcentage du bénéfice (1 canton) ;
- 4) impôt progressif des personnes physiques (2 cantons dont 1 à choix).

On constate que la majorité des cantons et la Confédération imposent les sociétés de capitaux non pas sur la base du bénéfice imposable mais sur celle de l'intensité du rendement (rapport entre le bénéfice net imposable (BN) et le capital social augmenté des réserves (C+R), soit  $BN/C+R$ ). Conçu d'abord en 1917 à l'échelon du canton de Zurich, ce principe est entré dans la pratique fiscale des cantons et de la Confédération helvétique. Plus le bénéfice augmente par rapport à sa source (capital et réserves), plus il est taxé<sup>3</sup>.

La Confédération applique un impôt progressif à trois paliers qui sont définis en fonction de l'intensité du rendement : impôt de base : 3,63 % sur le bénéfice net imposable, première surtaxe : 3,63 % (sur la partie du bénéfice net imposable dépassant un rendement de 4 %), deuxième surtaxe : 4,84 % (sur la partie du bénéfice net imposable dépassant un rendement de 8 %). Prenons l'exemple d'une société dont la somme du capital et des réserves

---

1. D'abord au niveau de la société qui les verse à ses actionnaires (en l'occurrence à un holding), ensuite par le biais du rendement de la société de participation, et enfin par l'impôt sur le revenu des personnes physiques qui frappe les actionnaires [Bürgenmeier, Schönenberger, Zarinnejan (1986), p.66].

2. Ammann Y. (1989), p. 8 ; OCDE (1990a), p. 127.

3. Laufenburger H. (1961), p. 190.

est de 400 000 francs et le bénéfice net de 40 000 francs. Son intensité de rendement est égale à 10 %, soit 40 000/400 000). L'impôt fédéral direct pour cette société sera calculé de la manière décrite dans le tableau 3.16.

Dans notre exemple, l'impôt fédéral représente le 6,8 % du bénéfice net. Il est à noter que la législation fédérale prévoit un taux moyen d'imposition maximal de 9,8 %.

Dix cantons connaissent l'imposition selon l'intensité de rendement. Dans ce système, le taux d'imposition appliqué constitue une proportion fixe de cette dernière. Dans le canton de Zurich, par exemple, cette proportion est de 0.5. Ainsi, une société dont l'intensité de rendement est égale à 8 % sera imposée à un taux de 4 % du bénéfice net imposable, à savoir 8 % multiplié par 0.5. Si l'intensité est égale à 15 %, le taux applicable sera de 7.5 %. Néanmoins, ce système de calcul n'est valable qu'à l'intérieur d'une fourchette délimitée par un taux minimum et un taux maximum (3.45 % et 10 % respectivement dans le cas du canton de Zurich). A l'extérieur de ces marges, le bénéfice est imposé proportionnellement, au taux minimum (en dessous de la marge inférieure) ou au taux maximum (au-dessus de la marge supérieure)<sup>1</sup>.

Tableau 3.16 Exemple de calcul de l'impôt fédéral sur le bénéfice des sociétés

<b>Impôt de base :</b> 3,63 % de 40 000 F.	F. 1 452,00
<b>Première surtaxe :</b> 3,63 % sur le bénéfice net dépassant un rendement de 4 %. Ce dernier correspond à 16 000 F., à savoir 4 % de 400 000 F. La première surtaxe est donc appliquée à un montant de 24 000 F.	F. 871,20
<b>Deuxième surtaxe :</b> 4,84 % sur le bénéfice net dépassant un rendement de 8 %, à savoir 32 000 F. La deuxième surtaxe est donc appliquée à un montant de 8 000 F.	F. 387,20
<b>Impôt total</b>	F. 2 710,40

1. OCDE (1990a), pp. 128. Dans l'exemple présenté, il n'est pas tenu compte des multiples cantonaux et communaux qui s'appliquent au montant de l'impôt de base.

En outre, la plupart des cantons (et communes), mais non la Confédération, connaissent le système de multiples, c'est-à-dire, qu'ils fixent chaque année des pourcentages par rapport aux taux légaux simples d'imposition. Ces multiples, qui sont susceptibles de varier fortement d'une collectivité à l'autre, influencent évidemment les taux marginaux et les taux moyens d'imposition.

En ce qui concerne l'impôt sur le capital, la Confédération et la plupart des cantons le prélèvent à des taux proportionnels.

### *Impôt minimum*

Les entreprises qui ne cherchent pas à réaliser des bénéfices, mais qui jouissent tout de même d'une certaine importance économique, sont parfois soumises à un impôt minimum calculé sur les recettes brutes, la propriété foncière ou le capital investi, car on considère que le bénéfice n'est pas représentatif de la capacité contributive. Ce type d'impôt remplace l'impôt sur le bénéfice dans le cas où il est supérieur à ce dernier.

### **3.4.6 Problèmes et réformes de l'impôt sur le bénéfice des sociétés de capitaux et des coopératives**

#### *Système d'imposition basé sur l'intensité du rendement*

Dans la section précédente, nous avons constaté que les barèmes de l'impôt sur le bénéfice des sociétés de capitaux et des coopératives se fondent en général sur l'intensité du rendement. Un tel système admet donc implicitement que la capacité contributive des sociétés est une fonction croissante de la rentabilité que l'entreprise procure à ses propriétaires. Or, les réflexions suivantes montrent que l'imposition en fonction de l'intensité du rendement ne constitue pas nécessairement une bonne référence pour l'évaluation correcte de leur capacité contributive :

– pour un bénéfice donné, ce concept accorde un traitement de faveur aux entreprises capitalisées et défavorise donc les entreprises dont l'activité nécessite une grande quantité de main-d'œuvre. En effet, plus le capital, qui figure dans le dénominateur de la formule déterminante pour l'impôt, est important, plus l'intensité du rendement est petite et, par conséquent, moins la charge fiscale est lourde. Dans ces conditions, les écarts de la charge fiscale qui en résultent ne reflètent pas les différences dans la capacité contributive, mais sont dus à des facteurs purement technologiques ;

– le contribuable dispose d'une certaine marge de manœuvre pour ajuster le montant de ses impôts. Une augmentation du



financement par les fonds propres (augmentation du capital) abaisse l'intensité du rendement et par conséquent le taux d'imposition. L'accroissement des réserves par une non-distribution des bénéfices a un effet semblable. L'étude d'Ammann (1989) sur les divers systèmes d'imposition du bénéfice en Suisse montre ainsi que, dans la plupart des cas, les sociétés de capitaux ont avantagé à constituer des réserves de crise<sup>1</sup> ;

– les nouvelles entreprises qui dégagent des profits importants aux dépens d'une activité comportant un élément de risque parfois considérable, sont également désavantagées par ce système dans la mesure où elles sont souvent sous-capitalisées. En revanche, les anciennes entreprises bénéficiant d'un large pouvoir d'autofinancement, ce qui est en particulier le cas des banques, sont avantagées. Etant donné que ce sont souvent les nouvelles entreprises qui font preuve d'innovations, ce mode d'imposition peut avoir une incidence négative sur la compétitivité de l'économie suisse<sup>2</sup> ;

– cette imposition est aussi défavorable aux entreprises de petite taille qui, par rapport aux grandes entreprises, ont plus de difficultés pour se procurer des fonds propres sur le marché des capitaux ;

– un impôt qui se base sur une mesure comportant trois variables (bénéfice net, capital, réserves) est nécessairement plus difficile à contrôler et moins transparent qu'un impôt qui se réfère à la seule variable du bénéfice net.

Hormis les problèmes soulevés par ce mode d'imposition pour l'évaluation correcte de la capacité contributive des entreprises, le traitement fiscal en fonction de l'intensité du rendement peut également induire des distorsions qui ont des effets indésirables sur le fonctionnement du système économique. Toutes choses restant égales par ailleurs, cette imposition incite par exemple les entreprises à se financer plutôt par des fonds propres que par l'endettement et à constituer des réserves au lieu de distribuer les bénéfices aux actionnaires.

---

1. La nouvelle loi sur les réserves de crise permet aux entreprises de réduire leur bénéfice imposable d'un montant pouvant aller jusqu'à 15 % du bénéfice net. Contrairement à la loi précédente, la constitution de réserves de crise est exempte d'impôts.

2. Néanmoins, certains cantons ont pris des mesures pour alléger le fardeau fiscal des entreprises nouvelles. Dans le canton de Genève, des allègements sont ainsi accordés si une entreprise est en mesure de générer de nouveaux emplois, de développer des technologies susceptibles d'ouvrir de nouveaux marchés, de fabriquer des produits nouveaux, ou présentant un degré d'innovation élevé.

### *Efforts de réforme au niveau de la Confédération*

L'imposition fédérale du bénéfice selon un barème à trois paliers en fonction du rendement a fait l'objet de nombreuses discussions dans les années 1980. Déjà en 1983, le Conseil fédéral proposait, dans son message concernant la révision de l'impôt fédéral direct, de passer à un barème proportionnel, celui-ci étant de règle dans les pays de l'OCDE. Un projet de réforme de la loi sur l'IFD était finalement soumis au vote du peuple et des cantons le 2 juin 1991. La loi révisée proposait aux termes de son article 68 que "*l'impôt sur le bénéfice des sociétés de capitaux et des sociétés coopératives est de 8 % du bénéfice net*". Les citoyens suisses et les cantons ayant refusé les divers éléments du paquet financier soumis au vote, le barème à trois paliers pour l'IFD sera dorénavant maintenu<sup>1</sup>.

La réforme proposée touchait à la fois l'assiette de l'impôt et le barème d'imposition. Les motifs justifiant le remplacement du concept de l'intensité de rendement par le bénéfice net ont été évoqués ci-dessus. Quant à l'application d'un taux proportionnel plutôt que progressif, elle paraît également plus appropriée pour l'imposition des bénéficiaires. En effet, le critère de la capacité contributive n'est pas applicable aux sociétés de la même manière qu'il l'est aux personnes physiques. Les considérations d'ordre social, telles que les besoins du contribuable et de sa famille (minimum d'existence), sont sans aucune valeur à l'égard des personnes morales. De plus, la progressivité de l'impôt est un instrument privilégié de la politique redistributive. Il faut alors se demander si celle-ci a une raison d'être au niveau des sociétés<sup>2</sup>. Par ailleurs, comment peut-on justifier l'existence d'un désavantage comparatif dû à la fiscalité pour les entreprises les plus dynamiques, voire les plus performantes ? En pratique, le désir d'encourager les entreprises étrangères à s'installer en Suisse a probablement joué un rôle déterminant lors de l'élaboration d'un tarif linéaire et ceci bien que la réforme se limite à l'imposition des entreprises au niveau de la Confédération.

---

1. L'Art. 222 de la loi révisée précisait qu'en cas de refus par votation populaire de l'arrêté fédéral sur le nouveau régime financier des finances fédérales, ou de refus de modification de la loi fédérale sur les droits de timbre, un barème à trois paliers pour l'impôt sur le bénéfice net sera maintenu.

2. Laufenburger H. (1961), p. 187.

### *Double imposition des dividendes*

La majorité des collectivités suisses applique le système dit "classique" d'imposition des sociétés, qui se caractérise par les deux éléments suivants :

- les bénéfices nets d'une société sont soumis à l'impôt sur le bénéfice des personnes morales ;
- les actionnaires sont tenus de déclarer dans leur revenu imposable les dividendes perçus ;

Il s'ensuit que le bénéfice distribué (dividendes) est soumis à une double imposition qui, selon la théorie économique, a notamment les effets suivants :

1) elle crée des injustices dans la mesure où les actionnaires sont plus lourdement imposés que les propriétaires d'actifs d'entreprises, qui n'ont pas la forme juridique d'une société de capitaux ;

2) toute chose restant égale par ailleurs, les entreprises sont incitées à se financer plutôt par l'endettement que par l'émission d'actions, car ce premier mode de financement n'est pas touché par cette double imposition. Il est toutefois à noter que l'imposition selon l'intensité du rendement agit dans le sens opposé (cf. ci-dessus), ce qui atténue, voire neutralise, l'effet de distorsion en faveur d'un financement par des fonds étrangers ;

3) les capitaux ont tendance à s'investir dans des entreprises qui ne sont pas constituées en sociétés de capitaux, ce qui défavorise, entre autres, les activités de production pour lesquelles cette forme d'organisation présente des avantages non négligeables et parfois indispensables.

A l'opposé du système "classique", l'intégration de l'impôt des sociétés au système d'imposition personnelle cherche à éviter que les bénéfices distribués soient doublement imposés. Le système d'intégration est fondé sur l'hypothèse que la personnalité morale des sociétés de capitaux ne supprime pas la substance fiscale des propriétaires. Du moment où le bénéfice social est distribué parmi les actionnaires, il incombe en effet à ces derniers de payer un impôt personnel sur les dividendes obtenus. Parmi les pays de l'OCDE, seule l'Allemagne pratique l'intégration complète de l'imposition des sociétés au système d'imposition personnelle, en accordant à l'actionnaire un crédit total pour l'impôt sur les sociétés effectivement prélevé<sup>1</sup>. Deux facteurs contribuent à l'explication de ce phénomène. Premièrement, l'influence des dispositions fiscales en matière d'impôt sur le bénéfice sur les déci-

---

1. OCDE (1987), p. 96.

sions des entreprises semblent être contestée. Deuxièmement, les autorités publiques ne renoncent pas de bon gré à une source de financement. Or, le passage à un système d'imposition intégré impliquerait sans doute une perte de recettes.

Contrairement à la Suisse, de nombreux pays de l'OCDE ont, en revanche, pris des mesures pour atténuer la double imposition économique (aménagement d'une intégration partielle de l'impôt sur le bénéfice dans l'imposition du revenu des personnes physiques). Ils accordent un allègement fiscal, soit à l'entreprise, soit à l'actionnaire. Au niveau de la société, certains pays appliquent par exemple un système de "double taux" d'imposition en frappant les bénéfices distribués à un taux réduit. D'autres encore prévoient une déduction partielle ou intégrale des dividendes de l'assiette fiscale. Quant aux allègements opérés au niveau de l'actionnaire, ils prennent essentiellement la forme d'une exonération de l'impôt sur le revenu d'une partie ou de la totalité des dividendes ou celle d'un crédit d'impôt (remboursement d'une partie de l'impôt qui a frappé le bénéfice distribué).

### *Différences de charge fiscale et implantation des entreprises*

Un autre point qu'il convient de soulever a trait aux distorsions induites par les différences de charge fiscale grevant les entreprises. Il ressort du graphique 3.4 que, selon le canton, l'indice mesurant la charge grevant le bénéfice net et le capital peut être de plus de 40 % inférieur à la moyenne suisse ou, à l'autre extrême, dépasser cette dernière de presque 50 %. Les écarts observés ne semblent avoir exercé dans le passé que peu d'influence sur le choix d'implantation des entreprises. Il faut pourtant se demander si cet immobilisme restera prédominant à l'avenir ou si les entreprises tiendront davantage compte du facteur fiscal lors de leur choix d'implantation<sup>1</sup>.

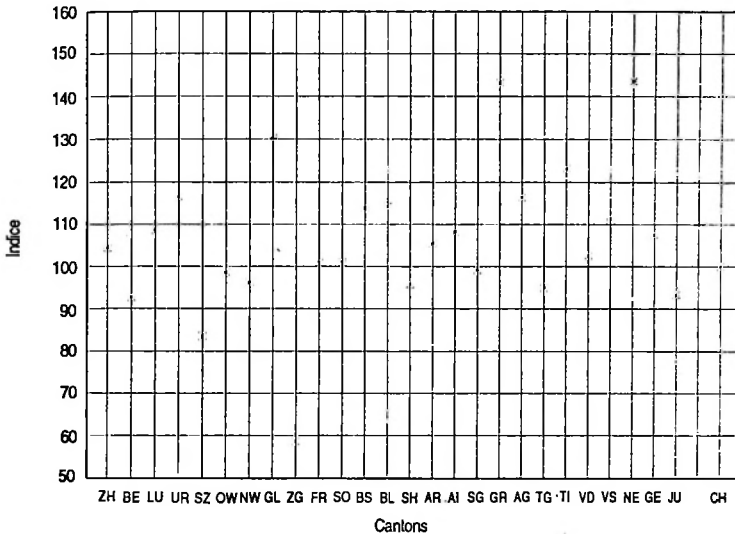
Les deux derniers paragraphes seront consacrés à quelques réflexions sur l'impact de l'imposition des entreprises sur l'économie dans son ensemble.

### *Effets de la charge fiscale sur les investissements et la croissance économique*

Un problème souvent soulevé par les économistes concerne l'effet que déploie la fiscalité sur les investissements. Selon une thèse vivement défendue, l'imposition du bénéfice réduit les investissements par l'intermédiaire d'une réduction du profit. Or, dans

1. Le problème de mobilité se pose d'ailleurs aussi pour les impôts qui frappent les personnes physiques (cf. aussi le chapitre 4).

Graphique 3.4 Indice total de la charge grevant le bénéfice net et le capital des sociétés anonymes en 1989



Source : Administration fédérale des contributions, Charge fiscale en Suisse 1989, p. 96.

une étude réalisée dans le cadre suisse<sup>1</sup>, il est montré sur la base de quatre modèles économétriques que la fiscalité exerce un effet statistiquement significatif, mais quantitativement faible sur les investissements physiques suisses (période d'observation : de 1951 à 1981/82). Une réduction de 10 % du taux d'imposition frappant les bénéfices nets des entreprises impliquait un accroissement d'investissement annuel moyen compris entre 0,2 et 1,6 % en fonction du modèle utilisé.

De manière plus générale, certains économistes se sont intéressés à l'impact de la charge fiscale totale sur la croissance économique. Selon des études sur divers pays, une augmentation des taux d'imposition provoque une diminution de la croissance économique. Une étude pour la Suisse<sup>2</sup> a examiné, à l'aide d'un modèle de régression simple sur des séries temporelles, l'effet

1. Bürgenmeier B., Schönenberger, A., Zarinnejadan M. (1986).

2. Junge G. (1985).

direct des impôts suisses sur la croissance économique et la productivité des facteurs. Bien que les données suggèrent une relation négative entre ces deux variables, elles ne confirment pas l'hypothèse que cette relation est significative.

Il semble donc que les impôts suisses ne déploient pas autant d'effets négatifs sur les investissements privés et la croissance économique que certains économistes le pensent. Il faut pourtant être conscient que la charge grevant le bénéfice des entreprises et les impôts sur le revenu des personnes physiques suisses sont inférieurs à la moyenne des pays de l'OCDE.

### 3.4.7 Impôts spécifiques sur le revenu et la fortune

#### *Impôt sur les bénéfices en capital (gains de fortune)*

Les gains immobiliers font l'objet de cet impôt dans tous les cantons, alors qu'un seul canton connaît encore l'impôt sur les gains de fortune réalisés lors de l'aliénation de valeurs mobilières. Les gains sont soit additionnés aux autres revenus du contribuable, soit soumis à une imposition spéciale ou imposés séparément, mais sur la base du barème de l'impôt sur le revenu des personnes physiques. La Confédération ne prélève pas un tel impôt.

#### *Impôt immobilier (impôt foncier ou impôt sur les biens-fonds)*

Certains cantons, ou leurs communes, prélèvent un impôt foncier qui vient s'ajouter à l'impôt sur la fortune ou le capital des personnes physiques et des personnes morales. Les immeubles sont imposés sur leur valeur entière et à l'endroit où ils se situent. Dans certains cantons (communes), l'impôt foncier ne frappe que les immeubles des personnes morales. Dans d'autres, en revanche, il est aussi bien prélevé auprès des personnes physiques que des personnes morales. L'impôt est toujours proportionnel. Le taux de l'impôt varie normalement entre 0,5 ‰ et 3 ‰.

#### *Impôt anticipé (IA)*

L'impôt anticipé est prélevé à la source par la Confédération sur divers rendements de la fortune mobilière (intérêts, dividendes et autres distributions de bénéfice, distribution de fonds de placement), sur les gains de loterie et sur certaines prestations d'assurance. Il incombe au débiteur des rendements imposables de verser à l'administration fédérale des contributions l'impôt dû et de le retenir sur le rendement qui revient au créancier.

Les personnes domiciliées en Suisse peuvent se faire rembourser l'IA, à condition que les revenus imposables soient régulièrement déclarés. L'IA représente en revanche une charge définitive pour les contribuables suisses qui dissimulent ces éléments du revenu et les personnes domiciliées à l'étranger, sous réserve des allègements prévus par des conventions de double imposition. L'IA a ainsi un double but : politique (lutte contre la fraude fiscale) et financier (recettes effectivement prélevées).

L'impôt anticipé est perçu sans tenir compte de la capacité financière du bénéficiaire de la prestation imposable. Le taux de l'impôt se monte à 35 % pour les rendements de capitaux mobiliers et les gains de loterie, à 15 % sur les rentes viagères et les pensions, et à 8 % pour les autres prestations d'assurance.

### *Taxe d'exemption du service militaire*

Cette taxe est payée par les citoyens suisses de sexe masculin en âge de servir (entre 20 et 50 ans) et qui n'accomplissent pas leur service militaire ou ne l'accomplissent que partiellement. S'agissant d'une contribution de remplacement, la taxe militaire ne représente pas un impôt au sens propre du terme (contribution publique générale). En 1989, les recettes prélevées au titre de la taxe militaire représentaient 0,55 % des recettes fiscales de la Confédération.

La taxe militaire est prélevée soit sous la forme d'une taxe personnelle (120 F.), soit sous la forme d'une taxe sur le revenu du contribuable. Le taux d'imposition dépend de l'âge et des jours de service déjà accomplis, mais se monte au maximum à 3 % du revenu imposable selon les dispositions en vigueur de l'IFD. Dans les deux cas, ce sont les cantons qui prélèvent l'impôt pour le compte de la Confédération. Les cantons retiennent 20 % du produit brut à titre de commission de perception.

### *Impôt sur les successions et donations*

Il s'agit de prélèvements sur les transferts de fortune. L'impôt sur les successions a pour objet toute transmission de patrimoine aux héritiers légaux et légataires institués. Il est perçu dans tous les cantons à l'exception de Schwyz. L'impôt sur les héritages mobiliers est en général perçu au lieu de domicile du défunt, alors que celui sur les héritages immobiliers est prélevé dans le canton où les immeubles sont sis. Il en va de même pour les donations (transferts de fortune à titre gratuit entre vifs). Ces dernières sont imposées dans 24 cantons (Schwyz et Lucerne exceptés).

L'impôt sur les successions frappe en règle générale les héritiers sur les parts qui leur reviennent. Un impôt sur l'ensemble de la masse successorale est parfois perçu en sus ou en lieu et place de ce premier type d'impôt. Les taux appliqués sont en principe progressifs et tiennent compte du degré de la parenté et du montant soit de la part héréditaire, soit de l'héritage tout entier.

### *Droits de mutation*

Tous les cantons, ou leurs communes, prélèvent de tels droits. Il s'agit d'un impôt particulier sur les transactions juridiques touchant tout transfert de la propriété immobilière. Le droit est en règle générale calculé sur la base du prix fixé dans la transaction et redevable par l'acquéreur de l'immeuble (personne physique ou morale). Dans certains cantons (communes), cependant, le droit à payer est réparti entre le vendeur et l'acquéreur.

Cet impôt est le plus souvent perçu par le canton, mais quelques communes ont également la compétence de le prélever. Les taux sont normalement proportionnels.

### *Droits de timbre fédéraux*<sup>1</sup>

Les droits de timbre frappent certaines transactions juridiques bien déterminées. Les différents droits de timbre ne forment pas un système cohérent. Il faut notamment distinguer trois catégories de droits, à savoir :

1) *Le droit de timbre d'émission* : cet impôt frappe les personnes morales et les fonds de placement suisses sur les émissions de droits de participation suisses (au taux de 3 %) – actions de sociétés anonymes, parts sociales, parts sociales de sociétés coopératives, bons de participation et de jouissance, etc. – et de parts de fonds de placement (au taux de 0,9 %). C'est la société émettrice ou la direction du fonds de placement qui est tenue d'acquitter l'impôt dû et ceci en principe sur la valeur de la contre-prestation reçue (mais au moins sur la valeur nominale).

2) *Le droit de timbre de négociation* : est frappé par cet impôt le commerce de titres suisses et étrangers y compris les documents analogues (obligations, actions, autres droits de participation, parts de fonds de placement, effets de change, etc.) La taxe

---

1. A la suite de l'échec, en votation populaire le 2.6.1991, d'un projet d'aménagement de cet impôt, les chambres fédérales ont voté de leur propre initiative une loi fédérale modifiant cette législation en date du 4 octobre 1991. Cette décision est encore soumise au délai référendaire jusqu'au 13 janvier 1992.



incombe au commerçant suisse de titres qui acquitte le droit sur la base d'un registre de négociation qu'il doit tenir et qui présente les transactions imposables. Cependant, le commerçant répercute en pratique le droit sur le client.

3) *Le droit de timbre sur les primes d'assurance* : ce droit est perçu sur les primes d'assurance qui font partie du portefeuille suisse d'un assureur suisse et sur les contrats qu'un preneur d'assurance suisse a conclus avec un assureur étranger. Sont notamment frappées par cet impôt les primes payées pour l'assurance responsabilité civile, l'assurance casco automobile, ainsi que certaines assurances mobilières et immobilières. En revanche, les paiements de primes de l'assurance-vie, de l'assurance-maladie et d'invalidité, de l'assurance contre les accidents, de l'assurance marchandises en cours de route, de l'assurance contre les dommages causés aux terrains agricoles et aux cultures par les forces de la nature ainsi que de la réassurance sont exonérés.

Le taux s'élève à 1,25 % pour l'assurance responsabilité civile et l'assurance casco automobile, alors qu'il se monte à 5 % pour toutes les autres assurances. Il incombe à l'assureur d'acquitter ce droit, mais en pratique celui-ci répercute les frais sur le preneur d'assurance. Certains cantons appliquent des *droits de timbre cantonaux* sur certains documents délivrés aux particuliers et établis par les autorités judiciaires et administratives (jugements, extraits de registres, etc.), certains actes que les individus adressent à ces autorités (requêtes, recours, etc.), ainsi que sur des documents relatifs à des actes juridiques de tout genre (contrats, testaments, etc.) Il est à noter que les droits de timbre cantonaux et le droit de timbre fédéral constituent deux formes d'imposition différentes.

### *La révision de la loi fédérale sur les droits de timbre*

La réforme du régime financier de la Confédération passe également par la révision de la loi fédérale sur les droits de timbre, dont le but est de renforcer l'attrait de la place financière suisse en réduisant la charge fiscale qui grève certaines transactions. Le 2 juin 1991, une loi révisée sur les droits de timbre était soumise au vote du peuple et des cantons. Elle proposait l'exonération du droit de négociation de certaines transactions et l'assujettissement au droit d'émission de certaines opérations. De plus, un droit de timbre sur les assurances-vie a également été prévu. Malgré le refus par les citoyens et les cantons suisses, le Conseil fédéral poursuit ses efforts en direction d'une réforme fondamentale du droit de timbre. Dans les grandes lignes, la réforme proposée le 2 juin 1991 prévoyait les mesures suivantes :

*Opérations exonérées par la réforme :*

1) Les transactions des commerçants en titres (c'est-à-dire la Banque nationale suisse, les banques, les sociétés financières, les gérants de fortune et les personnes morales dont l'actif se compose pour plus de dix millions de francs de titres imposables). Il s'agit en fait d'exonérer les opérations affectant le portefeuille des opérateurs professionnels, afin qu'il puissent assumer leur rôle de teneurs du marché (*market-makers*).

2) Les euro-émissions, ce qui implique la suppression du droit de négociation sur les prises fermes et le placement d'obligations et d'actions étrangères (c'est-à-dire libellées en monnaie étrangère et dont toutes les opérations sont effectuées en monnaie étrangère).

3) Le commerce de papiers-valeurs suisses et étrangers. Par cette mesure, on élimine la principale entrave à la formation d'un véritable marché monétaire suisse.

4) Les transactions "étranger/étranger", à savoir les opérations d'intermédiations d'un négociant suisse lors d'achats et de ventes d'obligations étrangères.

*Nouvelles opérations assujetties selon la réforme :*

1) Les émissions d'obligations suisses. Les taux qui s'appliquent à ces opérations diffèrent suivant qu'il s'agit d'émission d'obligations d'emprunts (1,2 % par année de durée) ou d'obligations de caisse (0,6 % par année de durée).

2) L'émission de papiers monétaires par des personnes domiciliées en Suisse (y compris la Confédération).

3) Les primes d'assurance-vie.

Que faut-il penser de cette réforme ? A ce sujet, un terme qui revient souvent dans les discussions est celui de compromis. En effet, il s'agit bien d'un compromis et il ne pouvait pas en être autrement, compte tenu des intérêts en jeu. D'un côté, le Conseil fédéral qui tire de cet impôt plus de 2 milliards de francs par an. De l'autre côté, les banques qui ont depuis longtemps accusé le droit de timbre d'être le principal responsable de l'érosion de leurs avantages comparatifs et de l'émigration vers d'autres places de certaines transactions financières. Par ailleurs, toute une série d'arguments liés à la juste répartition du fardeau fiscal ont été évoqués lors des débats sur l'aménagement des droits de timbre. Le Conseil fédéral ne voulait pas alléger fiscalement les opérations bancaires sans obtenir des compensations dans le même domaine. A ses yeux, il n'était pas question de financer les moins-values au titre des droits de timbre par un relèvement des taux de

l'ICHA. En d'autres termes, il avait la volonté explicite de ne pas transférer la charge fiscale des clients des banques (et non pas des banques elles-mêmes comme on l'entend souvent de manière erronée) sur les consommateurs. Dans ce sens, un certain compromis a été consenti, car l'imposition des placements fiduciaires, censée neutraliser la réforme, a finalement été abandonnée.

En faisant abstraction de l'importance pour les recettes fédérales du droit de timbre et sans considérer les aspects liés à la juste répartition du fardeau fiscal parmi les différents groupes de la population, on peut affirmer que cet impôt présente de sérieux inconvénients du point de vue économique. Le droit de timbre est essentiellement un impôt sur les revenus du capital et il frappe donc indirectement l'épargne. Généralement, on considère que les impôts sur les revenus du capital sont susceptibles d'introduire des distorsions dans le choix des individus entre consommation et épargne, réduisant l'attrait pour cette dernière, et par là, défavorisant l'accumulation de capital. Nombre d'économistes suggèrent par ailleurs de supprimer ces formes d'imposition. S'il est vrai qu'à l'heure actuelle, la tendance est de plus en plus à l'exonération de l'épargne<sup>1</sup>, ce qui est équivalent à ne pas assujettir les revenus du capital, alors le droit de timbre devrait lui aussi être supprimé.

Il existe un autre argument, constamment évoqué par les banques, qui milite contre le droit de timbre. Basé sur la constatation que les capitaux sont mobiles sur le plan international, il affirme que nombre d'opérations ne s'effectuent pas sur la place financière suisse, car les droits de timbre en réduisent la rentabilité par rapport à celle réalisable sur d'autres places. Cela est d'autant plus vrai si l'on considère que la tendance d'autres centres financiers est à la déréglementation (comme celle du marché londonien, plus connue sous l'appellation de "Big Bang"). Il est clair qu'il vaut mieux ne pas imposer ces transactions car elles produisent des recettes fiscales maigres par rapport au nombre d'opérations qui pourraient être effectuées par les banques suisses. En d'autres termes, si ces opérations hautement mobiles étaient exonérées, il y aurait une augmentation de l'activité des institutions financières qui se traduirait, tôt ou tard, en un accroissement de leurs bénéfices et donc des impôts payés sur ceux-ci.

---

1. Pour s'en convaincre, il suffit de penser aux déductions que de plus en plus les différentes législations fiscales suisses accordent sur différentes formes d'épargne telles que les versements aux caisses de prévoyance professionnelle et les comptes d'épargne-prévoyance liés.

Néanmoins, il faut remarquer que certains économistes proposent d'introduire un droit de timbre à l'échelle internationale pour éviter le gonflement artificiel des marchés financiers. Avant que cette idée soit mise en pratique, la Suisse ne peut pas se permettre de faire cavalier seul.

### 3.5 LES IMPÔTS SUR LES BIENS ET SERVICES

#### 3.5.1 L'impôt sur le chiffre d'affaires (ICHA)

L'ICHA est le principal impôt indirect prélevé en Suisse et, avec environ 9 milliards de francs en 1989, la principale source de financement de la Confédération. L'ICHA est conçu comme un impôt général sur la consommation, dont l'assiette fiscale est constituée par les ventes de marchandises, les services étant à l'heure actuelle exonérés. Par ailleurs, l'ICHA est un impôt *monophasé*, car il est prélevé à un stade unique de la chaîne de production et de distribution, qui va du fabricant au consommateur (en passant par le grossiste et le détaillant). Plus précisément, l'ICHA est prélevé au stade du commerce du gros. Pour décrire l'ICHA, mais également tous les autres impôts, il suffit d'identifier le contribuable légal, l'assiette fiscale, les taux d'imposition et les exonérations prévues. Ces différents éléments sont suffisants pour distinguer entre eux les impôts qui composent un système fiscal.

#### *Le contribuable légal*

Au sens de la législation suisse, sont assujetties à l'impôt les livraisons de marchandises effectuées par les *grossistes*. On considère comme étant un grossiste tout agent économique dont la profession consiste à vendre des marchandises, la forme juridique n'entrant pas en ligne de compte pour déterminer si une entreprise est redevable de l'impôt ou non. Il faut remarquer que la notion de grossiste, au sens de la loi, ne comprend pas uniquement les entreprises se situant à l'avant dernier stade de la chaîne de production et de distribution. En effet, la loi prévoit trois types de grossistes :

- 1) les *commerçants* qui fournissent annuellement plus que 35 000 francs de marchandises sur le territoire suisse, à condition que plus que la moitié de son chiffre d'affaires provienne de livraisons de gros ou que plus de 35 000 francs résultent du commerce de marchandises usagées (occasions, antiquités, etc.) On entend par livraison de gros, la livraison pour laquelle le destinataire n'est pas le consommateur final ;

2) le *fabricant* qui fabrique, façonne, remanie, assemble, finit ou répare des marchandises ou des constructions, à condition que son chiffre d'affaires annuel réalisé en Suisse soit supérieur à 35 000 francs<sup>1</sup> ;

3) le *fabricant-commerçant* qui, à la fois, exerce une activité de fabrication et de revente. Il est assujéti à l'impôt si plus de 25 % de son chiffre d'affaires (ou plus que 35 000 francs) provient de marchandises fabriquées ou façonnées par lui.

Parmi les grossistes, la loi inclut également les éditeurs, quel que soit leur chiffre d'affaires. A travers l'énumération ci-dessus, nous pouvons constater que les 3 grossistes prévus par la loi (commerçant, fabricant et commerçant-fabricant) peuvent se situer, du point de vue économique, à n'importe quel point de la chaîne de production et de distribution. Ainsi, l'ICHA peut être considéré comme un mélange entre un impôt à la production et un impôt sur les ventes de gros et de détail.

### *L'assiette fiscale et les taux d'imposition*

Au sens de la loi, sont assujétiées à l'ICHA les livraisons à titre onéreux de marchandises sur le territoire suisse, ainsi que la consommation particulière de marchandises par les grossistes. En particulier, on entend par livraison la cession de marchandises contre une rémunération, la remise d'une marchandise fabriquée en vertu d'un contrat d'entreprise ou d'un mandat et les travaux de construction. Sont assimilés aux marchandises tous les *biens mobiliers corporels* et, dans le domaine de l'énergie, les carburants.

Le contribuable (grossiste) peut effectuer deux types de livraison : une fourniture en gros ou une fourniture au détail. La distinction entre les deux se situe au niveau de l'utilisation des marchandises qu'en fera l'acheteur. Ainsi, le contribuable livre en gros les biens qui sont destinés à la revente (donc les livraisons aux détaillants), ainsi que les matières premières nécessaires à la fabrication de biens et à la construction d'immeubles. Par contre, la fourniture de marchandises qui sont soit consommées soit investies est considérée comme étant une livraison de détail. En cas de fourniture en gros, l'impôt prélevé correspond au 9,3 % de la valeur de la transaction. Par contre, les livraisons de gros à des grossistes sont franches d'impôt. Les livraisons au détail sont frappées au taux de 6,2 %. Sur la plupart des travaux immobiliers,

---

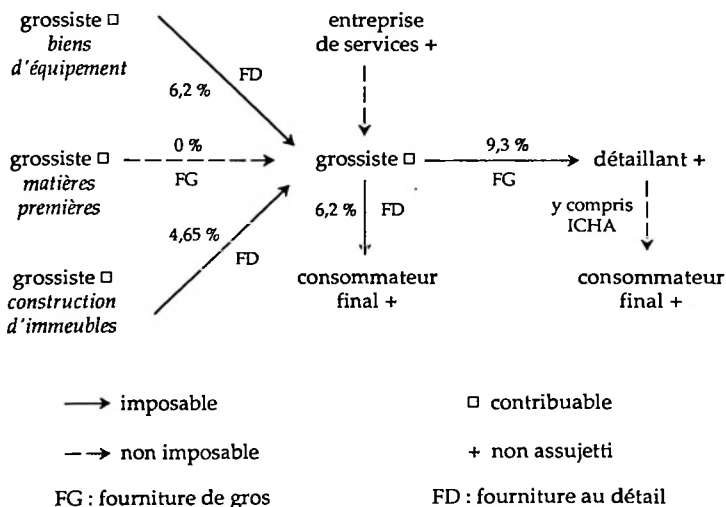
1. Pour les activités de constructions on applique une réglementation spéciale.

seuls les 3/4 du montant de la transaction est soumis à l'impôt, ce qui correspond à un taux de 4,65 %.

Le graphique 3.5 résume ce que nous venons d'exposer.

Nous y avons représenté le cas d'un grossiste, situé au centre de la figure, produisant des marchandises vendues à un détaillant et à un consommateur final. Ce grossiste achète les moyens nécessaires à sa production auprès d'autres entreprises. Les flèches représentent les transactions qu'il réalise. En ce qui concerne ses achats, nous avons quatre types de transactions soumises à quatre traitements fiscaux différents : l'achat de matières premières (fourniture de gros à un grossiste : franchise d'impôt), l'achat de biens d'investissements (fourniture au détail à un grossiste : imposée à 6,2 %), la réalisation de travaux immobiliers (fourniture au détail à un grossiste imposable à 75 % : taux appliqué de 4,65 %) et l'achat de services (fourniture exonérée). Dans notre figure, le grossiste vend une partie de sa production à un détaillant, alors qu'il distribue directement le reste (par exemple, un autre bien qu'il fabrique) au consommateur final. La vente au détaillant est une fourniture en gros, imposée à 9,3 %, alors que la livraison au consommateur final est une transaction imposée à 6,2 %. La loi autorisant la répercussion de l'impôt, le détaillant augmentera son prix de vente du montant de l'impôt.

Graphique 3.5 Le système de l'ICHA



Deux caractéristiques de l'ICHA méritent quelques mots de commentaire. Il s'agit de la *taxe occulte* et de la *gradation des taux* d'imposition. La taxe occulte est la charge fiscale qui pèse indirectement sur les marchandises et sur les services. Elle résulte de l'assujettissement à l'ICHA des moyens de production nécessaires à leur production. Ceux-ci étant plus chers à cause de l'ICHA, le producteur essaie de répercuter cette charge fiscale sur les consommateurs par le biais d'une augmentation du prix des biens et services. Ce supplément fiscal sur le prix de vente constitue la taxe occulte. Tout le monde s'accorde à la quantifier à environ 2 % du prix. Dans le schéma 3.4 l'existence de la taxe occulte est due au fait que les biens d'équipement et la construction d'immeubles ne peuvent pas être acquis en franchise d'impôt par le grossiste-contribuable.

L'ICHA prévoit deux taux distincts : 9,3 % si la marchandise transite par un détaillant avant d'arriver au consommateur final et 6,2 % si c'est le grossiste-contribuable qui vend directement les biens imposés au consommateur final. Cette gradation des taux s'explique par le fait que la marge commerciale des détaillants envisagée par le législateur est de 50 %. En d'autres termes, le rapport entre le chiffre d'affaires du détaillant et celui du grossiste qui lui livre les marchandises est supposé être toujours égal à 1,5. Dans ces conditions, pour que la part de l'impôt dans le prix de vente soit la même pour tous les biens, indépendamment du circuit de distribution, il faut que le rapport entre le taux appliqué aux transactions qui passent par un détaillant et celui imposé aux ventes directes du grossiste soit aussi égal à 1,5. Effectivement, 9,3 % et 6,2 % remplissent cette condition.

### *La liste franche*

Le contribuable grossiste est exonéré du paiement de l'impôt sur les livraisons suivantes :

1) les livraisons en gros à des grossistes. Pour recevoir les marchandises nettes d'impôt, l'acheteur doit remettre une déclaration de grossiste au fournisseur ;

2) les livraisons ayant comme objet les marchandises suivantes :

- eau, gaz, électricité, combustibles (à l'exception des carburants) ;
- savon et produits de lessive ;
- produits comestibles et boisson, à l'exclusion des boissons alcooliques ;
- bétail, volaille et poisson ;

- semences, plantes et fleurs ;
  - médicaments ;
  - journaux, revues et livres ;
- 3) les exportations.

### 3.5.2 Les autres impôts indirects

#### *Les impôts prélevés par la Confédération*

Mis à part l'ICHA, qui est la seule forme d'imposition *générale* des ventes, la Confédération prélève un certain nombre d'impôts *spécifiques* sur les ventes. Dans cette catégorie, il faut d'abord mentionner le rôle joué par les droits de douane<sup>1</sup>. En Suisse, ces droits ont rapporté 4,1 milliards de francs en 1987. Historiquement, les droits de douane se sont développés pour protéger l'industrie nationale contre la concurrence étrangère. Par ailleurs, ils assuraient à l'Etat un revenu confortable. De nos jours, les différents accords adoptés au sein d'institutions telles que le GATT, la CEE et l'AELE ont favorisé la libéralisation des échanges internationaux, ce qui a eu comme conséquence la réduction, voire la suppression, de bon nombre de ces droits protectionnistes. La Suisse a activement participé à cette évolution : aujourd'hui on peut parler en Suisse de liberté de commerce dans le domaine des produits industriels. Les recettes que la Confédération encaisse à l'heure actuelle sont dues au fait que les droits de douane demeurent un instrument de la politique agricole et que des taxes supplémentaires sont prélevées sur certains produits (carburants, bière, tabac, etc.) Conformément à la séparation qui existe au niveau de la théorie économique, selon laquelle les droits de douane sont analysés dans le cadre de la théorie du commerce international, nous n'examinerons pas davantage cette forme de la fiscalité indirecte.

La Confédération connaît d'autres types d'impôts indirects. L'*impôt sur le tabac* est prélevé au stade des producteurs en ce qui concerne les tabacs transformés industriellement en Suisse et prêts à la consommation, alors que les importateurs sont redevables de l'impôt pour les produits importés. A l'instar de l'impôt sur le tabac, les fabricants et importateurs de bières suisses et étrangères

---

1. Plus précisément les droits de douane se composent de : droits d'entrée, droits de sortie, droits sur les carburants, droits sur le tabac, droits supplémentaires sur le vin, droits supplémentaires sur les carburants. En termes de recettes, le principal droit est celui sur les carburants, qui doit être considéré à l'heure actuelle comme un véritable impôt sur la consommation.



sont assujettis au paiement d'un *impôt sur la bière*. Un *impôt sur les boissons distillées* est perçu sur les eaux-de-vie produites par les distilleries au bénéfice d'une concession. Depuis quelques années, le système fiscal suisse connaît également une *redevance sur le trafic de poids lourds* et une autre pour l'*utilisation des routes nationales* (vignette autoroutière).

### ***Les impôts sur la possession et la dépense prélevés par les cantons et les communes***

Les cantons et les communes prélèvent également des impôts sur la possession de biens ou sur les dépenses. La part des recettes fiscales ainsi prélevées est toutefois faible. L'assiette de ces impôts est très spécifique (par exemple, les cartes à jouer, les lotos et loteries publics, les affiches réclame, les domestiques, etc.) L'impôt indirect le plus important, en terme de recettes fiscales, est celui prélevé sur les *véhicules à moteur* dans tous les cantons. Cet impôt, dont le montant peut varier de façon assez marquée d'un canton à l'autre, est calculé en fonction de certaines caractéristiques techniques des véhicules (nombre de chevaux (CV), cylindrée, poids, etc.) Un autre impôt qui est perçu dans pratiquement tous les cantons, au niveau cantonal ou communal ou les deux à la fois, est l'*impôt sur les divertissements*, qui est une contribution qui frappe les manifestations publiques payantes. Un *impôt sur les chiens* existe dans tous les cantons et il est perçu soit par le canton soit par la commune.

### **3.5.3 Histoire d'une réforme manquée**

#### ***Aperçu de la réforme***

La fiscalité indirecte suisse a fait l'objet de nombreuses propositions de réforme ces dernières années, notamment en ce qui concerne l'ICHA. Selon l'avis général notre principal impôt sur la consommation est à la fois inéquitable et inefficace, ce qui nécessite un effort de modernisation. On reproche généralement à l'ICHA un certain nombre de déficiences, notamment l'exemption des services, les distorsions de prix générées par l'utilisation d'un double taux (6,2 et 9,3 %) et les charges antérieures dissimulées dans les prix (taxe occulte). Le projet de réforme de l'ICHA s'était concrétisé en un arrêté fédéral sur le nouveau régime des finances fédérales, approuvé par l'Assemblée fédérale le 14 décembre 1990, qui prévoyait le remplacement de l'ICHA par une taxe sur la valeur ajoutée calquée sur le modèle européen. A l'instar des votations de 1977 et 1979, le peuple et les cantons suisses ont refusé ce projet de réforme.

Au-delà de la modernisation de l'ICHA, la réforme de la fiscalité indirecte touchait également le financement des dépenses accrues de l'AVS, la suppression de la limitation temporelle de la base légale de l'ICHA et de l'Impôt fédéral direct et les droits de douane fiscaux. En ce qui concerne le financement futur de l'AVS, la Confédération demandait qu'on lui accorde la possibilité de majorer le taux de la TVA de 1,3 % afin de pouvoir disposer suffisamment de ressources pour payer les rentes. Dans les termes du projet, ce supplément était temporaire, n'étant en effet prévu que dans le cas où le rapport entre actifs et inactifs évolue de telle manière que les premiers ne soient plus en mesure, aux taux de cotisation actuels, de dégager suffisamment de moyens pour financer les rentes.

La suppression du caractère temporaire de la base légale sur laquelle reposent l'impôt fédéral direct et l'ICHA était un autre volet de cette réforme. A l'heure actuelle, la compétence d'exploiter ces deux sources de recettes fiscales, qui représentent plus que la moitié des recettes de la Confédération, doit être régulièrement renouvelée par le peuple et les cantons (à cet effet, les citoyens suisses seront appelés aux urnes en 1994, car le régime actuel échoit justement à la fin de l'année 1994). Le but était de donner une certaine stabilité à la fiscalité de la Confédération. Finalement, le dernier grand objectif de la réforme était de transformer les droits de douane fiscaux en impôts de consommation. Contrairement à leur appellation, ces derniers alimentent les fonds publics et ne servent pas à protéger les industries indigènes. Il s'agit notamment des droits de douane prélevés sur les huiles minérales, le gaz naturel et leurs produits dérivés, sur les automobiles et leurs parties, ainsi que sur les films cinématographiques. Il est à remarquer que la teneur des deux derniers domaines de la réforme de l'imposition indirecte présentés ci-dessus était avant tout de nature cosmétique. Par contre, l'aménagement de l'ICHA et le financement futur de l'AVS sont des mesures dont le contenu est plus substantiel.

Les *objectifs* déclarés dans le projet de réforme, qui comprenait également la réforme du droit de timbre et celle de l'impôt fédéral direct, sont très généraux et peuvent difficilement être contestés au niveau politique. En effet, par cette réforme on visait à réduire les effets pervers au plan de la concurrence et à renforcer la compétitivité de l'économie suisse. Par ailleurs, il existait la volonté de répartir de manière équitable la charge fiscale, ainsi que de contribuer à la réalisation des politiques énergétique et de l'environnement. Il va sans dire que cette réforme devait être parfaitement neutre sur les recettes fiscales (c'est-à-dire, aucune

incidence sur le budget). De plus, d'autres raisons justifiaient la réalisation d'une telle réforme, comme la création d'un régime financier durable et souple, dont le mode de perception soit le plus rentable possible. Par ailleurs, les discussions concernant l'intégration, sous une forme ou une autre, de la Suisse à la Communauté Economique Européenne ont des répercussions au niveau des finances publiques, car l'*euro-compatibilité* du système fiscal suisse est un critère toujours présent lors des débats sur les réformes de la fiscalité.

### *De l'ICHA au projet de TVA*

C'est pendant la deuxième guerre mondiale, en 1941, que l'ICHA fut intégré dans la batterie des impôts fédéraux. L'effort de guerre et la mauvaise situation des finances fédérales ont justifié cette mesure, ainsi que d'autres adoptées durant ces années. L'importance des contingences lors de l'adoption de l'ICHA est d'ailleurs illustrée par la limitation dans le temps de la base légale sur laquelle elle reposait. De plus, ce ne fut qu'en 1958 que l'ICHA eut droit à une base constitutionnelle, mais elle aussi de durée limitée.

Dans sa conception globale, l'ICHA n'a subi aucune modification durant ses 50 années d'existence, hormis des modifications de taux. La seule réforme d'une certaine envergure, qui visait à imposer les agents énergétiques<sup>1</sup>, a été refusée par le Parlement en 1986.

Si l'ICHA a été dans les faits un impôt immuable, il n'a pas pour autant toujours eu la vie facile. C'est en fait depuis plusieurs années que le Conseil Fédéral manifeste l'intention de procéder à une profonde réforme du principal impôt suisse sur la consommation. En 1977 déjà, le Conseil Fédéral, après avoir obtenu l'approbation du Parlement, soumettait en votation populaire la proposition de remplacer l'ICHA par la TVA. Le verdict populaire fut clair, car la TVA fut repoussée par le 60 % des électeurs. La base de cet échec se situe dans le refus des citoyens suisses de contribuer davantage aux tâches fédérales. En effet, le Conseil Fédéral espérait augmenter les recettes fiscales de l'imposition de la consommation, afin de compenser la réduction du produit des droits de douane et faire face à l'augmentation des dépenses

---

1. Les agents énergétiques sont le gaz, l'électricité, les combustibles solides et liquides, ainsi que les carburants. A l'heure actuelle, seuls les carburants sont imposés dans le domaine de l'énergie, les trois premiers figurant dans la liste franche.

fédérales<sup>1</sup>. C'est pour cette raison que le projet de TVA prévoyait un taux normal plus élevé (10 %), l'imposition de la plupart des marchandises de la liste franche de l'ICHA à un taux réduit de 3 % et l'inclusion dans l'assiette fiscale de certaines prestations de services (notamment celles des irréductibles adversaires de la TVA, à savoir les hôteliers, cafetiers et restaurateurs et les coiffeurs).

Après avoir tiré les conséquences de cet échec, le Conseil Fédéral revint à la charge en 1979 avec un second projet de taxe sur la valeur ajoutée. Par rapport au premier, les taux étaient plus bas : le taux normal de 8 % et le taux réduit de 2,5 %. Pour être encore plus convaincant auprès des citoyens, le Conseil Fédéral promulgua peu avant la votation un arrêté prévoyant que pendant une période d'introduction d'au moins deux ans, les taux applicables auraient été de 2 et 7 %, donc inférieurs à ceux fixés par la loi. Ce deuxième projet subit le même sort que le premier, ayant été rejeté par une majorité de 65,5 % de citoyens et par tous les cantons. C'est depuis ce jour que sur le plan politique, la taxe sur la valeur ajoutée est en Suisse un véritable sujet tabou.

Si à l'orée des années 80, une des seules certitudes en matière fiscale était de ne pas exhumer la TVA pendant de longues années, il n'en restait pas moins que la volonté politique de réformer l'ICHA n'avait pas faibli. Ainsi, le Parlement chargea en 1981 le Conseil Fédéral de lui soumettre, dans les plus brefs délais, une révision de l'imposition du chiffre d'affaires susceptible de corriger les inégalités structurelles existantes (notamment la taxe occulte) et d'atténuer les distorsions de concurrence défavorables à l'économie suisse. Le Conseil Fédéral mandata une commission ad hoc d'étudier les réformes possibles. Le rapport de cette commission, présenté en 1983, est empreint de l'immobilisme politique qui caractérisait l'imposition de la consommation pendant cette période. Il suggéra inévitablement de supprimer la taxe occulte, en compensant cette perte de recettes par toute une série de mesures visant à élargir l'assiette fiscale, notamment l'assujettissement des gros détaillants, l'imposition des agents énergétiques et la suppression du taux préférentiel applicable au secteur de la construction. Par ailleurs, la commission recommanda de renoncer à la TVA, de ne pas soumettre les services à l'impôt et de réaliser cette réforme sans modifier la Constitution.

Toute l'affaire fut renvoyée au Département Fédéral des Finances qui, sur la base de ce rapport, fut chargé d'examiner la réforme complète de l'ICHA. C'est ainsi qu'en 1988, le Conseil

---

1. Il n'est pas inutile de rappeler que le 1.1.1973 entra en vigueur le traité de libre échange des produits industriels signé avec la CEE.

Fédéral mis en consultation un projet d'aménagement de l'ICHA en quatre variantes, dont les principales caractéristiques sont présentées dans le tableau 3.17.

On peut remarquer que la quatrième variante préconisait, 10 ans après, le remplacement de l'ICHA par la TVA. Malgré cela, ces quatre variantes sont fort semblables dans leur substance, car elles visent toutes à remanier l'assiette fiscale, en éliminant de celle-ci les biens d'équipement, en l'élargissant à certaines prestations de services (voire toutes) et en imposant les agents énergétiques.

Par l'adoption d'une de ces quatre variantes, le Conseil Fédéral entendait réaliser en Suisse une *imposition moderne de la consommation*, c'est-à-dire une imposition neutre dans ses effets sur la concurrence, ne frappant que la consommation intérieure (principe du pays de destination), à faibles coûts de perception et respectueuse du principe d'égalité devant la loi. Pour ce faire, il fallait impérativement supprimer la taxe occulte et compenser la perte de recettes consécutive, estimée à environ 2 milliards de francs, par un élargissement de l'assiette fiscale. En supprimant la taxe occulte, on visait à rétablir l'égalité de traitement fiscal entre les producteurs suisses et leurs concurrents étrangers soumis à la TVA. En effet, dans les échanges internationaux, le principe appliqué généralement est celui du pays destinataire, selon lequel les biens et services vendus dans un pays doivent être frappés conformément aux normes édictées dans ce pays. Ainsi, les importations et les exportations sont soumises à des contrôles douaniers destinés à vérifier la conformité des produits et à percevoir les impôts indirects en vigueur dans le pays importateur. En conséquence, les biens et services exportés sont dégrévés de tout impôt domestique à la sortie. Si cette opération est possible en ce qui concerne la partie "visible" de l'ICHA, la composante fiscale du prix attribuable à la taxe occulte n'est évidemment pas remboursable. Donc, les produits suisses arrivent sur les marchés étrangers munis d'un prix qui englobe un résidu fiscal susceptible de détériorer leur compétitivité<sup>1</sup>. Pour trouver des aménagements susceptibles de remplacer la perte de recettes due à la taxe occulte, deux solutions étaient envisageables : soit une augmentation des taux, soit une extension de l'assiette fiscale. On a préféré la deuxième, car elle permettait d'atteindre des objectifs d'équité de traitement. Ainsi, l'idée était d'élargir l'assiette fiscale aux prestations de service et aux agents énergétiques.

---

1. De même, les produits étrangers importés en Suisse n'ont en principe aucune composante occulte. Dans ces conditions, des produits suisse identiques seront défavorisés à cause de l'impôt préalable qui grève sur eux.

Tableau 3.17 Les 4 variantes de la réforme de l'ICHA

Variante 1	Variante 2	Variante 3	Variante 4 (TVA)
Elimination de la taxe occulte	Elimination de la taxe occulte	Elimination de la taxe occulte	Elimination de la taxe occulte
Un seul taux d'application		Un seul taux d'application	Un seul taux d'application
Elargissement de l'assiette à certains services		Elargissement de l'assiette à certains services	Elargissement de l'assiette à tous les services
Taxe sur l'énergie	ICHA sur l'énergie	ICHA sur l'énergie	TVA frappant l'énergie
	Suppression de la liste franche		

A la fin de l'année 1990, le Parlement, probablement pour décharger le Conseil Fédéral d'une tâche qu'il ne voulait plus assumer, a tranché en faveur de la quatrième variante, en acceptant donc le remplacement de l'ICHA par la TVA. Après les deux échecs en votation populaire, il était téméraire de soumettre à nouveau une proposition de TVA au peuple. Pourtant, les différences entre les variantes de l'ICHA modernisées, telles qu'elles étaient proposées par le Conseil Fédéral, et la TVA qui a été finalement refusée par le peuple et les cantons sont minimes et ne concernent que le mode de perception, qui est à stade unique pour l'ICHA alors que la TVA prévoit la perception de l'impôt à chaque stade du processus de production et de distribution avec déduction de la charge préalable.

#### *ICHA modernisée ou TVA ?*

Derrières les quatre variantes proposées par le Conseil Fédéral, on retrouve l'antagonisme entre l'impôt général sur les ventes de détail (qui se matérialise dans le projet d'ICHA modernisé) et la TVA. Les discussions sur l'opportunité d'adopter l'un plutôt que l'autre ne sont pas une spécialité suisse, même si dans notre pays elles présentent une composante passionnelle inédite<sup>1</sup>. Pour montrer que les deux types d'imposition ont les mêmes effets économiques, considérons un simple exemple inspiré du cycle de

1. Holcombe R. (1990) et OCDE (1988).

production du pain. En simplifiant, nous admettrons que le pain est préparé uniquement avec de la farine et que pour produire de la farine il faut seulement du blé<sup>1</sup>. Le tableau 3.18 présente les données de l'exemple.

A travers cet exemple, nous pouvons constater que chacun de producteur ajoute de la valeur. Ainsi, l'agriculteur, par son travail et ses machines, mais aussi grâce à la collaboration de la nature, crée un produit (le blé) qui n'existait pas auparavant. Etant donné que la valeur marchande du blé est de 100 francs, on dira que l'agriculteur a créé une valeur de 100 francs. Ensuite, le minotier achète le blé et le transforme, par l'intermédiaire des travailleurs et des équipements industriels, en farine. Etant donné que la valeur du blé était de 100 francs et celle de la farine après la transformation de 250, on dira alors la *valeur ajoutée par le minotier* est de 150 francs. Par le même raisonnement, on aboutit à une valeur ajoutée par le boulanger de 200 francs.

Tableau 3.18 La création de valeur ajoutée lors de la production du pain

Producteur	Chiffres d'affaires	Consommation intermédiaire	Valeur ajoutée
Agriculteur	100	0	100
Minotier	250	100	150
Boulangier	450	250	200
Total	800	350	450

Il est à remarquer l'équivalence entre la somme des valeurs ajoutée à chaque stade (450 francs dans notre exemple, c'est-à-dire 100 + 150 + 200) et le chiffre d'affaires réalisé par le dernier stade (la boulangerie). C'est cette équivalence entre la valeur du produit fini et la somme des valeurs ajoutées à chaque stade qui permet de conclure que l'ICHA prélevé au stade du détail et la TVA sont des impôts égaux en ce qui concerne les recettes fiscales et l'incidence. En effet, il revient au même de frapper d'un impôt la somme des valeurs ajoutées ou le chiffre d'affaires du dernier stade. A ce résultat théorique correspondent deux modes de perception d'un impôt général sur la consommation. Le premier consiste à frapper le chiffre d'affaires réalisé à chaque stade du processus de production et de distribution des biens et services en autorisant la *déduction de la charge préalable*, c'est-à-dire le

1. Nous oublions volontairement des produits tels que les engrais, la levure, le sel, etc.

montant des impôts payés sur les achats. Si on considère à nouveau l'exemple du pain avec un taux de 10 %, le minotier devrait s'acquitter d'un impôt de 25 francs (10 % de son chiffre d'affaires), mais il aurait le droit de déduire l'impôt payé sur l'achat du blé (10 francs), ce qui le laisse avec une dette fiscale de 15 francs. Ce mécanisme de prélèvement de l'impôt caractérise la TVA : les trois contribuables de notre exemple payent 45 francs, à savoir le 10 % de la valeur ajoutée totale.

Le deuxième mode de perception consiste à prélever l'impôt seulement quand le bien ou service imposable passe d'un contribuable à un agent non assujéti à l'impôt. Par contre, toutes les transactions entre contribuables sont effectuées en *franchise d'impôt*. Dans notre exemple, seul le consommateur final n'est pas contribuable : les ventes de pain pour 450 francs seraient donc soumises à l'impôt de 10 %, alors que les livraisons de blé et de farine seraient franches d'impôt. Ce type de prélèvement caractériserait l'ICHA modernisé, tel que le Conseil fédéral l'a proposé.

Il faut également souligner que l'*incidence* de ces deux impôts est identique : les prix augmentent en fait du même montant, ce qui entraîne la même réaction des consommateurs et des producteurs. En effet, l'assiette fiscale de l'ICHA, comme celle de la TVA, est constituée par la valeur de la consommation finale. Le blé dans notre exemple n'est pas imposé, soit parce que la dette d'impôt de l'agriculteur est compensée par la créance d'impôt dont le minotier bénéficie sur ses achats (dans le système de la TVA), soit parce qu'il est vendu en franchise d'impôt (dans le système de l'ICHA). En fait, dans un système TVA le paiement de l'impôt est simplement fractionné, alors que le régime de l'ICHA prévoit la liquidation de la dette d'impôt en une seule fois.

La discussion menée jusqu'ici ne semble pas indiquer des différences tangibles entre les deux formes d'imposition de la consommation. Pourtant, des arguments ont été évoqués en faveur de l'une ou de l'autre, tant sur le plan conceptuel que sur celui pratique. Le premier de ces arguments concerne les coûts supportés par l'administration fiscale. Ceux-ci sont en rapport direct avec le nombre de contribuables : plus il y en a et plus les coûts pour le fisc sont élevés. Or, la TVA prévoit un plus grand nombre d'entreprises assujéties au fisc, car en plus de celles assujéties à l'ICHA, elle en soumet encore d'autres à l'impôt. Dans notre simple exemple, les trois producteurs seraient contribuables à la TVA, alors que seul le boulanger serait assujéti à l'ICHA. Cet argument est d'ailleurs vérifié dans le cas du projet de réforme suisse, où il aurait fallu engager plusieurs dizaines de fonctionnaires supplémentaires en cas d'adoption de la TVA. Néanmoins, la modernisation



de l'ICHA nécessiterait également du personnel supplémentaire, car les entreprises en amont du dernier stade devraient aussi s'inscrire à l'administration fédérale des contributions, à laquelle incomberait la tâche de contrôler qu'elles n'effectuent pas des transactions imposables sans effectivement payer d'impôt.

Un deuxième argument est basé sur la facilité d'imposer des taux différenciés ou d'accorder des exonérations. Supposons que le pain de notre exemple soit exempté du paiement de l'impôt. Avec un système d'ICHA, il n'y aurait aucun problème. Par contre, la TVA prévoit que l'agriculteur et le minotier payent l'impôt qui sera ensuite récupéré par le boulanger, qui bénéficierait donc d'un crédit d'impôt. Il est clair que prélever chez les uns pour rembourser aux autres engendre un coût administratif, alors que les recettes fiscales ne se modifient pas. Cette critique est pertinente seulement si le boulanger est contribuable, ce qui lui accorde le droit au remboursement de la charge préalable. Dans un pays où les exportations sont importantes, comme la Suisse, ce type de situation risque de poser un problème non négligeable.

La TVA présente un avantage décisif dans l'imposition des services. Ces derniers sont de plus en plus "mixtes" : le même service (par exemple, celui d'un avocat) peut être vendu à un contribuable ou à un non-contribuable. L'ICHA prescrit que la vente à un non-contribuable est imposable, ce qui implique que le fournisseur du service devrait s'informer si le consommateur est contribuable et si l'utilisation qu'il en fait est de nature professionnelle. C'est donc le fournisseur qui décide si l'impôt doit être payé sur la base des caractéristiques de l'acheteur qu'il connaît mal. Avec la TVA, ces problèmes tombent, car si l'acheteur en a le droit, il pourra récupérer la charge préalable.

Finalement, il faut considérer les aspects liés à la fraude et à l'évasion. A priori, il ne semble pas que l'un ou l'autre des deux systèmes présente des avantages décisifs. La dissimulation de certaines opérations grâce au "travail au noir" (notamment dans l'hôtellerie, la restauration et le bâtiment), ainsi que la sous-déclaration des ventes et la non-déclaration d'activités annexes peuvent tout aussi bien se produire dans un régime de TVA ou d'ICHA. La TVA présente en plus le risque que certains contribuables réclament la récupération de l'impôt sur des achats non-effectués. Par contre, un inconvénient spécifique à l'ICHA réside dans la possibilité que des non-contribuables produisent des fausses déclarations d'enregistrement afin d'effectuer leurs achats en franchise d'impôt. Il existe cependant un élément qui est souvent évoqué pour prouver la supériorité de la TVA dans la répression de la fraude et de l'évasion. Il s'agit d'un mécanisme

d'autodéfense, qui exploite le fait que l'impôt dû par un contribuable figure sur deux déclarations fiscales : la sienne et celle du contribuable antérieur et que ces deux agents ont des objectifs divergents. En effet, le fournisseur cherche à minimiser la charge fiscale, car il doit la payer, alors que l'acheteur aimerait la maximiser, car il peut la déduire. Ce mécanisme d'auto-contrôle est effectif uniquement à condition que le nombre de fonctionnaires préposés à la vérification soit suffisant, ce qui signifie que le bon fonctionnement de ce mécanisme est réalisable à des coûts administratifs comparativement plus élevés.

A travers cette discussion, les similitudes importantes entre l'ICHA modernisé et la TVA sont mises en exergue. La distinction entre les deux est essentiellement de nature technique. En effet, c'est le mode de perception qui permet de les différencier. De même, les aspects particuliers évoqués ci-dessus, ne permettent pas de trancher résolument en faveur de l'une ou de l'autre forme d'imposition. C'est pour cette raison que les débats, à vrai dire plutôt ternes, précédant la votation fédérale du 2 juin 1991 étaient axés sur les conséquences *politiques* de l'introduction de la TVA. Car son acceptation aurait signifié en fait un pas supplémentaire en direction de la CEE. Les adversaires de l'intégration ne pouvaient donc voir en cette réforme qu'une dangereuse adaptation à la législation fiscale communautaire. De l'autre côté, il y avait les nombreux partisans du statu quo, à savoir les entreprises exemptées dans le régime ICHA en vigueur et contribuables dans un régime d'imposition indirecte basé sur la TVA. En effet, les mots d'ordre des syndicats patronaux, contrairement à l'avis des partis, étaient tous opposés à la réforme. Dans cette perspective, même une modernisation vraiment radicale de l'ICHA, qui inclurait notamment tous les services dans l'assiette fiscale, ne devrait pas rencontrer la faveur de ces milieux.

Pourtant, la voie à suivre est celle du remplacement d'un impôt vétuste, inefficace et inéquitable par un impôt moderne, dont l'assiette fiscale soit la plus large possible pour éviter des distorsions entre produits imposés et exemptés et qui n'assujettisse que les biens de consommation, en excluant donc les biens d'investissement. Economiquement, il n'est pas déterminant que ce remplacement se fasse par l'ICHA modernisé ou par la TVA. Néanmoins, l'adoption de la TVA aurait laissé toutes les portes ouvertes en ce qui concerne les options futures d'intégration de la Suisse dans la CEE. C'est pour cette raison que cet impôt était un choix judicieux. Le peuple et les cantons ayant décidé autrement, les finances fédérales devront encore compter dans le futur sur un impôt anachronique.

### 3.5.4 Imposition favorisant un comportement économique respectant l'environnement

#### *Introduction*

La lutte contre la dégradation de l'environnement due à la pollution constitue l'une des préoccupations majeures de la société moderne. Du point de vue économique, la pollution est un cas typique d'externalité négative provoquée par les consommateurs et les producteurs qui cherchent à maximiser respectivement leur utilité ou leur profit en ne tenant compte que des coûts qu'ils sont obligés de supporter. Les coûts externes qui résultent des phénomènes de pollution n'étant pas inclus dans leur calcul économique, les coûts privés de leur action ne correspondent pas aux coûts sociaux. Ceci se traduit au niveau de l'ensemble de la société par une perte de bien-être. En effet, les individus qui sont affectés par des externalités négatives par exemple les citoyens d'une ville qui doivent supporter les nuisances dues au bruit et/ou à la pollution de la circulation routière - subissent un coût qu'ils n'ont pas choisi et pour lequel ils ne peuvent a priori se faire dédommager.

Afin de réduire ces effets externes négatifs, l'Etat peut recourir à plusieurs moyens. L'utilisation d'une redevance sous la forme d'une taxe ou d'un impôt, qui sera le sujet de cette section, constitue l'une des méthodes qui permet à l'Etat d'inciter les individus et les entreprises à adapter leur comportement aux exigences du maintien de la qualité de l'environnement. Néanmoins, les pouvoirs publics disposent encore d'autres instruments pour modifier les comportements qui nuisent à l'environnement. Ils peuvent par exemple encourager les mesures de dépollution par des subventions ; instituer un système de recours qui permette aux individus touchés par les effets de la pollution de se faire indemniser ; finalement, limiter, voire interdire un comportement polluant par voie légale et réglementaire. Une autre méthode relativement plus récente consiste en la création de marchés artificiels où les agents intéressés peuvent acheter des "droits" de polluer ou vendre leurs droits de pollution ou leurs résidus de transformation <sup>1</sup>.

---

1. OCDE (1989), p. 99. La nouvelle loi bâloise sur la protection de l'environnement contient des dispositions légales sur la création d'un marché et d'une bourse de "crédits d'émission". Ces derniers, utilisables pendant cinq ans, sont émis en faveur de l'établissement qui réduit ses émissions polluantes au-delà de 10 % de la limite fixée par les autorités, à concurrence de 80 % de chaque point de réduction obtenu. Ils sont négociables et peuvent être utilisés pour des installations qui ne satisfont pas les nouvelles limites d'émission [Dembiniski P. et Schöenberger A. (1991)].

Il ne sera pas possible dans le cadre de cet ouvrage de traiter des divers instruments dont dispose l'Etat pour la protection de l'environnement. Il convient pourtant de noter que, si ces instruments peuvent atteindre des effets allocatifs semblables, il n'en est pas de même des effets distributifs. Un système de subventionnement est par exemple plus favorable aux auteurs de la pollution qu'un système d'amendes ou de taxes. En revanche, ceux qui doivent payer des impôts pour financer un système de subventionnement en vue d'encourager une réduction de la pollution préfèrent sans doute l'application du principe pollueur-payeur<sup>1</sup> selon lequel le pollueur doit en supporter les coûts soit en prenant des mesures de réduction de la pollution soit en payant une redevance. Il faut remarquer également que les divers instruments divergent en ce qui concerne leurs coûts de mise en œuvre et d'application (complexité technique, contrôle) et qu'ils ne sont pas non plus équivalents du point de vue de leur acceptabilité politique. Un système de taxes est probablement plus difficile à faire adopter politiquement qu'un système de subventionnement où il est moins facile d'identifier ceux qui supportent les coûts. L'élément de l'acceptabilité politique joue d'ailleurs un rôle particulièrement important en Suisse où le processus de décision est basé sur la démocratie directe. Les paragraphes suivants seront consacrés aux redevances et plus particulièrement à celles actuellement en vigueur et/ou envisagées en Suisse.

### *Classification et caractéristiques des redevances*

Les redevances sont des taxes ou des impôts qui ont un double objectif, financier et incitatif. Elles visent en premier lieu à influencer les choix des agents économiques – généralement par une dissuasion de consommer ou de produire certains biens. L'utilisation de redevances est indiquée lorsqu'une interdiction n'est pas souhaitable ou praticable, alors qu'une réduction de la consommation est considérée comme primordiale. Dans le domaine de l'environnement, on rencontre ces redevances d'incitation essentiellement dans les secteurs de l'énergie, du trafic, des déchets, des eaux et des boues d'épuration. On distingue différents types de redevance<sup>2</sup>, à savoir :

---

1. Définition du pollueur-payeur selon l'OCDE : le pollueur-payeur doit supporter les coûts des mesures de réduction de la pollution décidées par les pouvoirs publics afin que l'environnement soit dans un "état acceptable" [OCDE (1986), p. 22].

2. Classification selon l'OCDE.

– *les redevances de déversement* : ce sont des paiements sur les polluants rejetés dans l'environnement, qui sont calculés en fonction de la quantité et/ou de la qualité des rejets. Ce type de redevance est principalement appliqué dans le domaine de la pollution de l'eau et de la réduction du bruit ;

– *les redevances pour services rendus* : ce sont, en règle générale, des versements acquittés pour le traitement public de certains rejets, tels que la collecte d'ordures ménagères ou le traitement d'eaux usées. Lorsque ces redevances pour services rendus dépendent de la qualité et de la quantité des rejets, elles peuvent avoir un effet incitatif ;

– *les redevances sur produit* : ce sont des taxes qui frappent les produits qui sont polluants au stade de la production ou de la consommation. Elles peuvent être fixées sur certaines caractéristiques des produits (degré de pollution) ou sur le produit lui-même. Le régime fiscal différencié peut être considéré comme une forme particulière de redevance sur produits dans la mesure où les produits polluants sont frappés par une surtaxe, alors que leurs substituts moins nocifs ne le sont pas<sup>1</sup>.

De manière générale, une redevance incitative renchérit le produit polluant auquel elle est appliquée et induit, par le mécanisme du prix, une diminution de la demande pour ce produit et, par conséquent, une diminution de la pollution. L'individu ou l'entreprise qui cherche à minimiser ses coûts, est incité à faire un usage plus rationnel du produit taxé et/ou à recourir à des produits de substitution moins polluants qui ne sont pas frappés par la redevance et dont le prix devient donc relativement plus avantageux.

L'application d'une redevance n'implique pas une élimination systématique des sources de pollution, ces dernières étant réduites en fonction des coûts de la pollution, ou en d'autres termes en fonction du niveau de la redevance. Plus cette dernière est élevée, plus le pollueur est disposé à prendre des mesures contre la pollution. Dans ce sens, les redevances constituent un instrument économiquement efficace mais non sur le plan fiscal car, à la limite, elles peuvent finir par ne plus rien apporter du tout.

Par rapport aux autres instruments disponibles pour lutter contre la pollution, tels que les prescriptions et les interdictions, les redevances ne constituent pas un instrument alternatif, mais plutôt un instrument complémentaire en vue d'atteindre les

---

1. Il ne faut pas confondre ces trois catégories de redevances avec les redevances administratives qui sont prélevées en contrepartie d'une prestation spécifique – de nature simplement bureaucratique ou réelle – que l'Etat accorde à un agent économique.

objectifs visés. Si une réglementation semble par exemple indispensable pour assurer un certain niveau minimal de protection de l'environnement (création des conditions-cadres), une redevance est en revanche préférable lorsque les dispositions réglementaires risquent d'entraver notablement la liberté d'action des agents économiques et/ou entraînent des coûts de contrôle considérables.

Il ne faut pourtant pas négliger les difficultés techniques qu'impliquent la mise en œuvre et l'administration d'un système de redevances. Par ailleurs, contrairement à la réglementation, une redevance conduit à une augmentation du prix du produit frappé, ce qui est une mesure impopulaire car elle augmente la charge fiscale.

### *Redevances en vigueur et/ou envisagées en Suisse*

La Suisse compte un nombre considérable de prescriptions et d'interdictions, tout particulièrement concernant les substances fortement polluantes et/ou toxiques, qui obligent les consommateurs et les milieux économiques à se conformer aux règles de protection de l'environnement. En revanche, les autorités publiques recourent dans une moindre mesure aux redevances d'incitation et de dissuasion.

Dans le domaine des transports, la Suisse prélève, comme d'ailleurs la grande majorité des autres pays de l'OCDE, une taxe sur les carburants (essence, diesel et autres carburants liquides). Depuis 1985, cette taxe est perçue par la Confédération selon un régime fiscal différencié qui avantage légèrement la consommation de l'essence sans plomb<sup>1</sup>. Malgré cette différenciation, l'objectif premier de cette taxe est de nature financière consistant essentiellement à financer les autoroutes. En 1988, le Conseil fédéral a décidé de renoncer à l'introduction d'une plus grande différence de prix en faveur de l'essence sans plomb. Même si les prix plus bas de l'essence sans plomb avaient permis de diminuer davantage les émanations de plomb, il semblait en effet peu probable que l'objectif d'inciter les particuliers à passer aux véhicules munis de catalyseurs soit atteint. De nombreux véhicules anciens sans catalyseur peuvent utiliser l'essence sans plomb et pour les véhicules nécessitant de l'essence contenant du plomb, les coûts de transformation de ces véhicules dépasseraient d'un multiple les économies annuelles réalisées grâce à l'utilisation de l'essence sans plomb.

---

1. Au 1.1.1989, les droits sur les carburants se sont élevés à 31,18 F./100 kg brut pour l'essence avec plomb et à 21,82 F. pour l'essence sans plomb [Administration fédérale des contributions (1989)].

Au niveau des cantons, un impôt sur les véhicules à moteur est prélevé en fonction de certaines particularités techniques des véhicules – le nombre de chevaux (CV), la cylindrée, la charge utile, le poids total. Les critères choisis ne reflètent pourtant pas nécessairement le degré de pollution provoqué par les véhicules. Même si l'objectif premier de cet impôt est de nature financière, un choix plus approprié du critère d'imposition permettrait de le rendre plus conforme à une imposition favorisant un comportement respectueux de l'environnement (par exemple un impôt variable en fonction des kilomètres parcourus<sup>1</sup>). Au cours des années 1980, une douzaine de cantons ont mis en place des mesures incitatives dans le cadre de cet impôt sur les véhicules. Les dispositions prises, qui étaient limitées dans le temps à une ou deux années, prévoyaient des allègements fiscaux, allant jusqu'à l'exonération totale de l'impôt, pour les véhicules à moteur peu polluants. Il s'agissait généralement de favoriser les véhicules équipés d'un catalyseur et qui ne dépassaient pas les valeurs limites selon les normes fixées par les Etats-Unis en 1983<sup>2</sup>. Une réforme en direction d'un impôt sur les véhicules à moteur prélevé selon le principe du pollueur-payeur est actuellement discutée au niveau de la Confédération.

Certains cantons et communes prélèvent, ou envisagent de prélever, en outre des taxes sur les déchets et/ou sur les boues d'épuration. Citons encore l'exemple des aéroports qui prélèvent une redevance de déversement sur le bruit des avions. Les compagnies aériennes sont tenues de payer une taxe différenciée en fonction du niveau de bruit causé lors de l'atterrissage. Cette redevance a un but incitatif dans la mesure où son taux est doublé pour chaque augmentation de 10 dB du niveau de bruit. Les recettes sont généralement affectées au financement des travaux d'insonorisation.

Relativement peu employées par le passé, les redevances revêtent une importance croissante dans la politique de lutte contre la pollution. On les considère en effet de plus en plus comme un instrument efficace, voire indispensable, pour compléter la réglementation. Il ressort par exemple d'un rapport d'experts<sup>3</sup> que les incitations fiscales constituent, hormis les normes en matière de gaz d'échappement, le moyen le plus efficace en vue d'abaisser les émissions d'oxyde d'azote. Un certain

---

1. Cette solution a d'ailleurs été discutée au Conseil Fédéral (printemps 1991).

2. Chronique fiscale des cantons, 25.10.85, A.F.F., Département de la statistique.

3. Elektrowatt Ingenieurunternehmung AG (1989).

nombre de redevances incitatives a été proposé dans le cadre de la *stratégie de lutte contre la pollution de l'air*. Adoptée par le Conseil fédéral en 1986, cette stratégie fixe des objectifs de réduction pour les émissions des trois principaux polluants, à savoir le SO<sub>2</sub> (oxyde de soufre), le NO<sub>x</sub> (oxyde d'azote) et les HC (hydrocarbures)<sup>1</sup>. Le but des incitations fiscales est de compléter les mesures d'ordre technique pour atteindre les valeurs limites d'émissions établies dans cette stratégie. Quelques-unes de ces mesures fiscales sont brièvement présentées ci-dessous.

*Redevance poids lourds* : le rapport du 10.9.1986 propose de remplacer la taxe forfaitaire actuellement en vigueur pour les poids lourds par une redevance différenciée notamment calculée en fonction du degré de pollution. Dans le cadre du transport, l'objectif visé est d'encourager le rail et le transport intégré par rapport à la route. Incorporée dans un projet d'article constitutionnel sur la politique coordonnée des transports ("Koordinierte Verkehrspolitik"), l'introduction d'une telle redevance a pourtant été refusée par le peuple et les cantons. Le Conseil fédéral propose actuellement (mars 1991) d'introduire une taxe poids lourds qui dépende des kilomètres parcourus, redevance qui pourrait éventuellement être combinée à un supplément en fonction des émissions spécifiques (polluants par unité de poids). La pollution constituant un problème qui dépasse les frontières nationales d'un pays, le Conseil fédéral a également fait savoir qu'aucune décision en la matière ne serait prise tant que la Communauté Européenne n'aura pas exprimé son point de vue.

*Taxe d'incitation sur les carburants et les combustibles fossiles* : l'utilisation de combustibles fossiles est l'une des principales sources de la pollution atmosphérique. La perception d'une taxe sur ces agents énergétiques a ainsi pour objet d'inciter les utilisateurs à y recourir dans une moindre mesure. Un premier projet du Conseil fédéral prévoyait l'introduction d'une taxe sur l'énergie calculée sur le pouvoir calorifique qui aurait renchéri d'environ 10 % en moyenne les agents énergétiques<sup>2</sup>. Ce projet ayant été refusé par le parlement en 1988, une TVA sur les agents énergétiques (électricité, gaz et combustibles) a été proposée dans le cadre du nouveau régime financier de la Confédération. Soumise au vote du peuple et des cantons, cette réforme a pourtant été refusée le 2 juin 1991. Il est à noter que l'imposition de l'énergie telle qu'elle était prévue dans ce dernier projet de réforme

1. Dans le message du 10.9.1986, le Conseil fédéral fixe les objectifs suivants : SO<sub>2</sub> : atteindre le niveau des émissions de 1950 jusqu'en 1990 ; NO<sub>x</sub> et HC : atteindre le niveau des émissions de 1960 avant 1995.

2. Gygi U. (1989), p. 13.



s'écartait de l'objectif initial dans la mesure où il s'agissait d'un impôt général sur la consommation et non pas d'une redevance spécifique. En soumettant à la TVA les agents énergétiques figurant actuellement sur la liste franche de l'ICHA, on n'aurait procédé, en fin de compte, qu'à l'élimination d'un privilège fiscal. L'entreprise Elektrowatt<sup>1</sup>, qui a été chargée d'évaluer les effets probables des mesures proposées sur la qualité de l'air, souligne en outre que l'application d'une redevance de 10 % sur les agents énergétiques aurait impliqué une réduction de la consommation deux fois plus importante que celle résultant d'une soumission des agents énergétiques à un impôt général sur la consommation (ICHA, TVA). Quant à l'effet sur la consommation d'une TVA sur l'énergie, elle dépendra de l'élasticité-prix de la demande pour les agents énergétiques ou, en d'autres termes, de la sensibilité du consommateur à une variation du prix.

*Taxe sur le CO<sub>2</sub>* : dans la deuxième partie des années 1980, le Conseil fédéral a chargé les départements fédéraux compétents<sup>2</sup> d'élaborer des taxes d'incitations en faveur des politiques énergétiques et environnementales. Dépassant le cadre des objectifs fixés dans la stratégie de lutte contre la pollution de l'air, les investigations faites à ce sujet se sont essentiellement concentrées sur la mise en place d'une taxe sur le CO<sub>2</sub> (dioxyde de carbone). A l'heure actuelle, il est proposé de soumettre tous les carburants et combustibles fossiles à cette taxe, l'objectif étant de réduire leur consommation et donc les émissions de CO<sub>2</sub>. Les émissions de CO<sub>2</sub> qui résultent de la combustion des carburants et combustibles sont en effet largement responsables de l'effet de serre. Une telle taxe aurait par ailleurs l'avantage d'abaisser les émissions d'oxydes d'azote. Contrairement à l'impôt général sur les agents énergétiques présenté ci-dessus, la taxe sur le CO<sub>2</sub> n'a pas pour but de financer les tâches de l'Etat, mais revêt une fonction essentiellement incitative. L'importance de la taxe dépendra des émissions de CO<sub>2</sub> produites par la combustion de l'agent énergétique considéré et il est prévu d'affecter son produit au financement des politiques dans le domaine de l'énergie et de la protection de l'environnement (ainsi que l'alimentation d'un fonds international pour le climat<sup>3</sup>). Quant aux recettes non utilisées à ces fins, le

---

1. Elektrowatt Ingenieurunternehmung AG (1989).

2. Département des transports, des communications et de l'énergie, Département de l'intérieur.

3. Il s'agit plus précisément de donner un soutien financier à certains secteurs cibles dans ces domaines, tels que la recherche et le développement, le service d'information, la formation et le perfectionnement, la mise au point de technologies réductrices d'émissions.

Conseil fédéral prévoit une compensation qui toucherait par exemple l'impôt fédéral direct (réduction de l'impôt) et/ou le domaine social (abaissement des primes des caisses maladie).

*Taxe différenciée sur les composés organiques volatils* : le Conseil fédéral a également proposé l'introduction d'une redevance incitative en vue de réduire la consommation des composés organiques volatils (COV, tels que les herbicides, les insecticides et les fongicides). Une taxe différenciée en fonction du danger du produit est prévue dans le cadre de l'*amendement de la loi fédérale sur la protection de l'environnement*. Il est prévu d'affecter une part du produit de cette taxe à des mesures de promotion dans le domaine. Il ressort d'un rapport d'experts qu'une redevance incitative sur les COV favorise le recours à des substances alternatives ainsi que le recyclage des produits chimiques très volatils. Une telle redevance incite en outre les utilisateurs à limiter leur consommation de COV par un emploi plus rationnel, ce qui contribue globalement à une dépollution de l'environnement<sup>1</sup>. En printemps 1991<sup>2</sup>, le Conseil fédéral a communiqué son intention de renforcer, en complément de la taxe prévue, les mesures visant à limiter les émissions de COV grâce à un programme d'encouragement supplémentaire.

## RÉFÉRENCES

- ADMINISTRATION FEDERALE DES CONTRIBUTIONS (1990a), *Fiskaleinnahmen des Bundes 1989*, Berne.
- ADMINISTRATION FEDERALE DES CONTRIBUTIONS (1990b), *Charge fiscale en Suisse 1989*, Berne.
- ADMINISTRATION FEDERALE DES FINANCES, *Finances publiques en Suisse*, publication annuelle, diverses années, Berne.
- ADMINISTRATION FEDERALE DES CONTRIBUTIONS, *Chronique fiscale des cantons*, diverses années, Berne.
- ADMINISTRATION FEDERALE DES CONTRIBUTIONS (1988), *Les impôts de la Confédération, des cantons et des communes : un aperçu du système fiscal suisse*, Berne.
- AMMANN Yves (1989), *Taux marginaux d'imposition du bénéfice des sociétés anonymes*, Office fédéral pour les questions conjoncturelles, étude N° 11, Berne.

---

1. Prognos (1989).

2. Journal de Genève, mars 1991, p. 17.

- ARRETE FEDERAL (14.12.1990), *Arrêté fédéral sur le nouveau régime des finances fédérales*.
- BARRO R. (1974), "Are Government Bonds Net Wealth?", *Journal of Political Economy*, Vol. 82, pp. 1095-1117.
- BOSKIN M.J. "Tax Policy and Economic Growth : Lessons From the 1980s", *Journal of Economic Perspectives*, Vol. 2 (4), fall, pp. 71-97.
- BUNDESAMT FÜR SOZIALVERSICHERUNG, Sektion Statistik (1991), *Zahlenspiegel der sozialen Sicherheit der Schweiz*, édition 1991.
- BÜRGENMEIER B., SCHÖNENBERGER A., ZARINNEJADAN M. (1986), *Fiscalité et investissement privé en Suisse*, Fonds national suisse de la recherche scientifique, programme de recherche N° 9, Genève/CH : Georg & Cie S.A.
- BUSCHOR E. (1991), "Le projet de loi sur le régime des finances fédérales, premier pas vers un régime financier compatible avec l'Europe", *La Vie économique*, N° 4, Berne : Département fédéral de l'économie publique, pp. 6-7.
- CHOURAQUI J.C. et MONTADOR B. (1985), "Fiscal Policy in the Small OECD Countries since the Early Seventies", *Revue Suisse d'Economie Politique et de Statistique*, 121 (3), pp. 259-283.
- COMMISSION D'ETUDE POUR LA REVISION DE L'IMPOSITION DU CHIFFRES D'AFFAIRES (1983), *Rapport final du 19 janvier au Département fédéral des finances*, Berne.
- COMMISSION TECHNIQUE "TAXE SUR LA VALEUR AJOUTEE" (1974), *Propositions pour l'aménagement d'un impôt suisse sur le chiffre d'affaires selon le principe de la valeur ajoutée (taxe sur la valeur ajoutée)*, rapport du 15 août, Berne : Département fédéral des finances et des douanes.
- COMMISSION INTERCANTONALE D'INFORMATION FISCALE (1984), *Le système fiscal suisse*, Berne.
- DAFFLON B. (1986), "Fédéralisme, coordination et harmonisation fiscale : étude du cas suisse", *Recherches économiques de Louvain*, Vol. 52 (1), pp. 343.
- DAFFLON B. et WEBER L. (1984), *Le financement du secteur public*, Paris : PUF.
- DELORME R. et ANDRE C. (1983), *L'Etat et l'économie*, Paris : Seuil.
- DEMBINSKI P. et SCHÖNENBERGER A. (1991), "La création de marchés artificiels", Charles-Albert Morant (éd.), *L'Etat propulsif*, Paris : Publisud.
- DIEWERT W.E. (1988), "On tax reform", *Canadian Journal of Economics*, Vol. 21 (1), February, pp. 1-40.
- DUSS R. et BIRD R. (1979), "Switzerland's "Tax Jungle"", *Canadian Tax Journal*, Vol. 27 (1), pp. 46-67.
- EGRET G. (1978), *La TVA*, collection "Que sais-je ? ", Paris : PUF.

- ELEKTROWATT INGENIEURUNTERNEHMUNG AG (1989), *Untersuchung im Zusammenhang mit dem Luftreinhalte-Konzept des Bundesrates und zusätzlichen Massnahmen zur Reduktion der Luftverschmutzung*, rapport final, juillet, Zurich.
- GYGI U. (1990), "Structure juridique de la place financière suisse : situation actuelle et évolution face à l'Europe de 1992", *La Vie économique*, N° 5, Berne, pp. 16-21.
- GYGI U. (1989), "La politique passée, présente et future des finances fédérales", *La vie économique*, N° 8, Berne : Département fédéral de l'économie publique, pp. 8-15.
- HAGEMANN R.P., JONES B.R., MONTADOR R.B. (1988), "La réforme fiscale dans les pays de l'OCDE : motifs, contraintes et mise en œuvre", *Revue Economique de l'OCDE*, N° 10, printemps, pp. 205-255.
- HAUSMANN J.A. et POTERBA J.M. (1987), "Household Behavior and the Tax Reform Act of 1986", *The Journal of Economic Perspectives*, Vol. 1 (1), pp. 101-119.
- HOLCOMBE R. (1990), "The Value Added Tax and the Sales Tax", *Rivista Internazionale di Scienze Economiche e Commerciali*, Vol. 37 (9), pp. 799-815.
- HUBER G. (1981), "ICHA et accumulation de capital", *Revue Suisse d'Economie Politique et de Statistique* 117 (4), pp. 581-604.
- JAMES S. et NOBES C. (1978), *The Economics of Taxation*, Oxford : Philip Allan Publishers Ltd.
- JANSSEN M. (1980), *Limits of Taxation : A Case Study With Reference To Switzerland*, paper prepared for the 1980 meeting of the Mont Pelerin Society at the Hoover Institution, Stanford University, Stanford/CA/USA, September.
- JUNGE G. (1985), "The Impact of Swiss Taxation on Economic Growth", *Revue Suisse d'Economie Politique et de Statistique*, 121 (1), pp. 23-35.
- KAY J.A. et KING M.A. (1980), *The British Tax System*, Oxford : Oxford University Press.
- LAUFENBURGER H. (1961), *Economie des finances suisses*, Genève/CH : Georg & Cie S.A.
- LEU R.E. (1989), "Revision der Bundesfinanzordnung 1994 : Reform oder pragmatischer Stolperschritt ?", in Dubs, R., Hangartner, Y., Nydegger, A., *Der Kanton St. Gallen und seine Hochschule*, Buchs : Buchsdruck A.G., pp. 439-446.
- LEU R.E. et KUGLER P. (1986), "Einkommenssteuern und Arbeitsangebot in der Schweiz" in : H. Schelbert-Syfrid et al., (Hrsg.), *Mikroökonomik des Arbeitsmarktes*, Berne : Paul Haupt.
- LOI FEDERALE (14.12.1990), *Modification de la loi fédérale sur les droits de timbre*.
- LOI FEDERALE (7.10.1983), *Loi fédérale concernant la compensation des effets de la progression à froid en matière d'impôt fédéral direct*.

- MATTEI A. (1985), "Les répercussions des impôts et des contributions sociales sur l'épargne", *Cahiers de recherches économiques*, Lausanne.
- McLURE Jr. C.E. et ZODROW G.R. (1987), "Treasury I and the Tax Reform Act of 1986: The Economics and Politics of Tax Reform", *Economic Perspectives* Vol. 1/1, summer 1987, pp. 37-58.
- MESSAGE DU CONSEIL FEDERAL 89.041 (5.6.1989), *Message à l'appui d'un projet d'arrêté fédéral instituant un nouveau régime financier et d'un projet modifiant la loi sur les droits de timbre*.
- MUSGRAVE R.A. et MUSGRAVE P.B. (1989), *Public Finance in Theory and Practice*, 5e édition, New York : Mc Graw-Hill.
- OCDE (1984), *Dépenses fiscales - problèmes et pratiques suivies par les pays*, Paris.
- OCDE (1986a), *L'Imposition du revenu et de la fortune des personnes physiques dans un contexte économique en évolution*, Paris.
- OCDE (1986b), *L'OCDE et l'environnement*, Paris.
- OCDE (1987), *La fiscalité dans les pays développés*, Paris.
- OCDE (1988), *L'impôt sur la consommation*, Paris.
- OCDE (1989), *Instruments économiques pour la protection de l'environnement*, Paris.
- OCDE (1990a), *Etudes économiques de l'OCDE : Suisse 1989/1990*, Paris.
- OCDE (1990b), *Statistiques des recettes publiques des pays membres de l'OCDE, 1965-1989*, Paris.
- PECHMAN J.A. (1987), "Tax Reform : Theory and Practice", *Journal of Economic Perspectives*, Vol. 1 (1), summer, pp. 11-28.
- PROGNOS (1989), *Entscheidungselemente für eine Lenkungsabgabe auf flüchtige Kohlenwasserstoffe - Abgabe auf Importe und Produktion von VOC*, rapport d'experts (2e partie), mandat du BUWAL/Berne, Bâle.
- RESCHOVSKY A. (1990), "La réforme fiscale aux Etats-Unis", *Politiques et Management public*, Vol. 8 (2), juin, pp. 65-86.
- SCHÖNENBERGER A. (1985), "L'imposition des personnes morales en Suisse : systèmes d'imposition et évolution 1948-1981", *Revue fiscale*, N° 2, pp. 801-64.
- SCHWARTZ J.-J. (1989), "Les finances publiques en Suisse", *Revue d'Etudes Comparatives Est-Ouest : économie, planification, organisation*, Vol. 20 (2), pp. 25-46.
- SCHWEIZERISCHE GESELLSCHAFT FÜR STATISTIK UND VOLKSWIRTSCHAFT (1955), *Handbuch der Schweizerischen Volkswirtschaft*, Vol. 1, Berne : BenteliVerlag, pp. 362-367.
- STIGLITZ J.E. (1986), *Economics of the Public Sector*, New York/London : W.W. Norton & Company.
- UBS (1987), *Les impôts suisses*, 5e édition, Berne : Hallwag S.A.

- WASSERFALLEN W. (1981), "Die Wirkungen der Fiskalpolitik in der Schweiz : Eine empirische Untersuchung", *Revue Suisse d'Economie Politique et de Statistique*, 117 (4), pp. 665-678.
- WEBER L. (1988), "De l'intérêt d'un recours aux prix publics", *Revue Française de Finances Publiques : les subventions*, N° 23, pp. 185-205.
- WEBER L. (1983), "Le financement des collectivités publiques suisses", in *Schweizerisches Jahrbuch für politische Wissenschaft*, pp. 251-269.
- WEBER L. (1991), *L'Etat, acteur économique*, 2e éd., Paris : Economica.

## ANNEXE 3.1

## Notions de base sur les dépenses et les recettes publiques

Les termes de "dépenses publiques" et de "recettes publiques" sont utilisés au sens de la statistique financière "*Les finances publiques en Suisse*"<sup>1</sup> publiée par l'administration fédérale des finances. La statistique financière consolide les chiffres des comptes de la Confédération, des cantons et des communes. Il s'ensuit que les chiffres de cette statistique ne correspondent pas nécessairement à ceux publiés dans les comptes particuliers des trois collectivités publiques.

Si l'on parle de dépenses et de recettes, il s'agit de paiements à des tiers (ou de paiements de ces derniers) dans le cadre de l'accomplissement des tâches publiques. Il s'agit donc de dépenses effectives. Sans indication contraire, les entreprises et assurances telles que les CFF, les PTT, l'AVS, l'AI, ainsi que les transports publics des villes ne sont pas pris en considération. Ce principe concorde avec les dépenses ressortant du compte financier de la Confédération.

Les nombreux transferts qui existent entre les différents échelons (Confédération, cantons, communes) impliquent des comptages à double lorsque l'on examine les comptes consolidés. C'est ainsi, par exemple, que les contributions fédérales versées aux cantons sont comptabilisées tant dans les comptes de la Confédération que dans ceux des cantons. Il y a deux manières d'éliminer les doubles imputations : soit on déduit les transferts entre les collectivités auprès de la collectivité qui en bénéficie, soit on les déduit auprès de celle qui les octroie<sup>2</sup>.

---

1. Il s'agit d'une transformation statistique approfondie des comptes des administrations publiques permettant d'assurer la consolidation des flux financiers et la comparaison entre collectivités.

2. Dans la statistique "*Les finances publiques en Suisse*", AFF Berne, les transferts entre collectivités sont déduits, pour la classification fonctionnelle, auprès de la collectivité qui en bénéficie et pour la classification économique auprès de celle qui les octroie.

Les notions suivantes sont à distinguer :

*Dépenses brutes* : ces dépenses englobent toutes les dépenses d'un niveau étatique, y compris les paiements aux autres échelons. L'inclusion des transferts aboutit à retenir les dépenses engagées par les collectivités locales quelle que soit l'institution ayant la charge financière<sup>1</sup>.

*Dépenses selon le critère d'affectation propre (dépenses propres)* : il s'agit des dépenses brutes diminuées des paiements effectués aux autres échelons.

*Dépenses selon le critère de financement (charge de dépenses effective)* : la charge de dépenses effective mesure l'effort financier fourni par le niveau en question. Elle s'obtient en soustrayant les transferts reçus des dépenses brutes d'un niveau de collectivité.

*Rapport entre les dépenses propres et les dépenses brutes* : ce rapport mesure à la fois la part des dépenses totales que le niveau en question affecte à ses besoins propres et l'aide financière qu'il apporte aux autres échelons.

*Rapport entre les transferts reçus et les dépenses brutes* : ce rapport indique dans quelle mesure les dépenses d'un niveau étatique sont financées par les transferts reçus d'un autre niveau et dans quelle mesure elles sont financées par les moyens propres du niveau en question.

*Recettes brutes* : celles-ci englobent l'ensemble des ressources mises à la disposition d'un niveau étatique, y compris les transferts reçus des autres échelons politiques.

*Recettes propres* : il s'agit des recettes brutes diminuées des paiements reçus des autres collectivités publiques. En d'autres termes, ce sont les recettes effectivement prélevées par le niveau étatique en question.

*Rapport recettes propres/recettes brutes* : ce rapport est un indicateur de l'indépendance financière des différents niveaux de gouvernement.

### Classification des recettes et des dépenses

Les dépenses et les recettes sont mises en valeur selon la *classification fonctionnelle* et la *classification économique*.

---

1. Delorme R. et André C. (1983), p. 71.



*Classification fonctionnelle* : la classification fonctionnelle attribue aux différents domaines d'activité publique les dépenses et les recettes des trois niveaux de gouvernement. En d'autres termes, il s'agit des dépenses (recettes) par tâche. Afin de faire ressortir le coût effectif des diverses tâches, les transferts entre les collectivités publiques sont éliminés au niveau de gouvernement qui en bénéficie.

*Classification économique* : la classification économique renseigne sur la nature économique des dépenses de l'Etat et permet d'analyser leurs répercussions sur les différents secteurs du circuit économique, ainsi que d'intégrer les finances publiques dans la comptabilité nationale.

## ANNEXE 3.2

**Classification des impôts de l'OCDE**  
**Les chiffres (en millions de francs) se réfèrent**  
**à la Suisse pour l'année 1988**

<b>Total des recettes fiscales</b>	<b>87 284</b>
<b>1000 Impôts sur le revenu, les bénéfices et les gains en capital</b>	<b>35 577</b>
1100 Des personnes physiques	29 848
1110 Sur le revenu et les bénéfices	
Impôt fédéral direct	4 486
Taxe d'exemption du service militaire	129
Impôt cantonal personnes physiques	11 358
Impôt communal personnes physiques	10 000
1120 Sur les gains en capital	1 117
Impôt cantonal personnes physiques	689
Impôt communal personnes physiques	395
Impôt fédéral direct	33
1200 Des sociétés	5 729
1210 Sur les bénéfices	5 346
Impôt fédéral direct	1 770
Impôt cantonal personnes morales	2 206
Impôt communal personnes morales	1 370
1220 Sur les gains en capital	383
Impôts sur gains personnes morales	18
Impôt cantonal personnes morales	230
Impôt communal personnes morales	135
1300 Non ventilables entre les rubriques 1100 et 1200	-
<b>2000 Cotisations de sécurité sociale</b>	<b>27 964</b>
2100 A la charge des salariés	8 975
2200 A la charge des employeurs	8 808
2300 A la charge des travailleurs indépendants ou des personnes n'occupant pas d'emploi	1 648
2400 Non ventilables entre les rubriques 2100, 2200 et 2300	8 533

3000	Impôts sur les salaires et la main-d'œuvre	-
4000	Impôts sur le patrimoine	7 286
4100	Impôts périodiques sur la propriété immobilière	383
4110	Ménages	383
	Impôts sur immeubles canton	113
	Impôts sur immeubles commune	270
4120	Autres agents	-
4200	Impôts périodiques sur l'actif net	3 227
4210	Personnes physiques	1 932
	Impôt fortune canton	1 062
	Impôt fortune commune	870
4220	Sociétés	1 295
	Impôt fédéral direct	256
	Impôt capital canton	649
	Impôt capital commune	390
4300	Impôts sur les mutations par décès, les successions et les donations	772
4310	Impôts sur les mutations par décès et les successions	772
	Impôts successions canton	719
	Impôts successions commune	53
4320	Impôts sur les donations	-
4400	Impôts sur les transactions mobilières et immobilières	2 904
	Impôts mutation canton	766
	Impôts mutation commune	250
	Emission de titres	495
	Négociation de titres	1 393
	Effets de change	-
4500	Autres impôts non périodiques sur le patrimoine	-
4510	Impôts sur l'actif net	-
4520	Autres impôts non périodiques	-
4600	Autres impôts périodiques sur le patrimoine	-
5000	Impôts sur les biens et services	16 457
5100	Impôts sur la production, la vente, le transfert, la location et la livraison de biens et la prestation de services	15 292

5110	Impôts généraux	8 523
5111	Taxes sur la valeur ajoutée	—
5112	Impôts sur les ventes	8 523
5113	Autres impôts généraux sur les biens et services	—
5120	Impôts sur des biens et des services déterminés	6 769
5121	Accises	4 739
	Impôt sur la bière	61
	Impôt sur le tabac	843
	Supplément de prix	723
	Droits carburants	1 191
	Droits supplémentaires carburants	1 621
	Taxes routières	300
5122	Bénéfices des monopoles fiscaux	549
	Monopole d'alcool	341
	Régale des sels	23
	Régale des eaux	182
	Régale des mines	3
5123	Droits de douane et droits à l'importation	1 148
	Droits d'entrée	1 113
	Droits sur le tabac	6
	Autres droits supplémentaires	29
5124	Taxes à l'exportation	—
5125	Impôts sur les biens d'équipement	—
5126	Impôts sur des services déterminés	333
	Jeux dans les kursaals Confédération	3
	Impôt cantonal sur les divertissements	21
	Impôt communal sur les divertissements	42
	Autres impôts cantonaux sur les dépenses	49
	Autres impôts communaux sur les dépenses	10
	Quittances de primes	208
5127	Autres impôts sur les transactions et les échanges internationaux	—
5128	Autres impôts sur des biens et services déterminés	—
5130	Non ventilables entre les rubriques 5110 et 5120	—
5200	Imp. sur l'utilisation des biens ou l'autorisation d'utiliser des biens ou d'exercer des activités	1 165
5210	Impôts périodiques	1 165
5211	A la charge des ménages au titre de véhicules à moteur	710
5212	A la charge d'autres agents au titre de véhicules à moteur	350
5213	Autres impôts périodiques	105
	Chasse et pêche	26

---

	Impôt cantonal sur les chiens	6
	Impôt communal sur les chiens	12
	Auberges canton	33
	Patentes canton	26
	Voyageurs de commerce canton	2
5220	Impôts non périodiques	-
5300	Non ventilables entre les rubriques 5100 et 5200	-
6000	Autres impôts	-
6100	A la charge exclusive des entreprises	-
6200	A la charge d'autres agents que les entreprises ou non identifiables	-



## CHAPITRE 4

# La dynamique du fédéralisme suisse

*Katrin CORNEVIN-PFEIFFER*

---

Les aménagements constitutionnels qui ont été décrits dans le chapitre 1 conduisent à une structure particulière du secteur public suisse. Ce dernier est subdivisé en trois niveaux – Confédération, cantons, communes – d'importance plus ou moins égale si l'on considère les quotes-parts de chaque niveau de gouvernement dans le financement des diverses tâches publiques. Chaque échelon politique prend des décisions indépendantes à l'intérieur de ses domaines de compétence.

L'objet de ce chapitre est de présenter l'organisation fédéraliste des finances publiques suisses et de proposer une réflexion sur les questions fondamentales liées à la dynamique de cette structure.

### 4.1 LA RÉPARTITION DES TÂCHES

#### 4.1.1 Situation en 1989

##### *Importance relative des trois échelons politiques*

L'importance relative des trois échelons politiques en termes de dépenses peut être mise en valeur de trois manières selon la façon dont on traite les transferts entre collectivités publiques. Si l'on considère les dépenses brutes, les transferts sont à la fois inclus dans le calcul du niveau de gouvernement qui les attribue et de celui qui en profite. En d'autres termes, les chiffres contiennent des comptages à double. En éliminant les transferts au niveau de la collectivité bénéficiaire, on obtient des chiffres reflétant l'impor-

tance relative de chaque échelon politique dans le financement de l'ensemble des tâches publiques (*dépenses selon le critère de financement*). Finalement, si l'on déduit les transferts au niveau de la collectivité qui les octroie, l'on peut se faire une idée des dépenses affectées à chaque niveau de gouvernement (*dépenses selon le critère d'affectation propre*).

Or, il ressort du tableau 4.1 qu'en 1989 :

- les trois niveaux de gouvernement revêtent une importance plus ou moins identique si l'on se réfère au *critère de financement* (dépenses brutes moins les transferts reçus) ;

- si l'on s'intéresse à *l'auteur des dépenses* (dépenses brutes diminuées des transferts octroyés), ce sont les cantons qui font office de centre d'exécution avec une part de 42 % de l'ensemble des dépenses ;

- l'administration centrale finance 35 % de l'ensemble des activités des collectivités publiques, mais seuls 26 % des dépenses totales sont affectées aux besoins propres de cet échelon gouvernemental.

Il ressort par ailleurs du tableau 4.2 que la Confédération alloue un quart de ses dépenses au financement des autres échelons politiques, alors qu'elle s'avère elle-même financièrement indépendante. En effet, le financement que le gouvernement central reçoit des gouvernements inférieurs ne constitue que 0,1 % de ses dépenses brutes, alors que ce financement extérieur représente plus d'un quart des dépenses brutes au niveau cantonal.

Tableau 4.1 Partage des dépenses entre la Confédération, les cantons et les communes en 1989

En millions de francs	Dépenses brutes (avec double imputation)		Dépenses selon le critère d'affectation propre (dépenses brutes moins transferts octroyés)		Dépenses selon le critère de financement (dépenses brutes moins transferts reçus)	
Confédération	27 449	29,5 %	20 033	25,7 %	27 425	35,1 %
Cantons	37 619	40,5 %	32 654	41,8 %	27 470	35,2 %
Communes	27 863	30,0 %	25 341	32,5 %	23 133	29,7 %
Total Suisse	92 931	100,0 %	78 028	100,0 %	78 028	100,0 %

Source : *Finances publiques en Suisse 1989*, Administration fédérale des finances, Berne, 1991.



Tableau 4.2 Dépenses de transferts et indépendance financière (1989)

	DP*/DB	Transferts octroyés	TR*/DB	Indépendance financière
Confédération	73,0 %	27,0 %	0,1 %	99,9 %
Cantons	86,8 %	13,2 %	27,0 %	73,0 %
Communes	90,9 %	9,1 %	17,0 %	83,0 %

\* DB = dépenses brutes ; DP = dépenses propres ; TR = transferts reçus.

### *Répartition des dépenses selon la classification fonctionnelle*

La classification fonctionnelle attribuée aux différents domaines d'activité publique les dépenses affectées par les trois échelons politiques. Elle nous donne ainsi une réponse à la question : quel niveau de gouvernement finance quelle tâche publique et à quel degré ? Afin de mettre en valeur le coût effectif de chaque tâche, les transferts entre collectivités sont éliminés au niveau du gouvernement qui en bénéficie.

Le tableau 4.3 résume les principaux domaines à compétence financière fédérale, cantonale et communale. On constate que la Confédération joue un rôle prédominant dans les relations avec l'étranger et prend en charge dans une large mesure les dépenses pour la défense nationale et l'agriculture. Par ailleurs, elle couvre la majorité des frais du service financier (qui incluent notamment les transferts), du trafic et de l'énergie, ainsi que de la sécurité sociale. Les principaux domaines de compétence cantonale relèvent de la santé publique et des divers domaines de l'enseignement et de la recherche. Les cantons s'occupent en outre du système judiciaire et assurent en grande partie les services de la police. Les communes, quant à elles, sont particulièrement actives dans le domaine de l'environnement (hygiène du milieu), ainsi que dans le secteur de la culture, des loisirs et des sports.

Malgré la prédominance des trois niveaux de gouvernement dans certains domaines du secteur public, aucune collectivité ne finance entièrement les tâches publiques qui lui sont imparties, à l'exception des relations avec l'étranger qui sont entièrement couvertes par les fonds de la Confédération. Néanmoins, si la participation financière des autres échelons politiques est parfois importante au niveau des activités à prédominance cantonale et communale, elle est presque inexistante à l'échelle des tâches fédérales.

**Tableau 4.3** Les domaines de compétence des trois niveaux de collectivité en 1989 (participation financière en % des dépenses totales de chaque tâche)

	Confédération	Cantons	Communes	Total
Domaines où la Confédération joue un rôle prédominant :				
Relations avec l'étranger	100,0	0,0	0,0	100,0
Défense nationale	90,7	3,7	5,6	100,0
Agriculture	83,0	14,1	2,9	100,0
Dépenses du service financier <sup>1</sup>	75,3	1,8	22,9	100,0
Transport, énergie	51,2	24,0	24,8	100,0
Prévoyance sociale	48,1	29,9	22,0	100,0
Domaines où les cantons jouent un rôle prédominant :				
Justice	11,0	71,6	17,4	100,0
Santé	0,6	64,0	35,4	100,0
Police et service du feu	2,6	63,3	34,1	100,0
Enseignement et recherche	16,3	51,2	32,5	100,0
Domaines où les communes jouent un rôle prédominant :				
Hygiène du milieu	5,5	16,4	78,1	100,0
Culture, loisirs, sports	8,2	25,7	66,1	100,0
Autorités, administration générale	15,8	36,3	47,9	100,0
Pour les autres domaines regroupés – services spéciaux (uniquement la Confédération), culte, aménagement du territoire/politique régionale, sylviculture, chasse, pêche, cours d'eau, avalanches, tourisme, industrie, artisanat, commerce – la répartition est la suivante :				
	30,0	41,4	28,6	100,0

Source : *Finances publiques en Suisse 1989*, AFF, Berne, 1991.

1. Dans les dépenses du service financier sont comprises : les intérêts passifs, les frais d'émission, les parts des collectivités publiques aux recettes des autres niveaux de gouvernement, les contributions au titre de la péréquation financière, les conventions fiscales avec l'étranger et la gérance des immeubles du patrimoine financier.

**Répartition des tâches selon le critère économique**

La classification économique renseigne sur la nature économique des dépenses publiques. Contrairement à la classification fonctionnelle, les doubles imputations liées aux transferts entre les collectivités sont éliminées au niveau du gouvernement qui les octroie.

Plusieurs caractéristiques structurelles ressortent du tableau 4.4 qui présente la répartition des dépenses ainsi classées. D'abord, si l'on fait la distinction entre les dépenses pour les besoins propres et les dépenses de transferts dans un sens large, l'on constate que ces derniers prennent une place particulièrement importante dans le budget fédéral. En effet, les transferts octroyés par la Confédération représentent les deux tiers des dépenses brutes et reviennent essentiellement aux autres collectivités publiques (26,6 % des dépenses fédérales), aux entreprises publiques et aux assurances sociales (20 % des dépenses fédérales), ainsi qu'à des tiers (17,4 % des dépenses fédérales). En revanche, les cantons,

Tableau 4.4 Répartition des dépenses selon le critère économique (1989)

En % des dépenses totales de chaque niveau	Confédération	Cantons	Communes	Total *
Rémunérations/prestations sociales	10,6	38,6	35,5	35,0
Consommation de biens et services :	21,6	15,1	26,2	24,2
- intérêts passifs	3,2	3,0	4,8	4,3
- Autres	18,4	12,1	21,4	19,9
Investissements propres	2,2	10,3	18,6	12,4
Dépenses propres	34,4	64,0	80,3	71,6
Transferts :	64,0	35,2	19,5	27,4
- aux tiers	17,4	18,1	9,8	18,2
- aux entreprises publiques	20,0	3,9	0,6	9,2
- aux collectivités publiques	26,6	13,2	9,1	
Prêts et participation	1,6	0,8	0,2	1,0
Transferts	65,6	36,0	19,7	28,4
Dépenses totales	100,0	100,0	100,0	100,0
Dépenses d'investissements	12,0	16,9	20,0	15,4
Dépenses courantes	88,0	83,1	80,0	84,5

\* Doubles imputations non comprises dans le total.

Source : AFF (1991), *Finances publiques en Suisse 1989*, Berne.

et encore davantage les communes, affectent une proportion élevée de leurs dépenses au domaine propre et surtout au financement des rémunérations et des prestations sociales. Par ailleurs, au fur et à mesure que l'on descend dans la hiérarchie gouvernementale, le niveau d'investissements augmente. Modestes au niveau fédéral, les investissements atteignent 20 % des dépenses communales.

#### 4.1.2 Evolution des dépenses (1950-1989)

##### *Evolution globale*

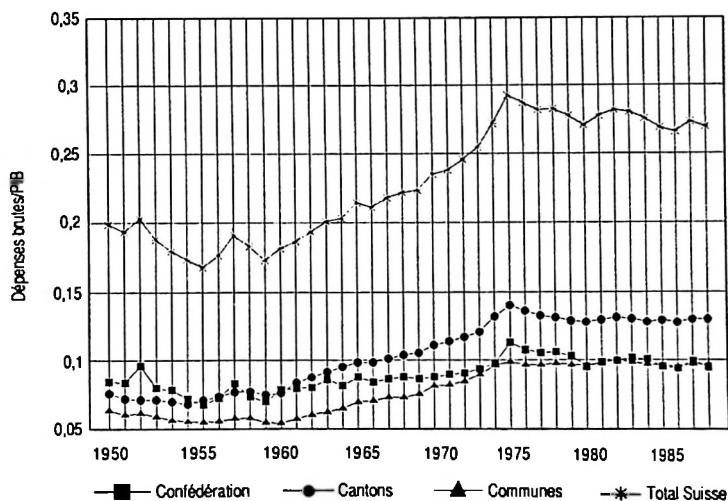
Au niveau consolidé et en termes nominaux, les dépenses publiques se sont multipliées par 20 entre 1950 et 1989 pour passer de 3,9 à 78 milliards de francs (le PIB s'est multiplié par 15 environ). Même en tenant compte de l'inflation, cette augmentation reste impressionnante. Les causes de cette croissance sont fondamentalement les mêmes que dans les autres pays industrialisés. Il convient néanmoins de mettre en évidence le rôle important joué par le besoin de rattrapage (le secteur public suisse était l'un des plus petits avant la guerre) et l'effet combiné de l'importance dans le système fiscal des impôts sur le revenu et de leur progressivité relativement forte.

On peut voir dans le graphique 4.1 que les dépenses n'évoluent pourtant pas de manière identique aux trois niveaux de collectivité. Ramenées au PIB, les dépenses de la Confédération enregistrent un taux d'augmentation nettement moins fort que celui des cantons et des communes. Même si l'on fait abstraction du gonflement des dépenses fédérales dans la période de l'après-guerre en se référant à la période 1960-1989, la part des dépenses cantonales et communales dans le PIB s'est accrue en moyenne deux fois plus vite que celle des dépenses fédérales. La dynamique enregistrée au niveau des cantons et des communes s'est manifestée tant sur le plan du financement des tâches publiques qu'au niveau de leur exécution, mais elle est plus prononcée dans le premier cas. Il ressort ainsi du tableau 4.5 que la part des dépenses de la Confédération, comparée aux dépenses totales du secteur public, n'a cessé de diminuer depuis 1950, alors que celles des autres niveaux de gouvernement ont connu l'évolution inverse. On peut ainsi admettre que ce sont surtout les *gouvernements inférieurs qui ont répondu à l'augmentation quantitative et qualitative de la demande de prestations publiques*. Cette évolution semble quelque peu paradoxale dans la mesure où, sur le plan juridique, les compétences se sont plutôt développées en

faveur de la Confédération. En effet, durant ces dernières décennies, la plupart des "tâches nouvelles" dans le domaine des assurances sociales, de l'aménagement du territoire, de la protection de l'environnement et de l'énergie nucléaire ont été largement confiées à la Confédération.

L'un des facteurs déterminant du rôle financier croissant des cantons et des communes est lié à la *structure des dépenses*. Or, les domaines à forte croissance, tels que la santé publique et l'enseignement, sont principalement confiés aux cantons. Quant aux communes, elles s'occupent de deux domaines qui jouent un rôle de plus en plus important dans notre société, à savoir l'environnement, ainsi que la culture, les loisirs et les sports. Un autre facteur explicatif réside dans l'*évolution inégale des recettes* selon l'échelon politique. Ainsi, la croissance relativement plus importante des recettes cantonales et communales, liée à la priorité donnée aux impôts progressifs sur le revenu, est sans doute à l'origine de la forte *dynamique financière* au niveau régional (cf. aussi le chapitre 3 sur le financement de l'Etat).

Graphique 4.1 Evolution du rapport dépenses brutes – PIB (1950-1989)



**Tableau 4.5** Evolutions des parts de chaque échelon politique dans les dépenses totales (dépenses selon le critère de financement) (%)

	Confédération	Cantons	Communes	Total Suisse
1950	42,3	28,8	28,9	100
1960	40,4	33,5	26,1	100
1970	38,5	33,3	28,2	100
1980	37,0	33,9	29,1	100
1989	35,1	35,2	29,7	100
Taux de variation : 1950-1987	- 17,0	+ 22,2	+ 2,8	
Taux de variation annuel moyen	- 0,48	+ 0,52	+ 0,07	

#### *Evolution de la répartition des tâches (1960-1989)*

Sur la période observée, les 5 groupes de tâches financièrement les plus importants de l'Etat, à savoir l'enseignement et la recherche, la prévoyance sociale, les transports et l'énergie, la santé et la défense nationale, absorbent toujours environ les deux tiers des dépenses consolidées. Néanmoins, chacune de ces tâches évolue d'une manière différente aussi bien au niveau global qu'au niveau de la répartition entre les trois entités étatiques. Il ressort ainsi du tableau 4.6 que la compétence financière s'oriente vers une *centralisation accrue* dans trois de ces domaines : le trafic et l'énergie, la prévoyance sociale, ainsi que l'enseignement et la recherche. Si l'évolution du premier domaine s'explique en grande partie par l'extension et l'entretien du réseau routier dans les années 1970 et 1980 ainsi que par un gonflement des dépenses pour les chemins de fer, celle du deuxième domaine est liée à une contribution accrue de la Confédération aux assurances sociales. Quant à l'expansion de la charge fédérale dans le domaine de l'enseignement et de la recherche, elle est essentiellement imputable au financement des universités, de la recherche et de la formation professionnelle.

Dans le domaine de la santé, en revanche, on assiste à un mouvement de *décentralisation* dans la mesure où la Confédération s'est presque entièrement désengagée de cette activité entre 1960 et 1989. Ainsi en 1989, les cantons et les communes prennent en charge la quasi-totalité de cette tâche. En raison de la forte

augmentation du coût de la santé, ce secteur pèse de plus en plus lourdement dans le budget du secteur public. En effet, la part de la santé publique dans les dépenses consolidées a progressé de 41 % en 29 ans, ce qui se traduit par un fort accroissement de la charge financière pour les cantons et les communes. Reste la défense nationale où l'on n'observe aucune dynamique fédéraliste.

**Tableau 4.6** Répartition des 5 tâches financièrement les plus importantes entre la Confédération, les cantons et les communes (1960-1987)

	1960*		1989 *	
	% horizontal	% vertical	% horizontal	% vertical
<i>Enseignement et recherche</i>				
- Confédération	9,8	4,3	16,3	9,1
- Cantons	51,4	27,54	51,2	27,0
- Communes	38,8	26,6	32,5	21,7
- Total Suisse	100,0	17,9	100,0	19,6
<i>Défense nationale</i>				
- Confédération	96,7	37,1	90,7	19,0
- Cantons	1,9	0,9	3,7	1,3
- Communes	1,4	0,8	5,6	1,9
- Total Suisse	100,0	15,5	100,0	7,4
<i>Prévoyance sociale</i>				
- Confédération	42,1	12,5	48,1	21,0
- Cantons	30,7	11,0	29,9	12,3
- Communes	27,2	12,5	22,0	10,7
- Total Suisse	100,0	12,0	100,0	15,4
<i>Trafic et énergie</i>				
- Confédération	21,5	6,1	51,2	16,5
- Cantons	42,5	14,6	24,0	11,6
- Communes	36,0	15,9	24,8	8,7
- Total Suisse	100,0	11,5	100,0	11,3
<i>Santé</i>				
- Confédération	2,3	0,5	0,6	0,2
- Cantons	72,0	17,5	64,0	17,2
- Communes	25,7	8,0	35,4	15,4
- Total Suisse	100,0	8,2	100,0	12,4

\* % horizontal = part de chaque niveau de collectivité dans le financement total d'une tâche ; % vertical = part d'une tâche dans les dépenses brutes d'un niveau de collectivité ; dans le "total suisse", les doubles imputations sont éliminées.

Source : *Finances publiques en Suisse*, diverses années, AFF, Berne.

**Tableau 4.7** Le partage du financement dans le domaine de l'hygiène du milieu et dans celui de la culture, des loisirs et des sports en 1960 et 1989 (parts en % des dépenses totales)

Hygiène du milieu	1960	1989
Confédération	2,3	5,5
Cantons	71,1	16,4
Communes	26,6	78,1
<b>Culture, loisirs, sports</b>		
Confédération	13,9	8,2
Cantons	31,1	25,7
Communes	55,0	66,1

Source : *Finances publiques en Suisse*, diverses années, AFF, Berne.

Si l'on considère les autres tâches de l'Etat, il convient de relever que les deux domaines qui ont connu le plus fort accroissement dans les dépenses consolidées évoluent vers une *décentralisation financière*. Les communes ont ainsi consolidé leur prédominance financière dans le domaine de la culture, des loisirs et des sports, et les activités relatives à l'environnement (hygiène du milieu), dont le financement a été assuré à 71 % par les cantons en 1960, sont devenues un domaine à compétence communale dès le début des années 1970. Il convient pourtant de souligner que les dépenses communales dans le domaine de l'environnement sont essentiellement liées au fédéralisme d'exécution en ce sens que les communes appliquent et réalisent les programmes fixés au niveau fédéral (lutte contre la pollution du sol, de l'eau, de l'air et du bruit).

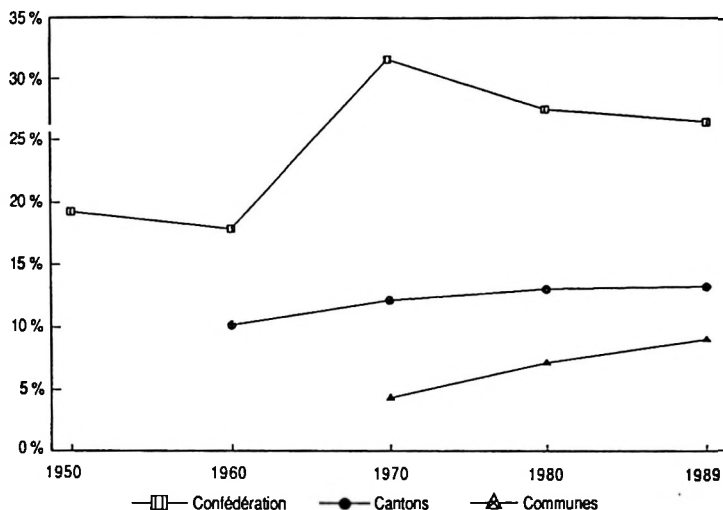
Pour les autres groupes d'activité publique, on n'observe que peu ou pas de dynamique fédéraliste hormis un désengagement de la Confédération dans certains domaines dits traditionnels, tels que les services de la police ou l'administration générale.

#### *Evolution de la répartition des dépenses selon le critère économique*

Depuis 1965, la proportion des fonds étatiques employés pour les dépenses de transferts a nettement augmenté au détriment de la part affectée au domaine propre. Bien que la Confédération continue à jouer un rôle prédominant dans le financement des transferts, elle contribue de moins en moins au financement des autres collectivités publiques (cf. le graphique 4.2). En revanche, ce



**Graphique 4.2** Part des transferts aux collectivités publiques dans les dépenses brutes (1950-1990)



sont les cantons et les communes qui ont augmenté leur effort financier en participant davantage aux dépenses des autres échelons politiques. Cette tendance représente un autre indicateur de la dynamique financière croissante des collectivités locales.

#### 4.2 LES CRITÈRES DE RÉPARTITION DES TÂCHES EN THÉORIE ET DANS LE CAS DE LA SUISSE

Après cette partie descriptive sur le partage des tâches entre les collectivités publiques suisses, on peut se demander quels sont les critères de répartition des tâches disponibles du point de vue théorique et finalement du point de vue pratique dans le cas de la Suisse. Dans un Etat fédératif, il se pose, en effet, pour chaque bien et service à fournir par l'Etat, le problème de l'attribuer au niveau de gouvernement approprié. La question de l'attribution peut être posée aussi bien pour les compétences législatives, les compétences d'exécution ou pour celles du financement des tâches publiques. Notons que l'échelon qui finance une tâche n'est pas nécessairement le même que celui qui prend la décision et ne correspond pas non plus forcément à celui qui en assume l'exé-

cution. Les relations entre la Confédération et les cantons sont, par exemple, caractérisées par un "fédéralisme d'exécution" prononcé. En d'autres termes, les tâches revenant à la Confédération selon l'article 3 de la Constitution sont, dans une large mesure, prises en charge par les cantons. On peut citer à titre d'exemple le cas de la construction des routes nationales où la participation financière de la Confédération aux dépenses effectuées par les cantons s'élève à plus de 80 %.

#### **4.2.1 Bref survol des critères théoriques en matière de décentralisation gouvernementale**

Le propos de cette partie est de résumer les principaux critères économiques en matière de décentralisation gouvernementale sans pour autant faire la distinction entre la décentralisation des compétences législatives, exécutives et financières. Ce cadre analytique nous permettra de mieux cerner les avantages et les inconvénients lors de l'attribution d'une tâche à un niveau de gouvernement donné. Néanmoins, on verra plus loin qu'en pratique, le degré optimal de décentralisation ainsi que les relations entre les échelons politiques sont plutôt déterminés par des facteurs d'ordre historique, politique et culturel.

L'argument le plus souvent avancé en faveur d'une attribution des tâches aux niveaux de gouvernement inférieurs réside dans la proximité entre le gouvernement et les gouvernés. Cette proximité permet aux collectivités locales de mieux connaître, et à des coûts d'information moindres, les préférences des individus et d'adapter ainsi l'offre de prestations en conséquence. Toutefois, cette adaptation de l'offre à la demande d'une collectivité locale n'implique un gain de bien-être pour les résidents que si leurs goûts en matière de prestations publiques sont relativement homogènes et divergent des préférences du citoyen moyen d'une nation. On peut admettre que ceci est vrai pour la Suisse qui se caractérise par de fortes disparités intercantionales qui semblent en général plus importantes que les disparités que l'on rencontre au niveau local. La décentralisation des compétences favorise également la responsabilité des citoyens. Ces derniers sont plus directement concernés par les affaires publiques et montrent dans l'ensemble une sensibilité accrue en ce qui concerne le choix et le financement des prestations fournies. Or, il y a de fortes chances que la proximité entre le gouvernement et les gouvernés se traduise par des décisions plus conformes à la volonté populaire et par un meilleur contrôle des citoyens sur l'action publique. Notons encore que la concurrence entre les collectivités locales, combinée

à la mobilité des individus et des entreprises, constitue une incitation à gérer efficacement l'offre. Comme on le verra plus loin, tous ces arguments positifs sont fonction de la portée géographique des bénéfices procurés par les prestations publiques. Il est certes déraisonnable d'attribuer les compétences en matière de défense nationale aux communes, alors que les bénéficiaires profitent à tous les citoyens d'une nation. En revanche, il est souhaitable que les prestations dans le domaine des loisirs (centres culturels, terrains sportifs) qui se caractérisent par un cercle de bénéficiaires limité, soient fournies par les collectivités locales.

Lorsqu'une collectivité locale offre une prestation, il est bien probable que les bénéficiaires qui en découlent ne profitent pas aux seuls citoyens de la collectivité en question, mais également à des individus d'autres collectivités. Ces derniers n'étant pas contribuables dans la collectivité qui offre la prestation, ils en profitent sans pour autant contribuer à son financement. Ces effets dits de débordement (dans notre cas positifs) impliquent une mauvaise allocation des ressources en ce sens que la collectivité qui les produit ne tient compte que du rapport coût/bénéfice marginal qui la concerne. Cherchant à produire une quantité conforme au critère d'optimum qui veut que le coût marginal interne égalise le bénéfice marginal interne, elle produit en quantité insuffisante par rapport au bénéfice marginal social (qui comprend outre le bénéfice interne les bénéfices procurés aux collectivités avoisinantes). Cependant, plus la collectivité est grande, moins les effets de débordement liés à une prestation sont importants, car la distance géographique croissante rend l'accès à une prestation locale plus difficile pour les autres collectivités. Cette relation entre la taille de la collectivité et les effets de débordement justifie la centralisation d'une tâche lorsque ces derniers sont importants<sup>1</sup>.

Une autre raison justifiant une plus grande centralisation est liée aux économies d'échelle qui caractérisent la fourniture de certains biens et services. L'on parle d'économies d'échelle si le coût moyen (coût par habitant) de production d'une prestation diminue lorsque le volume offert augmente. Or, l'échelle de production étant directement liée à la taille de la collectivité, une centralisation accrue est intéressante dès qu'il existe des économies d'échelle importantes. Prenons l'exemple de l'épura-

1. Dans le cas des effets de débordement négatifs (par exemple la pollution), la collectivité sur-produit puisqu'elle fait abstraction des effets négatifs qu'elle occasionne sur les autres collectivités (le coût marginal social dépasse le coût marginal interne). Or, plus la collectivité est grande, moins les effets négatifs sont ressentis par les collectivités avoisinantes [pour plus de détails théoriques, cf. Weber L. (1991)].

tion des eaux dont la tâche incombe essentiellement aux communes. Certaines communes ont constaté que les coûts par habitant sont inférieurs si une station d'épuration est mise en place par plusieurs communes et non pas par chacune des collectivités locales individuellement. Elles peuvent ainsi décider de se regrouper pour réaliser un projet d'épuration commun profitant à l'ensemble des communes concernées. Une telle augmentation du rayon géographique pour la fourniture d'un service ne peut cependant être considérée comme efficace que si elle n'implique pas de coûts excessifs pour les usagers. Dans notre exemple, les coûts pour amener les eaux usées à la station d'épuration risquent d'être importants si les communes sont trop éloignées les unes des autres.

Une bonne partie des prestations publiques se caractérise en outre par une relative indivisibilité des capacités de production, ce qui implique qu'elles ne peuvent être offertes qu'en bloc. Pour la recherche fondamentale, par exemple, le coût minimal pour la mise en place des capacités de production s'avère en général très élevé. Certaines collectivités trop petites étant incapables de financer des projets dans ce domaine, cette tâche doit être confiée à un niveau de gouvernement supérieur, voire à l'administration centrale ou même supra-national.

Il convient enfin de souligner que l'accroissement du nombre de niveaux gouvernementaux auxquels une décision doit être prise augmente les coûts d'organisation et d'information. Pour chaque entité décisionnelle supplémentaire, il faut en effet mettre en place chaque fois toute une infrastructure en plus (gouvernement, administration, élections, votations). De plus, une structure comportant plusieurs niveaux étatiques accentue les problèmes d'information (système moins transparent) et de coordination, engendre des procédures parallèles qui sont administrativement onéreuses et rend une entente nationale particulièrement difficile. Le cas de la Suisse montre d'ailleurs combien il est difficile de prendre des décisions qui ont une portée nationale. Ces coûts d'information et d'organisation expliquent dans une large mesure pourquoi le nombre d'échelons gouvernementaux doit être limité et ceci malgré le fait que, selon les critères d'efficacité économique énoncés ci-dessus (préférences des individus, effets de débordement, économie d'échelle, indivisibilité des capacités de production), la dimension optimale pour la fourniture des prestations publiques varie d'un bien/service public à l'autre.

Hormis les problèmes d'efficacité associés à une décentralisation gouvernementale, des arguments d'ordre social peuvent justifier l'attribution de certaines tâches au gouvernement central.

Or, une centralisation est souhaitable pour les prestations considérées comme de première nécessité, pour lesquelles on désire garantir un niveau d'approvisionnement minimal et une qualité uniforme pour tous les citoyens d'une nation. C'est par exemple le cas des assurances sociales. Enfin, il faut ajouter que les politiques de redistribution interpersonnelle sont autodestructrices au niveau local si les agents économiques sont mobiles et qu'une politique macro-économique décentralisée est inefficace dès lors que les économies locales sont très ouvertes<sup>1</sup>.

#### 4.2.2 Degré optimal de centralisation/décentralisation

Ces quelques réflexions montrent que la décentralisation gouvernementale, tout comme la centralisation, a des avantages et des inconvénients qu'il convient de peser lors de l'attribution des tâches publiques aux divers échelons gouvernementaux. Il ressort également des remarques faites cidessus que le degré adéquat de centralisation est étroitement lié à la nature des diverses prestations publiques. Or, du point de vue de la théorie économique, il est efficace d'attribuer une tâche au niveau de gouvernement dont les citoyens sont les seuls à tirer profit et dont ils sont les seuls à supporter les coûts. En d'autres termes, il faut que le cercle des bénéficiaires d'une prestation corresponde à celui des payeurs. Toutefois, si l'attribution au niveau du gouvernement approprié semble évidente pour certaines tâches publiques, il n'en est pas de même pour d'autres. A quel échelon gouvernemental faut-il par exemple confier les compétences de l'aéroport international de Genève ? Au canton de Genève, à la Confédération ou à une association ad hoc des cantons romands ?

#### *Catégories de prestations*

Pour un certain nombre de tâches, il ne fait aucun doute qu'elles doivent être confiées au gouvernement central. Si les cantons suisses ont décidé de se former en un Etat fédératif en 1848, ne fut-ce pas en premier lieu pour poursuivre certains objectifs communs ? Si l'on considère les tâches qui ont été initialement attribuées à la Confédération par la Constitution fédérale, on constate qu'il s'agit essentiellement de fonctions *d'importance*

---

1. Pour une analyse plus détaillée, cf. : King D. (1984), *Fiscal Tiers - The Economics of Multi-Level Government*, London/Sydney : George Allen & Unwin ; Frey R. (1977), *Zwischen Föderalismus und Zentralismus*, Bern/Frankfurt : Herbert Lang ; Weber L. (1991), *L'Etat, acteur économique*, 2e éd., Paris : Economica.

*nationale*, qui bénéficient plus ou moins à l'ensemble des citoyens suisses (défense nationale, transports), et de fonctions *d'importance internationale* (affaires étrangères, aide au développement). A l'autre extrême, on trouve des prestations publiques qui profitent essentiellement à la population locale (*prestations locales*), telles que les jardins d'enfants, les routes d'accès, les bibliothèques, etc. Pour ces prestations, une centralisation n'apporte aucun avantage, alors qu'elle implique des coûts supplémentaires notamment en raison du processus de prise de décision plus lourd et d'une mauvaise adaptation de l'offre aux préférences locales.

Entre ces deux catégories de tâches, il existe pourtant toute une gamme de prestations publiques pour lesquelles le degré adéquat de décentralisation se situe entre la forme purement centralisée (Confédération) et la structure la plus décentralisée (communes dans le cas de la Suisse). Or, l'organisation fédéraliste suisse conçoit une seule solution intermédiaire pour tous ces cas, à savoir les cantons qui en tant qu'Etats souverains existaient bien avant l'Etat fédératif actuel. Il est évident que ce niveau de gouvernement supplémentaire ne constitue pas une solution satisfaisante pour toutes ces fonctions restantes. Frey<sup>1</sup> distingue ainsi deux groupes de tâches pour lesquelles le degré adéquat de centralisation ne correspond à aucun de ces trois échelons politiques.

### *Les prestations interrégionales*

Premièrement, les *prestations interrégionales* : elles se caractérisent par le fait que le cercle des bénéficiaires s'étend sur plusieurs cantons (ou communes), mais pas sur l'ensemble de la nation (ou l'ensemble d'un canton). De plus, la fourniture de ces prestations n'est souvent efficace qu'à partir d'une certaine échelle de production. Les écoles secondaires, les aéroports et les grands théâtres entrent par exemple dans cette catégorie. Pour ces tâches, une coordination horizontale peut être souhaitable pour éliminer les inconvénients liés à une solution purement décentralisée. Une telle solution est efficace à condition que les coûts de négociation ne soient pas trop importants et qu'il soit tenu compte des intérêts respectifs des diverses collectivités notamment par une compensation financière. En Suisse, il existe par exemple une quinzaine de "conférences de magistrats", c'est-à-dire d'associations de responsables cantonaux chargés des mêmes types d'activités<sup>2</sup>. Ces conférences ont toutefois un rôle essentiellement

1. Frey R. (1977), pp. 42, 43 : il est à noter que Frey se limite pour cette classification à un Etat fédératif à deux niveaux.

2. Haenni D. (1989), p. 98.

consultatif et dans de nombreux domaines d'activité cantonale revêtant un caractère interrégional, on constate un manque ou une absence de coordination. Cette dernière est par exemple insuffisante au niveau des écoles secondaires, ce qui cause des problèmes non négligeables pour les personnes qui doivent changer de canton avec leurs enfants. La création de régions spécialisées pour certaines tâches bien déterminées constitue une autre solution. Elle va plus loin que la coordination horizontale dans la mesure où elle implique la formation d'une entité supplémentaire. Pour le cas de la Suisse, une région spécialisée peut être composée de plusieurs cantons formant en quelque sorte un quatrième niveau de gouvernement à côté de la Confédération, des cantons et des communes pour l'accomplissement d'une tâche bien déterminée, comme l'approvisionnement en eau, par exemple.

### *Les prestations régionales "méritoires"*

Hormis les prestations interrégionales, Frey distingue également les *prestations régionales "méritoires"* : soit celles qui ne revêtent pas un caractère national du point de vue de leurs particularités techniques. En revanche, on leur attribue un caractère national sur la base de critères sociaux en ce sens que tous les citoyens d'une nation devraient bénéficier d'un niveau minimal d'approvisionnement et ceci indépendamment de leur domicile. Il s'agit en particulier des prestations offertes dans les domaines de l'enseignement et de la santé publique. Pour cette catégorie de tâches, une centralisation se justifie, mais elle ne constitue pas nécessairement une solution optimale. En effet, il peut être préférable d'attribuer au gouvernement central la compétence d'édicter des lois cadres et de laisser ainsi une certaine liberté d'action aux collectivités locales. Une telle solution permet de garantir des normes uniformes sans pour autant entraîner des coûts liés à la centralisation. Citons l'exemple de la loi fédérale sur la police des eaux. En tant que loi cadre, elle règle la haute surveillance dans ce domaine tout en laissant une grande marge de manœuvre aux cantons et aux communes. L'offre de prestations "méritoires" peut également être réglée par une coordination verticale, c'est-à-dire selon un accord commun entre les niveaux gouvernementaux.

### 4.2.3 La théorie économique et la répartition des tâches en Suisse

#### *La théorie économique et les tâches de la Confédération*

On peut se demander maintenant dans quelle mesure les compétences financières des tâches publiques suisses et leur évolution dans le temps (cf. le point 4.1) s'expliquent par des considérations d'ordre théorique. En effet, si l'on reprend les principales tâches financées par la Confédération (cf. tableau 4.3), l'on constate qu'elles se justifient aisément par des critères économiques. Il s'agit en grande partie de prestations de portée nationale ou internationale qui sont caractérisées par d'importants *effets de débordement* que seul le gouvernement central peut internaliser de manière appropriée (défense nationale, relations avec l'étranger, agriculture). Ces effets de débordement expliquent d'ailleurs l'inertie fédéraliste quasi totale dans ces domaines sur la période 1960-1989. Quant à l'intervention du gouvernement fédéral dans le domaine de la prévoyance sociale, elle reflète un objectif national de garantir un niveau d'approvisionnement minimal pour tous les citoyens et de fixer des normes uniformes pour l'ensemble du pays. Le rôle prédominant joué par la Confédération dans le domaine du trafic et de l'énergie<sup>1</sup> s'explique par les *économies d'échelle réalisables* et avant tout par un souci de *coordination*. Un réseau routier cantonal peut certes être considéré comme un ensemble en soi, mais il doit également s'insérer dans un réseau routier plus ample qui couvre toute la nation. Le même raisonnement peut être fait pour les routes communales. La forte interdépendance dans ce domaine se reflète d'ailleurs dans une participation financière des cantons et des communes qui constitue 25 % environ pour chacun de ces deux échelons.

#### *La théorie économique et les tâches des cantons*

Si l'on considère dans les grandes lignes les principaux domaines à compétence financière cantonale, on remarque qu'il s'agit bien de prestations à portée essentiellement régionale (la santé publique, la justice et la police). Le désengagement financier quasi-total de la Confédération dans le domaine de la santé est pourtant moins facile à justifier du point de vue économique. En effet, certains services de santé revêtent une importance qui dépasse les frontières cantonales (hôpitaux cantonaux, cliniques spécialisées) et prennent même une importance nationale (lutte

---

1. Il est à noter qu'il s'agit d'un groupe de tâches très hétérogène qui englobe les routes, les chemins de fer, les transports par eau, le trafic aérien, l'énergie.



contre certaines maladies)<sup>1</sup>. Il ne faut pourtant pas oublier que la statistique financière, sur laquelle on se base, ne révèle pas l'existence d'une éventuelle coordination horizontale, verticale, voire l'existence de lois cadres fédérales.

### *La théorie économique et les tâches des communes*

Au niveau des compétences communales, l'on retrouve des tâches qui ont précédemment été classées comme prestations à caractère local (loisirs, sports, protection de l'eau, ordures ménagères, etc.) La décentralisation financière observée entre 1960-1989 (cf. le point 4.1) dans les deux principaux domaines d'activité communale (culture, loisirs et sports, ainsi que l'environnement<sup>2</sup>) trouve également une justification économique. En ce qui concerne l'environnement, les citoyens d'une collectivité à taille limitée sont directement concernés par les problèmes du milieu qui les entoure et sont ainsi mieux à même de s'en charger d'une manière efficace que les citoyens d'une collectivité plus large. Quant aux services publics fournis dans les domaines de la culture, des loisirs et des sports, une offre locale a de fortes chances de mieux correspondre aux préférences locales qu'une offre à plus grande échelle.

Si la théorie économique peut assez bien expliquer la répartition des principaux groupes de tâches publiques, telle qu'elle existe de nos jours et telle qu'elle a évolué depuis 1960, il ne faut pourtant pas oublier que l'application des critères économiques a dans une large mesure été déterminée par des facteurs historiques et socio-culturels. Ce sont ces derniers qui ont en fin de compte façonné la structure fédéraliste des activités publiques en Suisse. On verra notamment dans la partie suivante que les mesures prises, dès le début des années 1960, en vue de procéder à une nouvelle répartition des tâches entre la Confédération et les cantons, ont été largement influencées par des critères de politique générale, tels que la subsidiarité et le respect des minorités, et par des critères financiers tenant compte des notions de capacité financière et d'équilibre budgétaire. En revanche, deux critères spécifiquement économiques et pertinents dans l'allocation des ressources, à savoir les effets de débordement et les économies d'échelle sont simplement ignorés<sup>3</sup>.

---

1. Seuls certains problèmes particuliers de santé relèvent de la Confédération, tels que la lutte contre les maladies transmissibles, le contrôle des denrées alimentaires, la protection contre les radiations, la protection contre la toxicité, le contrôle des stupéfiants [Undritz N. (1988)].

2. La statistique financière utilise le terme "hygiène du milieu" pour les actions publiques dans le domaine de l'environnement.

3. Dafflon B. (1990b).

#### 4.2.4 Nouvelle répartition des tâches

L'annexe 4.1 résume les mesures qui ont été prises depuis le début des années 1970 en vue de revoir et de réformer l'attribution des tâches entre la Confédération et les cantons. Avant de présenter les réformes entrées en vigueur depuis cette date, il faut se demander pourquoi la nécessité de procéder à une nouvelle répartition des tâches s'est fait sentir.

##### *Facteurs déclenchant le besoin de revoir la répartition des tâches*

L'origine de ce besoin s'explique essentiellement par l'interaction de trois facteurs qui, comme on le verra ci-après, ont profondément influencé le fonctionnement et l'organisation du secteur public suisse. Le premier facteur a trait à la répartition des compétences qui a évolué en direction d'une responsabilité amoindrie des cantons, alors que le fédéralisme politique suisse, qui est assez prononcé et peu souple, veut que la souveraineté initiale revienne aux cantons. A ce facteur fondamental s'ajoutent deux autres éléments, à savoir les changements intervenus au niveau des structures socio-économiques et l'évolution inégale des recettes publiques selon l'échelon politique.

##### *L'influence des changements socio-économiques*

Dans l'ensemble, les tâches publiques sont devenues plus complexes en raison des exigences croissantes émanant du progrès technique et scientifique, de la sécurité sociale, de l'environnement et de l'économie. Dans de nombreux cas<sup>1</sup>, l'attribution intégrale d'un groupe de tâches, soit à la Confédération, soit aux cantons, est devenue impossible. Mais, plus les tâches deviennent complexes, plus une collaboration étroite entre les trois échelons politiques devient indispensable. Or, lorsque deux ou trois autorités à différents échelons s'occupent d'une même tâche, il surgit nécessairement des problèmes de compétences et des inefficacités dues à des retards dans les décisions de gestion budgétaire, des doubles et triples contrôles et un sens limité de la responsabilité.

Par ailleurs, les progrès atteints dans le domaine technique ont eu des répercussions importantes sur les possibilités de production du secteur public. Ces progrès ont tout particulièrement eu tendance à favoriser une production à plus grande échelle exigeant

---

1. Notamment dans le domaine de la protection sociale, de la protection de l'environnement, de la circulation, de la technologie et de la formation.

un rayon géographique relativement plus large pour l'approvisionnement efficace des biens et services publics. Les frontières politiques (taille des collectivités publiques) sont, quant à elles, demeurées largement identiques.

Quant aux progrès réalisés dans le domaine des transports et des télécommunications, ils ont eu un effet de rapprochement des distances géographiques. Ce facteur, renforcé par la motorisation croissante de la population et les changements du mode et du niveau de vie, a contribué à une plus grande mobilité des citoyens. Cette mobilité accrue a quelque peu atténué les différences interrégionales en matière de préférences pour les prestations publiques. Certaines prestations locales sont ainsi devenues des prestations à caractère plutôt interrégional demandant davantage de coordination entre les collectivités publiques, voire l'attribution à un niveau de gouvernement supérieur. Le facteur géographique associé à une attitude sociale en évolution est par ailleurs à l'origine d'une demande accrue de prestations publiques qui profitent au même titre à l'ensemble de la population. Il n'est ainsi pas étonnant que la Confédération se soit vue confier de nouvelles compétences notamment en matière d'assurances sociales et de protection de l'environnement.

### *Le rôle joué par l'évolution inégale des ressources financières*

Hormis les facteurs liés à l'évolution économique et sociale de notre société, la dynamique caractérisant les ressources financières des trois échelons gouvernementaux a également eu des conséquences non négligeables sur le fonctionnement et l'organisation financière des activités publiques. Or, les recettes publiques ont non seulement évolué à un rythme différent de celui des tâches depuis 1960, mais de plus, elles ont évolué différemment selon le niveau de gouvernement. On a en particulier pu constater dans le chapitre 3 que les recettes cantonales et communales ont connu une croissance plus forte que les recettes fédérales. Cette évolution s'est traduite par une proportion constamment croissante des tâches publiques financées par les collectivités locales, alors que des compétences plus vastes dans les domaines essentiels de l'activité étatique ont été attribuées au gouvernement central.

Il convient pourtant de souligner qu'au cours des prospères années 1960, la Confédération participait au financement de nombreuses tâches à compétence plutôt cantonale – telles que les bourses d'études, les universités (dès 1969), la construction de logements. Cette politique financière généreuse a également contribué à l'imbrication croissante entre la Confédération et les

cantons, car il ne fut bientôt plus concevable pour les cantons d'accomplir ces tâches sans aide fédérale<sup>1</sup>.

### ***Déséquilibres, imbrication et conflits dans l'attribution des compétences***

Tous ces facteurs ont créé un clivage de plus en plus profond entre les pouvoirs décisionnels, les compétences d'exécution et la charge financière des trois échelons politiques. Un déséquilibre s'est en particulier formé entre la Confédération et les cantons. Ces derniers portent une charge financière croissante, alors que leurs compétences n'augmentent pas pour autant. Si les cantons restent dans une large mesure compétents pour prendre les décisions et les mesures d'exécution des lois fédérales, leur liberté, quant aux choix à faire dans une situation donnée, a diminué en raison de l'augmentation de la législation fédérale, des règlements d'application et des contrôles fédéraux<sup>2</sup>. La tendance vers une imbrication croissante des responsabilités a par ailleurs causé des conflits de compétences et des enchevêtrements coûteux d'ordre administratif et financier<sup>3</sup>. Dès la fin des années 1960, le besoin d'une révision du partage des tâches entre la Confédération et les cantons s'est fait sentir pour clarifier l'attribution des compétences et l'équilibrer davantage.

Cette question même a d'ailleurs aussi fait l'objet de discussions entre certains cantons et leurs communes. Plusieurs motifs avaient déclenché ce processus, tels que les objectifs de simplification, le désir de décentralisation ou la recherche d'une plus grande efficacité. Toutefois, l'accent des propositions est plutôt mis sur la répartition des coûts et du financement des tâches publiques que sur les compétences décisionnelles. Les questions liées aux déséquilibres budgétaires et à la péréquation financière intercommunale sont le plus souvent au centre des discussions.

### ***Objectifs directeurs de la réforme : un compromis politico-rationnel***

Il découle des remarques faites ci-dessus que la Suisse est soumise à deux contraintes fondamentales. D'une part, celle émanant de son régime fédératif qui attribue un rôle important aux particularités locales et assigne la souveraineté initiale aux 26 Etats membres. D'autre part, celle émanant d'une économie et d'une so-

1. Voyame J. (1989), p. 110.

2. Knapp B. (1989), p. 24.

3. L'imbrication financière croissante se reflète notamment dans l'augmentation des transferts entre collectivités, observée depuis 1960.

ciété en évolution qui requièrent une adaptation de cette structure politique. Or, comme Dafflon le souligne "on ne saurait proposer des politiques fiscales centralisées pour le motif que seule une centralisation les rend efficaces d'un strict point de vue économique. Il faut en plus tenir compte du poids que les cantons attachent à leur autonomie, même au prix d'une certaine "irrationalité" fiscale" <sup>1</sup>.

Il n'est ainsi pas étonnant que les objectifs directeurs des réformes entreprises depuis le début des années 1970 reflètent ce compromis entre les éléments politiques et les aspects qui sont plutôt fondés sur une rationalité économique (cf. l'annexe 4.1). Si l'on analyse de plus près les efforts entrepris au cours de ces vingt dernières années, l'on constate pourtant que ce sont avant tout les facteurs politiques qui ont primé. La réforme avait bien pour but de promouvoir une exécution rationnelle des tâches notamment par une répartition plus claire des compétences, mais en aucun cas elle ne devait remettre en cause les fondements mêmes du fédéralisme suisse. Il n'était notamment pas question de procéder à une réforme territoriale qui aurait abouti à une formation d'un plus petit nombre d'unités étatiques, mais de taille supérieure, ce qui aurait probablement permis de mieux adapter la taille des collectivités publiques aux exigences des tâches en évolution. Toute proposition portant sur une nouvelle répartition des compétences devait en outre aborder la question du financement autonome. En d'autres termes, lors de l'attribution d'une tâche à un autre échelon, il fallait être sûr que ce dernier puisse assumer son financement. Tout en respectant le découpage politique actuel, la réforme devait renforcer les compétences des cantons et ceci malgré le fait que de nombreux domaines à responsabilité étatique avaient tendance à évoluer vers une importance qui semblait justifier, pour le moins du point de vue économique, une centralisation accrue (effets de débordement, économies d'échelle, etc.) Si le désir de renforcer les compétences cantonales reflète sans aucun doute le souci de maintenir notre fédéralisme politique, il ne faut pourtant pas négliger un autre élément qui a favorisé cet objectif de décentralisation, à savoir la situation précaire des finances fédérales dans les années 1970.

### *Le problème du découpage politique*

Le découpage territorial, tel qu'il est issu de l'histoire, constitue une limite majeure à toute réforme portant sur l'attribution des compétences. Comment juger, sur la base des critères économiques énoncés auparavant, quelles tâches devraient être confiées

---

1. Dafflon B. (1986), p. 15.

aux cantons si l'on doit tenir compte de 26 collectivités caractérisées par de fortes disparités géographiques, économiques et démographiques (cf. aussi le chapitre 1) ? Le nombre et la nature des tâches qu'on devrait accorder à un canton comme Uri avec ses quelques 34 000 habitants diffèrent certes de celles que la théorie économique confierait à un canton comme Zurich comptant plus d'un million d'habitants. Il en va de même si l'on compare un canton industriel avec un canton à prédominance agricole. Si les considérations d'ordre théorique tendent à attribuer à chaque canton ses propres tâches, la pratique, quant à elle, veut que l'ensemble des tâches conférées aux cantons soient assumées au même titre par les 26 entités étatiques, sans tenir compte du critère de taille minimale.

### *Les diverses étapes de la nouvelle répartition des tâches*

L'annexe 4.1 résume les diverses étapes entreprises en vue d'une nouvelle répartition des tâches entre la Confédération et les cantons. Comment a-t-on procédé concrètement ? La commission d'étude chargée de réexaminer le partage des compétences a passé en revue l'ensemble des tâches publiques en se demandant, pour chacune d'elles, si la répartition existante était judicieuse<sup>1</sup> où s'il était possible de l'améliorer. Cette analyse a abouti à quelque 110 propositions concrètes regroupées en deux trains de mesures. Pour renforcer l'autonomie des cantons, on s'est appuyé sur le principe de la subsidiarité. En d'autres termes, l'activité étatique devait, dans la mesure du possible, être adaptée aux besoins des différentes régions, la Confédération n'étant chargée que des tâches que les cantons ne pouvaient maîtriser d'une façon satisfaisante. L'application de cette règle ne pouvant se faire qu'avec une coopération et une solidarité financière intenses entre les cantons afin d'éviter que les tâches impossibles à accomplir par le canton le plus faible ne soient confiées à la Confédération, la réforme proposait également des changements au niveau de la péréquation financière. Outre les efforts entrepris pour rééquilibrer le partage des tâches entre la Confédération et les cantons, voire pour transférer des compétences de l'Etat fédéral aux Etats

---

1. Dafflon B. (1990) relève que ce sont les critères de subsidiarité, les critères généraux liés aux préférences des agents économiques (y compris le respect des minorités), ainsi que les notions de capacité financière et d'équilibre budgétaire qui ont été déterminants lors de cette évaluation. En revanche, certains critères considérés comme importants dans la théorie économique, tels que les effets de débordement, les économies d'échelle ou la flexibilité ont été négligés.

membres, la réforme a également tenté de clarifier, dans la mesure du possible, les conflits de compétences entre ces deux niveaux de gouvernement, en délimitant plus clairement leurs responsabilités respectives et en faisant mieux correspondre les pouvoirs décisionnels à la charge financière.

### *Résultats de la réforme*

Que peut-on dire des résultats ? On ne peut certes pas parler d'une réforme de grande envergure malgré les nombreux efforts entrepris au cours de ces deux dernières décennies. Le débat politique l'a clairement emporté sur la réalisation de mesures pratiques. Le premier train de mesures a abouti à certains désenchevêtrements à caractère financier, tels que la participation cantonale à l'AVS, la suppression de subventions mineures versées pour l'école obligatoire et la santé publique. Par ailleurs, il a apporté quelques modifications faisant légèrement pencher la balance du côté des cantons (cf. l'annexe 4.2). Le Conseil fédéral cite ainsi dans son message du 25 mai 1988 des exemples qui ont contribué à une décentralisation des responsabilités, à savoir "la mise en place d'un système plus souple d'aide en matière d'exécution des peines et des mesures, des simplifications dans la protection civile, des désenchevêtrements dans la gymnastique et le sport, l'harmonisation de la compétence d'assistance pour les étrangers établis et les réfugiés, l'amélioration de la péréquation financière et l'affectation de la subvention globale provenant du produit net de la Régie fédérale des alcools, destinée aux cantons, à d'autres fins que la seule lutte contre l'alcoolisme". Le second train de mesures, dont le processus d'application est en cours<sup>1</sup>, complète le premier en poursuivant les mêmes buts. Un accent particulier est pourtant mis sur la coopération politique. Contrairement au premier train de mesures, le deuxième ne contient aucune révision constitutionnelle. Les propositions faites ne touchent en effet que des lois (7 actes législatifs) et l'abrogation d'un arrêté fédéral. Les résultats de la procédure de consultation portant sur le rapport de la commission d'étude ont montré que ce sont essentiellement les propositions tendant à une amélioration d'ordre organisationnel et administratif qui sont les mieux accueillies. Dans l'ensemble, ce deuxième train de mesures se limite à de modestes retouches apportées à l'actuelle répartition des tâches. Quant à l'allégement durable des charges fédérales dû à la nouvelle répartition des tâches, il entraîne des économies

---

1. Le Parlement a voté les dernières propositions concernant le deuxième train de mesures lors de sa session de juin 1991.

d'environ 70 millions de francs par an ; cet allègement a été supérieur entre 1986 et 1989<sup>1</sup>.

Il découle de cette expérience que la solution à choisir pour rendre le partage des compétences plus efficace et plus équitable en Suisse ne réside probablement pas dans une nouvelle répartition des tâches, mais plutôt dans un renforcement de la coopération et de la coordination entre les collectivités locales et régionales, d'une part, et entre les trois niveaux de gouvernement, d'autre part.

#### **4.3 LA RÉPARTITION DES RECETTES ET LES PROBLÈMES DE COORDINATION ET D'HARMONISATION FISCALES**

La nature des ressources publiques, leur répartition entre les trois échelons politiques, ainsi que leur évolution dans le temps ont été largement discutées dans le chapitre 3 sur le financement du secteur public. Le présent sous-chapitre se limitera ainsi à résumer les principales caractéristiques de la structure fédéraliste des recettes publiques et mettra davantage l'accent sur les questions de coordination et d'harmonisation fiscales.

##### **4.3.1 Bref rappel sur la structure fédérative des recettes**

Comme on l'a vu précédemment, les principales sources de financement de la Confédération nécessitent une base constitutionnelle, alors que les cantons sont autorisés à prélever toutes les autres recettes. Les droits des communes en matière fiscale sont en général déterminés par les cantons et peuvent fortement varier d'un canton à l'autre. La décentralisation du système fiscal suisse est accentuée par l'existence du référendum facultatif auquel toute modification des lois fiscales est soumise.

Le partage des recettes entre la Confédération, les cantons et les communes pour 1989 est résumé dans le tableau 4.8. Il ressort de ce tableau que les cantons tiennent non seulement une place importante dans l'exécution des tâches, mais qu'ils financent aussi en grande partie ces dernières. Il faut pourtant rappeler que le quart des recettes cantonales consistent en fonds octroyés par les autres niveaux de gouvernement, alors que les ressources financières de la Confédération proviennent presque exclusivement d'origine fédérale.

---

1. Bussmann W. (1991).



Tableau 4.8 Répartition des recettes entre la Confédération, les cantons et les communes en 1989

En millions de francs et en % des recettes de l'Etat	Recettes brutes		Recettes propres (recettes brutes diminuées des transferts reçus)	
Confédération	28 334	30 %	28 310	136 %
Cantons	37 436	40 %	27 287	35 %
Communes	27 615	30 %	22 885	29 %
Total Suisse	93 385	100 %	78 482	100 %

Source : *Finances publiques en Suisse 1989*, AFF, Berne.

En 1989, la répartition des recettes entre les trois niveaux de gouvernement a notamment présenté les particularités structurales suivantes (cf. le tableau 4.9) :

- l'essentiel des moyens financiers de la Confédération provient de l'imposition indirecte (l'impôt sur le chiffre d'affaires, les impôts spéciaux, les droits de douane et les taxes routières représentent 53,3 % des recettes fédérales) ;

- pour les cantons et les communes, en revanche, ce sont les impôts directs (impôts sur le revenu et la fortune) qui constituent plus de 50 % de leurs recettes et par conséquent leur principale source de financement ;

- les recettes fiscales s'avèrent particulièrement importantes au niveau de la Confédération (plus de 90 % des recettes fédérales), alors qu'environ la moitié du financement des cantons et des communes provient d'autres sources ;

- les revenus provenant des dédommagements représentent plus d'un quart des recettes communales.

Les recettes publiques ont évolué à un rythme différent selon l'échelon politique. En effet, si les recettes de la Confédération se sont multipliées par 17 environ entre 1950 et 1989, les facteurs multiplicateurs des recettes cantonales et communales ont respectivement été de 25 et 22. La principale cause de cette évolution inégale réside dans la structure fiscale divergente des trois collectivités publiques. On a ainsi pu constater que les cantons et les communes tirent l'essentiel de leurs recettes de l'impôt sur le revenu et la fortune. Or, cette source de financement se caractérise par un dynamisme plus prononcé que les recettes prélevées au titre de l'ICHA et des droits de douane qui constituent le principal pilier financier de la Confédération. En effet, la nature progressive de l'impôt sur le revenu implique que son produit augmente plus vite que le PIB. Quant à l'ICHA, il faut encore noter

**Tableau 4.9** Sources de financement des collectivités publiques en 1989  
(en milliers de francs)

Source de financement	Confédération	Cantons	Communes
<i>Impôt sur le revenu et la fortune :</i>	11 175 778 (39,4 %)	18 823 875 (11,3 %)	13 929 658 (50,5 %)
– revenu	4 194 670 (14,8 %)	11 954 075 (31,9 %)	9 630 578 (34,9 %)
– fortune	–	1 151 271 (3,1 %)	917 817 (3,3 %)
– rendement	1 570 763 (5,5 %)	2 310 345 (6,2 %)	1 372 794 (5,0 %)
– capital	221 074 (0,8 %)	700 204 (1,9 %)	394 572 (1,5 %)
– gains de fortune	–	1 009 230 (2,7 %)	828 803 (3,0 %)
– immeubles	–	116 997 (0,3 %)	309 974 (1,1 %)
– successions	–	695 395 (1,9 %)	56 151 (0,2 %)
– mutations	–	878 136 (2,3 %)	276 601 (1,0 %)
– service de feu	–	8 222 (0,0 %)	142 468 (0,5 %)
– impôt anticipé	2 666 607 (9,4 %)	–	–
– droits de timbre	2 379 012 (8,4 %)	–	–
– taxe d'exemption du service militaire	143 652 (0,5 %)	–	–
<i>Impôt sur la consommation/dépense :</i>	15 111 338 (53,4 %)	1 179 073 (3,1 %)	67 160 (0,2 %)
– chiffre d'affaires	9 226 406 (32,6 %)	–	–
– imposition spéciale <sup>1</sup>	1 475 435 (5,2 %)	–	–
– droits de douane	4 095 945 (14,5 %)	–	–
– taxes routières	313 552 (1,1 %)	–	–
– véhicules	–	1 094 971 (2,9 %)	–
– divertissement	–	20 682 (0,1 %)	44 009 (0,2 %)
– chiens	–	5 886 (0,0 %)	13 298 (0,0 %)
– autres impôts sur la dépense <sup>2</sup>	–	57 534 (0,1 %)	9 853 (0,0 %)
<b>Total des recettes fiscales</b>	<b>26 287 116 (92,8 %)</b>	<b>20 002 948 (53,4 %)</b>	<b>13 996 818 (50,7 %)</b>
<i>Autres recettes :</i>			
– monopoles <sup>3</sup>	371 035 (1,3 %)	–	–
– régales et patentes	–	306 016 (0,8 %)	–
– rendements <sup>4</sup>	742 590 (2,6 %)	1 500 764 (4,0 %)	1 700 803 (6,2 %)
– dédommagements <sup>5</sup>	878 251 (3,1 %)	5 382 015 (14,4 %)	7 019 382 (6,2 %)
– remboursements de prêts et participations, aliénation d'éléments de la fortune financière	31 298 (0,1 %)	95 577 (0,3 %)	167 827 (0,6 %)

Tableau 4.9 (Suite)

Source de financement	Confédération	Cantons	Communes
Transferts :			
- parts à des recettes	3 439 (0,0 %)	2 168 705 (5,8 %)	618 749 (2,2 %)
- contributions des collectivités publiques	20 108 (0,1 %)	7 980 415 (21,3 %)	4 111 771 (14,9 %)
<b>Total autres recettes</b>	<b>2 046 621 (7,2 %)</b>	<b>17 433 492 (46,6 %)</b>	<b>13 618 532 (49,3 %)</b>
<b>Recettes brutes</b>	<b>28 333 737 (100 %)</b>	<b>37 436 440 (100 %)</b>	<b>27 615 350 (100 %)</b>

1. imposition spéciale : impôt sur le tabac, impôt sur la bière, suppléments de prix et autres taxes ; 2. impôts sur les affiches, impôts sur les boissons, taxe d'hébergement ; 3. PTT, alcool ; 4. intérêts, dividendes, loyers, fermages, parts au rendement d'exploitation, autres ; 5. émoluments, contributions de tiers, ventes courantes, ventes de la fortune, remboursements, autres.

Source : AFF (1991), *Finances publiques en Suisse 1989*, Berne, pages. 31, 49, 81, 135, 137, 139.

que les services caractérisés par une croissance rapide ne sont actuellement pas imposés<sup>1</sup>. Hormis la nature des impôts fédéraux, la réduction des tarifs douaniers dans le cadre de la politique de libreéchange et le choix d'un système spécifique de droits de douane<sup>2</sup> ont joué un rôle dans l'évolution des recettes fédérales.

#### 4.3.2 Coordination et harmonisation fiscales

Tout Etat fédératif doit résoudre les problèmes de *coordination et d'harmonisation fiscales* liés à la structure de son organisation politique et financière. Un système fédéral se voit notamment confronté à un problème d'équité fiscale dans la mesure où le contribuable appartient à plusieurs collectivités publiques (Confédération, cantons, communes) et/ou exerce une activité dans plusieurs endroits qui ne font pas nécessairement partie de la même

1. Il est également à noter qu'une partie importante de l'impôt sur le chiffre d'affaires (plus de 50 % en 1990) concerne les investissements (construction, machines, outils) qui sont en général très sensibles aux changements conjoncturels.

2. Les droits de douane sont en effet calculés sur les quantités.

juridiction. Un Etat fédératif doit également se soucier de l'attribution des compétences fiscales aux divers échelons gouvernementaux, en particulier en ce qui concerne le recours aux sources de financement disponibles. Enfin, la politique fiscale dans une telle organisation étatique doit constamment veiller à ce que l'existence de plusieurs systèmes fiscaux différents n'impliquent pas des distorsions trop importantes au niveau de l'allocation des ressources.

### *Coordination verticale*

La coordination verticale recherche une solution au problème du choix des impôts aux différents niveaux de gouvernement et vise à régler les problèmes fiscaux qui surgissent entre deux niveaux de gouvernement.

Lors de l'attribution des compétences aux différents niveaux de gouvernement, il convient tout particulièrement d'éviter que la même masse fiscale imposable soit frappée à plusieurs échelons. Ce problème peut être résolu, soit par une séparation complète des différentes ressources, c'est-à-dire par une attribution exclusive de chaque type d'impôts à un seul niveau de gouvernement, soit par un prélèvement unique des recettes et un partage ultérieur entre les différents échelons politiques. Cette deuxième solution simplifie dans une large mesure la procédure fiscale et résout les problèmes de coordination et d'harmonisation fiscales. En revanche, elle représente une entrave sérieuse à l'autonomie des gouvernements inférieurs, ce qui explique probablement le peu de soutien dont elle jouit en Suisse.

Le système fiscal suisse est en principe construit selon le système de séparation, mais cette dernière n'est que très partiellement respectée. On peut citer à titre d'exemple qu'il existe, au niveau cantonal, un système de partage dans la mesure où les communes se limitent à appliquer leurs taux d'imposition (multiple, centimes additionnels) à l'impôt cantonal de base sur le revenu et la fortune.

Si l'on se réfère au niveau de désagrégation des recettes représentées dans le tableau 4.10 (qui se base sur la classification des finances publiques en Suisse), on remarque que la majorité des ressources financières est en effet partagée entre les trois niveaux de gouvernement. Soit il existe des compétences non-exclusives de la Confédération (et/ou des cantons) pour prélever certains impôts et/ou pour recourir à certaines recettes non fiscales, soit les cantons et les communes participent au produit net de certaines recettes des niveaux supérieurs.

Tableau 4.10 Séparation des ressources financières

Ressources	Confédération	Cantons	Communes	Participation aux recettes d'un autre niveau étatique
Impôt sur le revenu et la fortune	CNE	CNE	CNE <sup>1</sup>	Participation cantonale à l'IFD, à l'IA et à la taxe militaire <sup>2</sup>
Impôts sur la consommation <sup>3</sup>	S	O	O	
Impôts sur la dépense <sup>4</sup>	O	CNE <sup>4a</sup>	CNE	Participation communale au produit de l'impôt sur les véhicules à moteur
Monopoles <sup>5</sup>	S	O	O	Participation communale
Régales et patentes	O	S	O	
Rendements <sup>6</sup>	CNE	CNE	CNE	Participation cantonale aux amendes fédérales
Dédommagements	CNE	CNE	CNE	
Aliénation d'éléments de la fortune financière	O	CNE	CNE	

S : séparation des ressources (compétence exclusive) ; CNE : compétence non exclusive de recourir à un type de ressources.

1. Les communes n'ont pas la souveraineté fiscale. Elles ont le droit de décider du taux de chaque impôt (pourcentage par franc de l'impôt cantonal de base) dans les limites admises par les Constitutions cantonales.

2. Participation cantonale aux recettes des droits de timbre fédéraux jusqu'en 1980.

3. ICHA, impositions spéciales, droits de douane, taxes routières.

4. Impôts sur les véhicules à moteur, impôts sur les divertissements, impôts sur les chiens, etc.

4a. La séparation est respectée dans le cas de l'impôt sur les véhicules à moteur, qui est uniquement prélevé au niveau cantonal.

5. Participation cantonale aux recettes du monopole de l'alcool jusqu'en 1980.

6. Participation cantonale au bénéfice de la Banque Nationale jusqu'en 1980.

Il est pourtant à noter que les différents niveaux de gouvernement n'imposent pas nécessairement les mêmes éléments lorsqu'ils prélèvent le même type d'impôt. Dans le cas de l'impôt sur le revenu et la fortune (IRF), par exemple, ce ne sont que le revenu des personnes physiques, ainsi que le bénéfice et le capital des personnes morales qui sont soumis à une triple imposition (cf. le tableau 4.9)<sup>1</sup>. Il n'est ainsi pas étonnant que les problèmes de coordination fiscale se concentrent essentiellement sur ces catégories d'impôt et plus particulièrement sur les relations entre la Confédération et les cantons qui s'y rapportent. A l'heure actuelle, il existe peu de coordination verticale à ce sujet. Seule, l'application d'un seuil d'impôt généralement plus élevé au niveau fédéral qu'au niveau des cantons contribue à une certaine coordination dans la mesure où les contribuables ayant un revenu en dessous du seuil de l'impôt fédéral direct ne sont soumis qu'à l'impôt cantonal et communal. Quant aux relations entre les cantons et les communes, la coordination verticale dans ce domaine est en général assurée par un système unique d'impôt, dans lequel les communes choisissent uniquement leur propre coefficient qui est appliqué à l'impôt cantonal de base (cf. chapitre 3).

Pour les autres ressources où la séparation n'est pas respectée (rendements, dédommagements, aliénation de la fortune), le partage des compétences ne pose pas de problèmes, car il s'agit de recettes prélevées par l'Etat pour sa participation à l'économie de marché (cf. le chapitre 3).

### *Coordination horizontale*

Les mesures en matière de coordination horizontale visent à résoudre les problèmes de compétence fiscale entre les collectivités d'un même niveau de gouvernement. Il s'agit plus particulièrement de déterminer la compétence de lever un impôt si un contribuable jouit d'une masse fiscale dans deux ou plusieurs cantons. L'Art. 46 de la Constitution fédérale suisse (qui date de 1874) prévoit que "la législation fédérale statuera les dispositions nécessaires... pour empêcher qu'un citoyen ne soit imposé à double". Une telle loi n'ayant jamais été promulguée, les mesures dans ce domaine sont essentiellement issues de la jurisprudence du

---

1. Néanmoins, les catégories de l'IRF qui remplissent le critère de la compétence exclusive ne respectent pas nécessairement la séparation des ressources au sens strict du terme en raison de la participation des niveaux de gouvernement inférieurs aux recettes dégagées par la Confédération (telles que l'impôt anticipé et la taxe militaire).

Tribunal fédéral suisse<sup>1</sup>. Les principales règles appliquées pour éviter qu'un contribuable ne subisse une double imposition et/ou n'échappe soit entièrement à l'impôt, soit à la progressivité des barèmes, sont les suivantes :

- l'impôt sur le revenu est entièrement prélevé dans le canton de domicile ;
- le revenu gagné dans un autre canton que celui du domicile est évalué selon les règles en vigueur dans le canton de domicile ;
- l'impôt perçu sur le revenu provenant de deux ou plusieurs cantons ne doit pas dépasser l'impôt prélevé sur le même revenu gagné dans un seul canton<sup>2</sup>.

Malgré ces efforts de coordination, qui impliquent des coûts administratifs importants, de nombreux problèmes d'équité inter-régionale subsistent en raison des différences importantes qui existent entre les cantons en matière de barème d'imposition, d'assiette de l'impôt ou d'autres éléments du droit fiscal.

### *Harmonisation fiscale*

L'harmonisation fiscale englobe tous les efforts entrepris pour éliminer les problèmes d'efficacité et d'équité découlant de la forte diversité formelle et matérielle des modalités d'application fiscale. Cette diversité implique des différences de charges fiscales parfois considérables qui sont non seulement indésirables du point de vue de l'équité individuelle, mais qui peuvent également avoir une incidence néfaste sur le plan de l'efficacité économique et de la politique régionale (cf. le sous-chapitre 4.5). En effet, toutes choses restant égales par ailleurs, on pourrait s'attendre à ce que les cantons et les communes qui ont une charge fiscale relativement basse tendent à attirer de nouvelles entreprises, ainsi qu'une population aisée, ce qui les enrichirait encore davantage. En revanche, les cantons et les communes caractérisés par une charge fiscale relativement plus lourde connaissent une évolution inverse et ont tendance à s'appauvrir. Notons, cependant, que la mobilité effective du travail et du capital reste plutôt faible en Suisse.

La théorie économique ne fait pas toujours la distinction entre la coordination et l'harmonisation fiscales, les principaux problèmes à résoudre restant les mêmes. Néanmoins, on peut dire que l'harmonisation fiscale va plus loin et que la coordination fiscale peut être considérée comme une phase préliminaire de l'harmonisation. Selon Dafflon (1986), la nécessité d'une distinction dans le cas de la Suisse est liée aux "différences de procédure institution-

---

1. Voir aussi Laufenburger H. (1961), p. 240.

2. Weber L. (1985).

nelle quant à la mise en œuvre des moyens de la politique fiscale". Or, le processus de décision n'est pas le même dans les cas de la coordination verticale, qui se base sur la procédure constitutionnelle, que dans ceux de la coordination horizontale, qui est issue de la jurisprudence, et de l'harmonisation fiscale qui se réfère à la législation ordinaire.

Si l'on parle d'harmonisation fiscale, il faut distinguer entre :

- l'*harmonisation légale ou formelle*<sup>1</sup> qui cherche à établir pour chaque collectivité et pour chaque type d'impôt la même assiette fiscale, le même cercle de contribuables et le même mode de calcul. Si l'harmonisation légale est une condition nécessaire de la coordination horizontale, elle ne résout pas pour autant l'ensemble des problèmes d'équité interrégionale et de neutralité spatiale ;

- l'harmonisation matérielle ou effective qui, en plus de l'harmonisation légale, vise à uniformiser les déductions légales, les exceptions et les listes franches, ainsi que les barèmes d'impôt.

Dans un Etat fédératif, le but de l'harmonisation fiscale ne peut être une uniformisation parfaite des bases et pratiques fiscales. N'est-il pas dans la nature même du système fédéral de permettre aux collectivités locales d'exprimer leurs préférences quant à la quantité et à la qualité des prestations publiques, ainsi qu'en matière de politique de redistribution ? Les différences de charge fiscale qui en résultent reflètent donc en grande partie les choix délibérés des collectivités publiques. Quant aux coûts sociaux et économiques que cette diversité implique, ils constituent en quelque sorte le prix à payer pour avoir choisi une structure décentralisée de la prise de décision. Dans un tel contexte, l'harmonisation fiscale a donc plutôt pour objectif de développer des systèmes fiscaux qui, dans le cadre des objectifs fixés par chaque collectivité, contribuent à promouvoir une utilisation optimale des ressources et une structure fiscale qui soit les plus équitables possible<sup>2</sup>. En d'autres termes, les collectivités publiques devraient chercher à satisfaire le mieux possible les principaux objectifs d'un bon système fiscal - critères d'équité horizontale et verticale, neutralité<sup>3</sup>

---

1. Au sens strict, l'harmonisation légale vise à établir les mêmes règles de calcul du revenu net imposable. Dans le cas de la Suisse, cependant, l'harmonisation formelle a un sens plus large dans la mesure où elle ne comprend que la définition et l'étendue des déductions personnelles, mais pas le montant de ces dernières [Dafflon (1986), p. 37].

2. Oates W. (1972), p. 147.

3. Il est par exemple souhaitable, si c'est compatible avec les objectifs redistributifs des collectivités publiques locales, que ces dernières mettent l'accent sur l'imposition des éléments économiques immobiliers.



et simplicité du système fiscal (cf. chapitre 3). Tout objectif plus ambitieux, même s'il se justifiait du point de vue de l'efficacité et de l'équité économique, remettrait en question l'essence même du fédéralisme fiscal et impliquerait une étude approfondie des avantages et des inconvénients liés à une centralisation accrue.

Hormis les conceptions politiques divergentes des collectivités locales en matière d'équité du système fiscal, de prestations publiques et de politique de redistribution, les différences de charge fiscale peuvent pourtant encore avoir d'autres raisons, telles que :

– les différences de revenu imposable qui caractérisent les collectivités publiques (cf. le chapitre 1). Ces différences impliquent qu'un contribuable peut être soumis, pour un niveau de prestations donné, à une charge fiscale plus élevée dans une collectivité à revenus modestes que celle à laquelle il serait soumis dans une collectivité plus riche. Si ces écarts de charge fiscale ne reflètent pas un choix délibéré en matière de politique redistributive locale, ils ne se justifient pas et se heurtent à l'équité horizontale. En Suisse, une solution à ce problème est essentiellement recherchée dans le cadre de la politique de péréquation financière ;

– le choix d'une part plus ou moins importante du financement selon le principe d'équivalence (cf. le chapitre 3)<sup>1</sup>. En effet, toutes choses restant égales par ailleurs, un contribuable subit une charge fiscale différente selon l'importance donnée à ce type de financement ;

– les différences parfois considérables des règles de perception des impôts et du choix de ces derniers ont non seulement pour conséquence que les systèmes fiscaux sont trop compliqués pour être compris par les contribuables, mais également qu'ils sont trop complexes pour être correctement et efficacement appliqués par les autorités fiscales. Les problèmes d'information et d'administration, ainsi que les distorsions dans les décisions économiques qui en résultent, sont non seulement coûteux sur le plan de l'efficacité, mais entraînent par ailleurs des écarts de charge fiscale non justifiés. Ces coûts sont d'autant plus élevés que les systèmes fiscaux divergent les uns des autres et que les modalités d'application sont complexes. La prise de mesures pour minimiser de tels coûts ne peut être que souhaitable.

---

1. Dans un système de financement basé sur le principe d'équivalence, la contribution est fixée en fonction des bénéfices retirés par le contribuable (principe de l'utilisateur-payeur) et des coûts que ce dernier provoque (principe du pollueur-payeur), et non pas selon la capacité contributive du contribuable.

Selon Dafflon<sup>1</sup>, les cantons suisses admettent en principe une restriction de leur souveraineté fiscale dans la mesure où ils peuvent participer à la définition de l'assiette fiscale. En d'autres termes, les cantons recherchent une harmonisation fiscale fondée sur un fédéralisme coopératif, par opposition au fédéralisme d'exécution dans lequel les décisions sont prises au centre. Quant à l'harmonisation matérielle, ils la considèrent comme secondaire, car ils estiment qu'une harmonisation formelle complétée par une bonne politique de péréquation financière devraient permettre d'atteindre en grande partie les objectifs visés par l'harmonisation fiscale.

Depuis l'essor économique qui a suivi la Seconde Guerre mondiale, l'harmonisation fiscale a fait l'objet de nombreuses discussions en Suisse<sup>2</sup>. Plusieurs projets ont été élaborés par des commissions d'experts ayant pour objectif une plus grande uniformité et une meilleure transparence du système fiscal suisse<sup>3</sup>. Les principales étapes d'une telle harmonisation sont résumées dans le tableau 4.11. On constate dans cette chronologie que le cadre constitutionnel énonçant les principes fondamentaux relatifs à l'harmonisation des impôts directs des cantons et des communes ainsi que de l'impôt fédéral direct furent acceptés par le peuple suisse en 1977 (Art. 42 quinquies de la Constitution fédérale). L'article susmentionné habilite ainsi la Confédération à légiférer pour les cantons et les communes sur les "principes régissant l'assujettissement à l'impôt, l'objet et le calcul des impôts dans le temps, la procédure et le droit pénal en matière fiscale". Les réformes envisagées dans ce cadre légal ont pour objet à la fois l'harmonisation fiscale horizontale (entre les cantons) et verticale (entre la Confédération et les cantons). Elles ne portent cependant pas sur l'ensemble des éléments fiscaux, mais se limitent aux aspects essentiellement formels de la fiscalité directe. Reste en particulier de la compétence des cantons la fixation des barèmes, des taux et des montants exonérés de l'impôt (harmonisation dite "matérielle"). Comme on l'a mentionné dans le paragraphe précédent, une telle harmonisation matérielle se heurte à l'essence même du fédéralisme financier suisse.

---

1. Dafflon B. (1986), p. 39.

2. L'idée de l'harmonisation fiscale n'est pourtant pas nouvelle. En 1920 déjà, le Prof. Blumenstein demandait que les principaux impôts sur la fortune et le revenu soient prélevés sur la base de principes uniformes, fixés par le droit fédéral [Commission intercantonale d'information fiscale (1983)].

3. Union de Banques Suisses (1987), p.160.

Tableau 4.11 Principales étapes de l'harmonisation fiscale

1945	Dépôt d'une initiative du canton de Zurich chargeant la Confédération d'étudier le problème de l'harmonisation fiscale. Cette initiative reste sans succès, le Conseil fédéral étant d'avis qu'une uniformisation des impôts directs empiéterait trop fortement sur la souveraineté cantonale.
1967	L' "Institut für Finanzwirtschaft und Finanzrecht" de l'Université de St. Gall se lance dans une étude de droit comparé des dispositions fiscales cantonales.
1968	La Conférence des directeurs cantonaux des finances ("CDF") charge une commission présidée par le Conseiller d'Etat Ritschard, à l'époque chef des finances du canton de Soleure, d'élaborer une loi-modèle <sup>1</sup> cherchant une plus grande uniformité dans la fiscalité des cantons et des communes. La commission termine ses travaux en 1972.
1970	– Une commission d'experts présidée par M.W. Bühlmann, à l'époque chef des finances du canton de Lucerne, soumet un projet de loi fédérale concernant l'IFD (appelé à l'époque impôt pour la défense nationale) au Département fédéral des finances (DFF) <sup>2</sup> .  – Création de la Commission de coordination pour l'harmonisation fiscale ("COCO") formée de membres de la Commission Ritschard et de la Commission Bühlmann. Le mandat de cette commission est d'accorder entre elles la LF sur l'impôt fédéral direct et la loi-modèle sur les impôts directs des cantons et des communes. Les premiers résultats sont présentés en 1973.
1972	La Commission Ritschard, présente un modèle de loi pour les impôts directs des cantons et des communes visant une plus grande uniformité et une plus grande transparence dans le système.
1974	Les projets de lois de la COCO font l'objet d'une vaste procédure de consultation auprès des gouvernements cantonaux, des partis politiques et des organisations intéressées. De nombreuses modifications sont alors apportées à ces projets. Les résultats de ces travaux sont consignés dans un rapport de la Commission, daté du 4 mai 1977.
1976	La COCO intègre le projet de la Commission Ritschard dans un projet de loi fédérale sur l'harmonisation des impôts directs des cantons et des communes (LFHID).  La CDF approuve la LFHID et la transmet au DFF et aux chefs cantonaux des finances.
1977 (4.5)	Rapport de la COCO (cf. ci-dessus).
1977 (12.6)	Acceptation par un vote populaire d'une base constitutionnelle relative à l'harmonisation fiscale (Art. 42 quinquies). Aux termes de cet article, la Confédération s'emploie, avec la collaboration des cantons, à harmoniser les impôts directs de la Confédération, des cantons et des communes. La Confédération est appelée à édicter une loi qui établisse, pour la législation des cantons et des communes, les principes régissant l'assujettissement à l'impôt, l'objet et le calcul des impôts dans le temps, la procédure et le droit pénal en matière fiscale.
1978	Le Département fédéral des finances introduit la procédure de consultation concernant le projet de LFHID.
1980	Après évaluation des résultats, la COCO adopte le projet de LFHID à l'intention du Conseil fédéral

Tableau 4.11 (Suite)

1981	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Le projet de LFHID est remis au chef du DFF ;</li> <li>- la COCO adapte les projets de loi-modèle et de LF sur l'IFD à la nouvelle version de la LFHID ;</li> <li>- la CDF discute la loi-modèle et l'adopte à titre de recommandation à l'intention des législateurs cantonaux ;</li> <li>- la CDF prend connaissance de la LF sur l'impôt fédéral direct et l'approuve.</li> </ul>
1982	Le Conseil fédéral accepte les propositions et charge le DFF d'élaborer le Message concernant la loi sur l'harmonisation des impôts directs des cantons et des communes et la loi fédérale sur l'impôt fédéral direct.
1983	Message du Conseil fédéral qui soumet ses propres vues sur la loi fédérale concernant l'harmonisation des impôts directs des cantons et des communes, ainsi que sur l'impôt fédéral direct.
Entre 1983 et 1990	<p><i>Délibérations parlementaires</i></p> <p>C'est le Conseil d'Etat (CE) qui a la priorité de discussions. Ces dernières portent à la fois sur les questions de principes communes aux deux lois et à l'examen, article par article, de la LFHID et de la LFIFD ; 1986 : le CE approuve la loi d'harmonisation modifiée ; 1986-1989 : le projet passe au Conseil national (CN) qui propose certains amendements. 1989-1990 : élimination des divergences entre les deux Conseils.</p>
14.12.90	Au vote final, la nouvelle loi fédérale sur l'impôt fédéral direct (LFIFD) et la loi sur l'harmonisation des impôts directs des cantons et des communes (LFHID) sont acceptées.
Présentation des lois	
<p><i>Loi fédérale sur l'harmonisation des impôts directs des cantons et des communes (LFHID) :</i> elle s'adresse aux législateurs cantonaux et leur indique les principes d'après lesquels ils doivent édicter les normes qui concernent l'assujettissement, l'objet de l'impôt et l'imposition dans le temps, ainsi que les règles de procédure et de droit pénal fiscal. Cette conception a permis d'élaborer une loi relativement concise. Elle est divisée en 8 titres : le titre premier (dispositions générales) énumère les impôts que les cantons et les communes peuvent prélever. Les titres deux à sept, qui constituent la partie principale de la loi, contiennent sous une forme succincte, les dispositions sur les impôts des personnes physiques et morales, les impôts à la source des personnes physiques et morales, ainsi que sur la procédure et le droit pénal fiscal. Enfin, le titre huit traite de l'exécution de la loi et des dispositions finales.</p> <p><i>Loi fédérale sur l'impôt fédéral direct (LFIFD) :</i> la LFIFD remplace l'arrêté de 1940 concernant l'impôt fédéral direct. Elle contient 222 articles et est divisée en 8 parties. La première partie définit l'objet de la loi et fixe la perception de l'impôt. La deuxième partie concerne l'imposition des personnes physiques et règle dans plusieurs titres l'assujettissement, l'impôt sur le revenu, l'impôt sur les gains de participations et le calcul dans le temps. La troisième partie traite de l'imposition des personnes morales dans les titres concernant l'assujettissement, l'impôt sur le bénéfice, l'impôt sur le capital et l'imposition dans le temps. La quatrième partie règle l'imposition à la source des travailleurs étrangers et de certaines personnes physiques et morales qui ne sont ni domiciliées ni en séjour en Suisse. Les parties cinq à sept sont consacrées à la procédure, au droit pénal fiscal, aux mesures spéciales d'enquête de l'Administration fédérale des contributions et à la répartition de l'impôt entre la Confédération et les cantons. Les dispositions finales de la huitième partie complètent la loi.</p>	

1. La loi-modèle est une œuvre législative complète que chaque canton pourrait reprendre pour sa propre législation en y intégrant leurs barèmes, taux et montants exonérés d'impôts.

2. La Commission Bülhman fut déjà chargée en 1964 par le chef du Département fédéral des finances d'examiner "l'avant-projet de loi sur l'impôt pour la défense nationale", élaboré par l'Administration fédérale des contributions, avant d'élaborer son propre projet.

Source : Bureau d'information fiscale, Berne.

Après plus d'une vingtaine d'années de discussions et de débats concernant l'harmonisation de l'imposition directe, deux lois ont été adoptées. Contrairement à ce qui avait été initialement prévu, la révision de l'IFD fait l'objet d'une loi distincte de celle sur l'harmonisation des impôts directs des cantons et des communes. Il est également à noter que les projets de réforme n'ont pas réussi à harmoniser entièrement l'imposition dans le temps<sup>1</sup>. Malgré leur étendue limitée, la mise en pratique de ces deux lois permettra sans doute de rapprocher davantage les systèmes fiscaux entre eux et devraient ainsi avoir certains effets bénéfiques tant sur le plan de la simplicité et de la transparence qu'au niveau de l'équité du système fiscal suisse.

### *Réformes envisageables*

La mise en œuvre de la loi fédérale sur l'harmonisation fiscale n'entraînera pourtant que très partiellement une uniformité et simplicité plus grandes de l'imposition directe. En particulier, l'harmonisation verticale entre la Confédération et les cantons reste incomplète. La Confédération continue à imposer non seulement la même masse fiscale que les cantons, mais conserve dans une large mesure ses propres règles d'imposition. Il va sans dire qu'un tel système demeure extrêmement complexe, aussi bien pour les contribuables que pour l'administration, et qu'il implique de nombreux coûts.

Dès lors, il faut se demander s'il n'existe pas d'autres moyens pour simplifier la fiscalité directe et pour la rendre plus transparente. Une solution politiquement réalisable consisterait à redonner aux cantons la compétence exclusive de prélever les impôts directs (plus précisément les impôts sur le revenu et la fortune). Une telle réforme rapprocherait le système fiscal de celui qui était en vigueur lors de l'introduction, en 1848, de la première Constitution fédérale. A cette époque, les compétences fiscales de la Confédération étaient limitées aux droits de douane et à quelques

---

1. Le projet initial prévoyait le système "post numerando" (système d'imposition sur la base du revenu acquis) avec taxation annuelle pour l'imposition du revenu des personnes physiques et morales. Le Conseil national s'est rallié à cette proposition, alors que le Conseil des Etats a opté pour la taxation bisannuelle "prae numerando" (système d'imposition sur la base du revenu présumé). C'est cette dernière qui a finalement été retenue. Néanmoins, les cantons peuvent, s'ils le désirent, passer à la taxation annuelle "post numerando" (cf. aussi le chapitre 3).

impôts indirects mineurs, alors que les impôts directs étaient réservés aux cantons. Néanmoins, si ce contexte historique justifie politiquement la solution énoncée ci-dessus, il ne tient pas compte du fait que le rôle de l'Etat central s'est modifié au cours du temps et que les tâches de celui-ci ont pris de l'ampleur. Toute réforme fiscale ayant pour objet la suppression de l'impôt fédéral direct ne serait en effet concevable que si la perte de recettes induite au niveau fédéral (6 milliards de francs en 1989) était compensée par d'autres moyens financiers (*neutralité sur le plan des recettes*). Une telle solution nécessiterait probablement une réforme du système fiscal suisse en direction d'un renforcement de l'imposition indirecte dont la part demeure relativement modeste en Suisse (augmentation du taux d'imposition statutaire et/ou élargissement de l'assiette fiscale). Néanmoins, le peuple et les cantons suisses s'étant prononcés contre toute modification de l'imposition indirecte en refusant notamment l'introduction de la TVA une nouvelle fois en juin 1991, une réforme dans cette direction s'annonce difficile.

Une autre solution envisageable consisterait en l'attribution exclusive aux cantons de l'assiette fiscale portant sur le revenu et la fortune des personnes physiques, alors que l'assiette au titre de l'impôt sur le bénéfice et le capital serait entièrement réservée à la Confédération. Cette solution permettrait de respecter la séparation des ressources dans le cas de l'impôt sur le revenu et la fortune, ce qui constituerait un pas vers une simplification et une plus grande transparence du système fiscal. Une fiscalité unique en matière d'imposition du bénéfice et du capital des personnes morales permettrait en outre d'éviter les distorsions liées à un choix d'implantation des entreprises en fonction de la charge fiscale locale et éliminerait la sous-enchère effectuée pour attirer les contribuables. Cela améliorerait l'efficacité du système et l'équité horizontale. L'encadré ci-après présente cette solution. Il en ressort qu'une telle attribution de l'assiette fiscale serait compatible avec le critère de neutralité des recettes. En d'autres termes, elle pourrait être réalisée sans induire une perte de recettes pour l'un des niveaux de gouvernement.

Un tel remaniement fiscal aurait cependant une incidence non négligeable sur la répartition de l'assiette fiscale entre les cantons et les communes, ce qui nécessiterait sans doute une révision fondamentale du système de péréquation financière intercantonale et intercommunale. La péréquation par les parts des cantons aux recettes fédérales, telle qu'elle est pratiquée dans le système actuel, serait notamment modifiée, l'effet péréquatif dû à la répartition du seul impôt sur les personnes morales étant certes

## Simulation

*Séparation des ressources dans le cas de l'impôt sur le revenu et la fortune**Modèle de réforme :*

- suppression de l'impôt fédéral direct sur les personnes physiques ;
- l'impôt sur le revenu et la fortune des personnes physiques est réservé aux cantons et aux communes qui dorénavant n'imposent plus les personnes morales ;
- maintien d'un impôt fédéral sur le bénéfice et le capital des personnes morales.

*Contrainte :* neutralité des recettes aux trois niveaux de collectivité (niveaux de 1989).

*Hypothèses de simplification :*

- on suppose que le total des entrées fiscales reste identique aussi bien en ce qui concerne l'impôt sur le revenu et la fortune des personnes physiques que l'impôt sur le bénéfice et le capital des personnes morales ;
- il n'est pas tenu compte des changements en matière de règles fiscales, auxquels une partie de l'assiette fiscale serait soumise ;
- il n'est pas tenu compte de l'impact sur le système de péréquation.

*Base de calcul :* données de la statistique financière "Les finances publiques en Suisse 1989", Berne, 1991, pages 49, 135, 141.

1989 (en millions de francs suisses)	Confédération	Cantons et communes
<i>A. Situation actuelle</i>		
1) Impôt sur le revenu et la fortune des personnes physiques	4 195 <sup>1</sup>	24 553 <sup>2</sup>
2) Impôt sur le bénéfice et le capital des personnes morales	1 792	4 895
Total	5 987	29 448
- Part cantonale à l'impôt fédéral direct (30 % de l'IFD)	(1 870)	1 870
<b>Total A</b>	<b>4 117</b>	<b>31 118</b>
<i>B. Nouveau système (modifications conformes au modèle)</i>		
1) Impôt sur le revenu et la fortune des personnes physiques	-	28 748
2) Impôt fédéral sur le bénéfice et le capital	6 687	-
Total	6 687	28 748
- Part cantonale à l'impôt fédéral sur le bénéfice et le capital (30 %)	(2 006)	2 006
<b>Total B</b>	<b>4 681</b>	<b>30 754</b>
Différence B - A (différence de recettes par rapport à la situation actuelle)		
- Transfert aux cantons (en fonction de la capacité financière des cantons)	(564)	564
<b>Total C (= Total A)</b>	<b>4 117</b>	<b>31 318</b>

1. Y compris impôt sur les gains en fortune.

2. Y compris rappels d'impôt, amendes, taxes personnelles.

Tableau 4.11 (Suite)

1981	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Le projet de LFHID est remis au chef du DFF ;</li> <li>- la COCO adapte les projets de loi-modèle et de LF sur l'IFD à la nouvelle version de la LFHID ;</li> <li>- la CDF discute la loi-modèle et l'adopte à titre de recommandation à l'intention des législateurs cantonaux ;</li> <li>- la CDF prend connaissance de la LF sur l'impôt fédéral direct et l'approuve.</li> </ul>
1982	Le Conseil fédéral accepte les propositions et charge le DFF d'élaborer le Message concernant la loi sur l'harmonisation des impôts directs des cantons et des communes et la loi fédérale sur l'impôt fédéral direct.
1983	Message du Conseil fédéral qui soumet ses propres vues sur la loi fédérale concernant l'harmonisation des impôts directs des cantons et des communes, ainsi que sur l'impôt fédéral direct.
Entre 1983 et 1990	<p><i>Délibérations parlementaires</i></p> <p>C'est le Conseil d'Etat (CE) qui a la priorité de discussions. Ces dernières portent à la fois sur les questions de principes communes aux deux lois et à l'examen, article par article, de la LFHID et de la LFIFD ; 1986 : le CE approuve la loi d'harmonisation modifiée ; 1986-1989 : le projet passe au Conseil national (CN) qui propose certains amendements. 1989-1990 : élimination des divergences entre les deux Conseils.</p>
14.12.90	Au vote final, la nouvelle loi fédérale sur l'impôt fédéral direct (LFIFD) et la loi sur l'harmonisation des impôts directs des cantons et des communes (LFHID) sont acceptées.
Présentation des lois	
<p><i>Loi fédérale sur l'harmonisation des impôts directs des cantons et des communes (LFHID) :</i> elle s'adresse aux législateurs cantonaux et leur indique les principes d'après lesquels ils doivent édicter les normes qui concernent l'assujettissement, l'objet de l'impôt et l'imposition dans le temps, ainsi que les règles de procédure et de droit pénal fiscal. Cette conception a permis d'élaborer une loi relativement concise. Elle est divisée en 8 titres : le titre premier (dispositions générales) énumère les impôts que les cantons et les communes peuvent prélever. Les titres deux à sept, qui constituent la partie principale de la loi, contiennent sous une forme succincte, les dispositions sur les impôts des personnes physiques et morales, les impôts à la source des personnes physiques et morales, ainsi que sur la procédure et le droit pénal fiscal. Enfin, le titre huit traite de l'exécution de la loi et des dispositions finales.</p> <p><i>Loi fédérale sur l'impôt fédéral direct (LFIFD) :</i> la LFIFD remplace l'arrêté de 1940 concernant l'impôt fédéral direct. Elle contient 222 articles et est divisée en 8 parties. La première partie définit l'objet de la loi et fixe la perception de l'impôt. La deuxième partie concerne l'imposition des personnes physiques et règle dans plusieurs titres l'assujettissement, l'impôt sur le revenu, l'impôt sur les gains de participations et le calcul dans le temps. La troisième partie traite de l'imposition des personnes morales dans les titres concernant l'assujettissement, l'impôt sur le bénéfice, l'impôt sur le capital et l'imposition dans le temps. La quatrième partie règle l'imposition à la source des travailleurs étrangers et de certaines personnes physiques et morales qui ne sont ni domiciliées ni en séjour en Suisse. Les parties cinq à sept sont consacrées à la procédure, au droit pénal fiscal, aux mesures spéciales d'enquête de l'Administration fédérale des contributions et à la répartition de l'impôt entre la Confédération et les cantons. Les dispositions finales de la huitième partie complètent la loi.</p>	

1. La loi-modèle est une œuvre législative complète que chaque canton pourrait reprendre pour sa propre législation en y intégrant leurs barèmes, taux et montants exonérés d'impôts.

2. La Commission Bühlmán fut déjà chargée en 1964 par le chef du Département fédéral des finances d'examiner "l'avant-projet de loi sur l'impôt pour la défense nationale", élaboré par l'Administration fédérale des contributions, avant d'élaborer son propre projet.

Source : Bureau d'information fiscale, Berne.



Après plus d'une vingtaine d'années de discussions et de débats concernant l'harmonisation de l'imposition directe, deux lois ont été adoptées. Contrairement à ce qui avait été initialement prévu, la révision de l'IFD fait l'objet d'une loi distincte de celle sur l'harmonisation des impôts directs des cantons et des communes. Il est également à noter que les projets de réforme n'ont pas réussi à harmoniser entièrement l'imposition dans le temps<sup>1</sup>. Malgré leur étendue limitée, la mise en pratique de ces deux lois permettra sans doute de rapprocher davantage les systèmes fiscaux entre eux et devraient ainsi avoir certains effets bénéfiques tant sur le plan de la simplicité et de la transparence qu'au niveau de l'équité du système fiscal suisse.

### *Réformes envisageables*

La mise en œuvre de la loi fédérale sur l'harmonisation fiscale n'entraînera pourtant que très partiellement une uniformité et simplicité plus grandes de l'imposition directe. En particulier, l'harmonisation verticale entre la Confédération et les cantons reste incomplète. La Confédération continue à imposer non seulement la même masse fiscale que les cantons, mais conserve dans une large mesure ses propres règles d'imposition. Il va sans dire qu'un tel système demeure extrêmement complexe, aussi bien pour les contribuables que pour l'administration, et qu'il implique de nombreux coûts.

Dès lors, il faut se demander s'il n'existe pas d'autres moyens pour simplifier la fiscalité directe et pour la rendre plus transparente. Une solution politiquement réalisable consisterait à redonner aux cantons la compétence exclusive de prélever les impôts directs (plus précisément les impôts sur le revenu et la fortune). Une telle réforme rapprocherait le système fiscal de celui qui était en vigueur lors de l'introduction, en 1848, de la première Constitution fédérale. A cette époque, les compétences fiscales de la Confédération étaient limitées aux droits de douane et à quelques

---

1. Le projet initial prévoyait le système "post numerando" (système d'imposition sur la base du revenu acquis) avec taxation annuelle pour l'imposition du revenu des personnes physiques et morales. Le Conseil national s'est rallié à cette proposition, alors que le Conseil des Etats a opté pour la taxation bisannuelle "prae numerando" (système d'imposition sur la base du revenu présumé). C'est cette dernière qui a finalement été retenue. Néanmoins, les cantons peuvent, s'ils le désirent, passer à la taxation annuelle "post numerando" (cf. aussi le chapitre 3).

impôts indirects mineurs, alors que les impôts directs étaient réservés aux cantons. Néanmoins, si ce contexte historique justifie politiquement la solution énoncée ci-dessus, il ne tient pas compte du fait que le rôle de l'Etat central s'est modifié au cours du temps et que les tâches de celui-ci ont pris de l'ampleur. Toute réforme fiscale ayant pour objet la suppression de l'impôt fédéral direct ne serait en effet concevable que si la perte de recettes induite au niveau fédéral (6 milliards de francs en 1989) était compensée par d'autres moyens financiers (*neutralité sur le plan des recettes*). Une telle solution nécessiterait probablement une réforme du système fiscal suisse en direction d'un renforcement de l'imposition indirecte dont la part demeure relativement modeste en Suisse (augmentation du taux d'imposition statutaire et/ou élargissement de l'assiette fiscale). Néanmoins, le peuple et les cantons suisses s'étant prononcés contre toute modification de l'imposition indirecte en refusant notamment l'introduction de la TVA une nouvelle fois en juin 1991, une réforme dans cette direction s'annonce difficile.

Une autre solution envisageable consisterait en l'attribution exclusive aux cantons de l'assiette fiscale portant sur le revenu et la fortune des personnes physiques, alors que l'assiette au titre de l'impôt sur le bénéfice et le capital serait entièrement réservée à la Confédération. Cette solution permettrait de respecter la séparation des ressources dans le cas de l'impôt sur le revenu et la fortune, ce qui constituerait un pas vers une simplification et une plus grande transparence du système fiscal. Une fiscalité unique en matière d'imposition du bénéfice et du capital des personnes morales permettrait en outre d'éviter les distorsions liées à un choix d'implantation des entreprises en fonction de la charge fiscale locale et éliminerait la sous-enchère effectuée pour attirer les contribuables. Cela améliorerait l'efficacité du système et l'équité horizontale. L'encadré ci-après présente cette solution. Il en ressort qu'une telle attribution de l'assiette fiscale serait compatible avec le critère de neutralité des recettes. En d'autres termes, elle pourrait être réalisée sans induire une perte de recettes pour l'un des niveaux de gouvernement.

Un tel remaniement fiscal aurait cependant une incidence non négligeable sur la répartition de l'assiette fiscale entre les cantons et les communes, ce qui nécessiterait sans doute une révision fondamentale du système de péréquation financière intercantonale et intercommunale. La péréquation par les parts des cantons aux recettes fédérales, telle qu'elle est pratiquée dans le système actuel, serait notamment modifiée, l'effet péréquatif dû à la répartition du seul impôt sur les personnes morales étant certes

**Simulation**

*Séparation des ressources dans le cas de l'impôt sur le revenu et la fortune*

*Modèle de réforme :*

- suppression de l'impôt fédéral direct sur les personnes physiques ;
- l'impôt sur le revenu et la fortune des personnes physiques est réservé aux cantons et aux communes qui dorénavant n'imposent plus les personnes morales ;
- maintien d'un impôt fédéral sur le bénéfice et le capital des personnes morales.

*Contrainte :* neutralité des recettes aux trois niveaux de collectivité (niveaux de 1989).

*Hypothèses de simplification :*

- on suppose que le total des entrées fiscales reste identique aussi bien en ce qui concerne l'impôt sur le revenu et la fortune des personnes physiques que l'impôt sur le bénéfice et le capital des personnes morales ;
- il n'est pas tenu compte des changements en matière de règles fiscales, auxquels une partie de l'assiette fiscale serait soumise ;
- il n'est pas tenu compte de l'impact sur le système de péréquation.

*Base de calcul :* données de la statistique financière "Les finances publiques en Suisse 1989", Berne, 1991, pages 49, 135, 141.

1989 (en millions de francs suisses)	Confédération	Cantons et communes
<b>A. Situation actuelle</b>		
1) Impôt sur le revenu et la fortune des personnes physiques	4 195 <sup>1</sup>	24 553 <sup>2</sup>
2) Impôt sur le bénéfice et le capital des personnes morales	1 792	4 895
Total	5 987	29 448
- Part cantonale à l'impôt fédéral direct (30 % de l'IFD)	(1 870)	1 870
<b>Total A</b>	<b>4 117</b>	<b>31 118</b>
<b>B. Nouveau système (modifications conformes au modèle)</b>		
1) Impôt sur le revenu et la fortune des personnes physiques	-	28 748
2) Impôt fédéral sur le bénéfice et le capital	6 687	-
Total	6 687	28 748
- Part cantonale à l'impôt fédéral sur le bénéfice et le capital (30 %)	(2 006)	2 006
<b>Total B</b>	<b>4 681</b>	<b>30 754</b>
<b>Différence B - A</b> (différence de recettes par rapport à la situation actuelle)	564	(564)
- Transfert aux cantons (en fonction de la capacité financière des cantons)	(564)	564
<b>Total C (= Total A)</b>	<b>4 117</b>	<b>31 318)</b>

1. Y compris impôt sur les gains en fortune.

2. Y compris rappels d'impôt, amendes, taxes personnelles.

fort différent de celui qui vaut aujourd'hui. La Confédération n'aurait par ailleurs plus aucun intérêt à gérer l'impôt anticipé qui, dans la logique du système réformé, ne pourrait profiter qu'aux cantons. Néanmoins, il serait possible de résoudre ce problème par la conception d'un système où les cantons prélèvent l'impôt anticipé et la Confédération participe aux recettes dégagées par cette source de financement.

Une autre solution envisageable, mais sans doute politiquement plus difficilement réalisable, consisterait à élaborer, avec la participation des cantons, des règles fiscales uniques pour tout le pays (*principe du fédéralisme coopératif*). La Confédération, les cantons et les communes détermineraient uniquement leur propre coefficient de multiplication, qu'ils appliqueraient sur la base fiscale calculée selon cette législation unique. L'impôt serait administré et perçu au niveau des cantons. Cette solution simplifierait certainement le système fiscal, le rendrait plus transparent, moins coûteux dans sa perception et, dans l'ensemble, plus efficace. Par ailleurs, l'équité fiscale horizontale serait améliorée dans la mesure où tous les contribuables seraient soumis aux mêmes règles fiscales. En revanche, elle impliquerait davantage de rigidité. L'imposition directe revêtirait en effet un caractère plus centralisateur, ce qui empêcherait toute politique redistributive des cantons par le biais de cet impôt et réduirait substantiellement l'adaptation des ressources cantonales à leurs besoins. Ce système contrecarrerait en outre les améliorations du système fiscal engendrées par une certaine concurrence entre les divers systèmes fiscaux cantonaux.

Les travaux d'un séminaire à l'Université de St.-Gall ont abouti à un concept d'harmonisation fiscale allant dans cette même direction. Il a été proposé de remplacer par un seul impôt fédéral les impôts cantonaux et communaux sur le revenu des personnes physiques, ainsi que ceux sur le bénéfice, le capital et les réserves des personnes morales. Les cantons et les communes participeraient aux recettes de cet impôt. Une surtaxe, en pourcentage, appliquée sur cet impôt fédéral permettrait aux collectivités locales de couvrir leurs besoins supplémentaires. Partant d'un taux minimum, cette surtaxe pourrait varier d'un canton à l'autre permettant ainsi de tenir compte des préférences locales. Néanmoins, une limite supérieure serait fixée par la législation fédérale pour réduire les différences de charge fiscale entre les collectivités publiques. Les auteurs de ce concept espèrent ainsi parvenir à une diminution des écarts de charge fiscale ; à une amélioration de la péréquation financière grâce à une évaluation de la force fiscale cantonale selon des critères uniformes ; à une

augmentation de la neutralité concurrentielle car les entreprises ne prendraient plus en compte les facteurs fiscaux dans le choix de leur implantation, ainsi qu'à une simplification pour le contribuable et l'administration<sup>1</sup>.

#### 4.4 LE RÔLE DE LA PÉRÉQUATION FINANCIÈRE

##### 4.4.1 Introduction

La péréquation financière vise à pallier les déséquilibres qui existent entre les ressources financières des collectivités publiques, d'une part, et les tâches que ces dernières doivent accomplir, d'autre part. Elle peut être définie "comme l'ensemble des moyens permettant de régler les relations financières et économiques entre les collectivités publiques situées ou non au même niveau, de telle sorte que l'ensemble des tâches publiques soit rempli le mieux possible"<sup>2</sup>. La péréquation financière complète ainsi les efforts de coordination et/ou d'harmonisation fiscales. On parle de *péréquation verticale* si les mesures de rééquilibrage concernent les collectivités publiques de deux niveaux différents (Confédération-cantons, cantons-communes), et de *péréquation horizontale* lorsqu'elles s'appliquent aux entités étatiques d'un même échelon gouvernemental.

Au sens large, la péréquation financière comprend l'attribution appropriée des tâches et des ressources aux diverses collectivités publiques, ainsi que les transferts financiers entre ces dernières. Si l'on parle de péréquation financière au *sens strict du terme*, on se limite aux moyens à mettre en place en vue d'atténuer, voire de supprimer, les disparités induites par le partage des tâches et des ressources, tel qu'il existe à un moment donné. Les parties précédentes ont situé les problèmes liés à la répartition actuelle des tâches et des recettes entre les trois entités étatiques, ainsi que les difficultés que pose le fédéralisme politique suisse à toute modification de ce partage. Le présent chapitre mettra donc l'accent essentiellement sur la *péréquation financière au sens strict du terme*.

---

1. Schmid H., Oggier W., Füglistaler P. (1990).

2. Dafflon B. (1981), p. 10.

Un des problèmes majeurs auquel tout Etat fédératif doit faire face concerne les différences qui existent entre ses Etats membres, en particulier lorsque celles-ci sont imputables à des écarts du revenu cantonal. Le chapitre 1 a donné un aperçu de ces disparités pour les 26 Etats confédérés de la Suisse. Si l'on se réfère à la capacité économique des cantons, ou, en termes plus concrets, au revenu par habitant, on observe des écarts parfois considérables : si ce revenu s'est élevé à 66 769 francs dans le canton de Zoug en 1989, il n'a atteint que 27 840 francs dans le canton d'Obwald. Les cantons présentent aussi de fortes divergences au niveau de la densité démographique et de la superficie, deux éléments qui sont déterminants pour les finances publiques des collectivités. Or, le programme de dépenses pour un canton montagnard n'est certes pas le même que celui d'un canton industriel situé en plaine. Ces disparités intercantionales impliquent que la capacité contributive et les coûts de production pour fournir un niveau de prestations donné varient d'un canton à l'autre, ce qui se traduit par des écarts au niveau de la pression fiscale cantonale. Ainsi, une collectivité à capacité financière faible disposant d'une base fiscale par habitant relativement basse sera obligée d'exiger une charge fiscale plus élevée de ses citoyens pour garantir un certain niveau de biens et services publics que celle d'une collectivité comportant une base fiscale par habitant plus élevée. Or, le rôle de la péréquation financière consiste à atténuer les disparités fiscales induites par les seules particularités des collectivités locales et régionales. Ces dernières ne reflètent en effet pas un choix délibéré en matière de politique locale et se heurtent ainsi à l'inéquité horizontale. En vue de pallier ces déséquilibres, l'aide gouvernementale est inégalement distribuée entre les collectivités publiques en fonction de leur force financière.

Un Etat à plusieurs échelons politiques se voit aussi confronté au problème des déséquilibres financiers qui existent entre les niveaux de gouvernement en raison de la structure divergente de leurs tâches et ressources financières. En effet, les finances publiques sont dans une large mesure influencées par l'évolution économique et sociale qui modifie la nature et l'importance des tâches confiées aux diverses collectivités publiques. Or, on a vu dans le chapitre 4.1 que les tâches attribuées à chaque niveau de gouvernement, d'une part, n'évoluent pas de manière identique et, d'autre part, progressent à un rythme autre que les recettes publiques. En d'autres termes, les élasticités-revenus des diverses sources de financement diffèrent et ne correspondent pas aux élasticités-revenus des dépenses. Cette dynamique divergente se traduit par des décalages entre les recettes et les dépenses qui nécessitent des ajustements financiers entre les gouvernements.

Le partage des tâches exige également des mesures de rééquilibrage en raison de la *nature de certaines tâches*. La péréquation financière a en particulier pour but de donner une aide financière aux gouvernements de rang inférieur qui fournissent des services collectifs dont les bénéfices sociaux dépassent les frontières locales, c'est-à-dire qui sont caractérisés par des *effets externes positifs* (cf. sous-chapitre 4.2). Il s'agit notamment des services cantonaux qui ont un intérêt pour l'ensemble de la population, tels que les universités cantonales et/ou les prestations pour lesquelles on désire garantir un niveau minimal pour tous les citoyens (assurance maladie).

#### 4.4.2 Les transferts financiers entre les collectivités publiques

En Suisse, la politique péréquative et redistributive<sup>1</sup> se fait essentiellement par les transferts financiers.

Le réseau des transferts entre les collectivités publiques suisses est représenté dans le tableau 4.12. En 1989, l'ensemble des transferts financiers représentait 14,9 milliards de francs, soit 19 % des dépenses consolidées. On remarque que les aides financières entre les échelons politiques (*transferts verticaux*) suivent un double

Tableau 4.12 Relations financières en 1989 (dépenses brutes avant déduction des doubles imputations en milliers de francs)

octroyé par reçu par	Confédération	Cantons	Communes	Total
Confédération	-	23 547	-	23 547
Cantons	7 355 197	271 623	2 522 300	10 149 120
Communes	60 497	4 670 023	- <sup>1</sup>	4 730 520
Total	7 415 694	4 695 193	2 522 300	14 903 187

1. Dans la statistique financière, les transferts intercommunaux sont éliminés lors de la consolidation, alors que les transferts intercantonaux ne le sont pas.

Source pour les chiffres de base : *Les finances publiques en Suisse 1989*, AFF, Berne, 1991.

1. Il y a redistribution si la clé de répartition s'écarte du critère d'origine des recettes (exemple : répartition en fonction de la population). Une politique distributive devient péréquative au sens strict du terme si la clé de répartition est celle de la capacité financière [Dafflon B./Solari P. (1987)].

flux, à savoir dans le sens Confédération-cantons-communes et vice versa. Les transferts effectués notamment par la Confédération sont une source non négligeable de revenus pour les cantons et les communes en constituant près de 50 % du total. Quant aux transferts entre les gouvernements d'un même niveau (*transferts horizontaux*), ils sont moins importants. Les transferts d'un niveau politique vers un autre peuvent avoir des effets horizontaux lorsqu'ils sont distribués entre les collectivités de l'échelon de rang inférieur en fonction d'une clé de répartition fondée sur la capacité financière (*transferts verticaux à effet horizontal*). On verra dans les parties suivantes que ce type de péréquation joue un rôle particulièrement important dans les relations financières entre la Confédération et les cantons.

### *Les types de transferts*

Les transferts entre la Confédération et les cantons prennent soit la forme d'allocations conditionnelles (subventions voire remboursements) lorsqu'ils sont affectés à des buts spécifiques, soit d'allocations inconditionnelles (parts) lorsqu'ils ne sont pas liés à une activité étatique bien déterminée.

Il ressort de la littérature économique que le choix du transfert le plus efficace (à savoir transfert lié ou transfert non lié) varie selon l'objectif visé par l'aide gouvernementale. Si le but est *incitatif*, consistant par exemple à encourager les autorités des gouvernements de rang inférieur à tenir compte des externalités, l'objectif est en principe mieux atteint par des transferts spécifiques. Ces derniers ont non seulement un effet d'encouragement en raison d'une diminution du prix relatif de la prestation en question, mais ils permettent également un meilleur contrôle d'affectation des fonds. En revanche, si le but est plutôt *péréquatif* cherchant à corriger les disparités financières qui existent entre deux niveaux de gouvernement ou entre les collectivités d'un même échelon politique, les transferts non liés sont en général préférables. La théorie montre en effet qu'il y a un gain de bien-être pour la collectivité bénéficiaire lorsque le transfert n'est pas lié à une prestation publique bien déterminée, puisque dans ce cas, l'argent reçu peut être librement attribué aux prestations donnant le plus haut niveau de satisfaction<sup>1</sup>.

---

1. Pour de plus amples détails sur la théorie, cf. King D. (1984), *Fiscal Tiers, The Economics of MultiLevel Government*, George Allen & Unwin, London.



En 1989, les cantons ont reçu 5,2 milliards de subventions et de remboursements, ce qui représente 70 % environ des transferts de la Confédération aux cantons ou 14 % des dépenses cantonales brutes (cf. tableau 4.13 et 4.14). Ces transferts liés à des tâches précises sont attribués en vertu d'environ 40 dispositions légales prévoyant l'octroi de subventions<sup>1</sup>. Les subventions fédérales prennent le plus souvent la forme d'un *cofinancement*, c'est-à-dire qu'elles couvrent une partie de la dépense en question, alors que le solde doit être assuré par le canton bénéficiaire. Ce dernier ne peut ainsi profiter de la subvention fédérale que s'il fait lui-même un effort financier adéquat. Il ressort du tableau 4.14 que la participation fédérale au financement des tâches cantonales peut atteindre jusqu'à 88 % des dépenses totales (routes nationales). Par ailleurs, trois groupes de tâches, à savoir les communications, l'agriculture, ainsi que l'enseignement et la recherche absorbent près de 75 % des transferts conditionnels.

Tableau 4.13 Evolution des transferts de la Confédération aux cantons

En millions de francs	1950	1960	1970	1980	1989
<i>Transferts conditionnels :</i>					
– subventions fédérales	147	233	998	2 025	3 722
– en % des transferts de la Confédération aux cantons	46 %	46 %	41 %	44 %	51 %
– remboursements <sup>1</sup>	28	119	918	1 184	1 465
– En % des transferts de la Confédération aux cantons	9 %	24 %	38 %	26 %	20 %
<i>Transferts inconditionnels :</i>					
– quotes-parts aux recettes fédérales <sup>2</sup>	146	152	529	1 408	2 169
– en % des transferts de la Confédération aux cantons	45 %	30 %	22 %	30 %	29 %
<i>Total des transferts de la Confédération aux cantons</i>	321	504	2 445	4 617	7 355
– en % des recettes cantonales	22 %	18 %	26 %	21 %	20 %

1. Ces remboursements représentent principalement les quotes-parts aux coûts des routes nationales.

2. Parts aux recettes de l'IFD, de l'IA, de la taxe militaire et des droits de timbre (jusqu'en 1986).

Source : *La vie économique*, diverses années.

1. *La vie économique*, 12/90, p. 49.

Tableau 4.14 Subventions et remboursements de la Confédération aux cantons en 1989

Domaine de dépenses	En milliers de Fr.		
	En milliers de Fr.	En % des dépenses cantonales brutes	En % des subventions et remboursements de la Confédération
Défense nationale	126 466	59	2,4
Protection civile	153 885	53	3,0
Formation professionnelle	270 373	16	5,2
Ecoles moyennes/technicums	118 705	6	2,3
Universités, recherche	372 701	20	7,2
Protection des eaux, ordures ménagères	150 712	24	2,9
Assurances sociales	293 497	10	5,7
Routes nationales	1 310 741	88	25,3
Autres routes	733 353	42	14,1
Agriculture	1 023 679	70	19,7
Forêts/chasse/pêche/cours d'eau/avalanches	222 478	55	4,3
Autres	409 902	2	7,9
<b>Total</b>	<b>5 186 492</b>	<b>14</b>	<b>100</b>

Source : *Finances publiques en Suisse 1989*, AFF, Berne, 1991, pages 66, 67 ; *"Ausgaben und Einnahmen der Kantone 1991"*, AFF, Berne, 1990 ; *La vie économique* 12/90, p. 49.

Les allocations non conditionnelles, octroyées sous forme de parts cantonales aux recettes fédérales, sont moins importantes. Elles ne constituent que 29 % des transferts de la Confédération aux cantons, soit 5,8 % des dépenses cantonales en 1989 (cf. tableau 4.15).

Le flux des transferts allant des cantons à la Confédération est composé de diverses participations cantonales aux œuvres sociales du gouvernement central. La contribution cantonale constitue ainsi 3 % des dépenses pour l'assurance-vieillesse et survivants (AVS), 12,5 % des dépenses pour l'assurance-invalidité et un tiers du déficit concernant les allocations familiales agricoles <sup>1</sup>.

1. Dafflon (1990a).

Tableau 4.15 Quotes-parts des cantons aux recettes fédérales en 1989

Recettes fiscales	Quotes-parts cantonales	
	En millions de Fr.	En % de la source de financement fédérale
Impôt fédéral direct	1 870	30 %
Impôt anticipé	269	10 %
Taxe d'exemption du service militaire	29	20 %
<b>Total</b>	<b>2 168</b>	

Source : *Finances publiques en Suisse 1989*, AFF, Berne, 1991.

Le système de transferts entre les cantons et les communes ressemble à celui existant entre la Confédération et les cantons. D'une part, les communes reçoivent des subventions destinées au financement d'une partie de leurs tâches – telles que l'enseignement primaire, l'école enfantine et secondaire, les hôpitaux de district – et participent en outre aux recettes cantonales (impôts sur les véhicules). D'autre part, elles contribuent au financement de certaines dépenses cantonales.

#### *Evolution des transferts de la Confédération aux cantons*

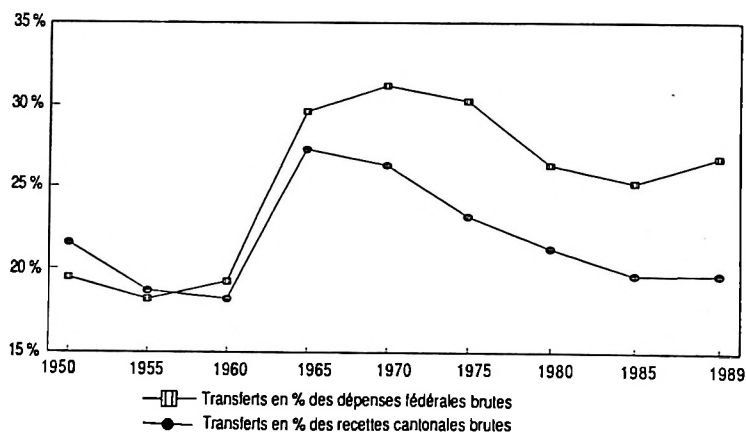
Entre 1970 et 1989, ce sont essentiellement les parts cantonales aux recettes fédérales et les subventions qui ont augmenté, alors que les remboursements de la Confédération (qui englobent principalement les quotes-parts aux coûts des routes nationales), ont connu une phase de stabilisation depuis 1975.

L'accroissement des transferts de la Confédération aux cantons s'est ralenti dès le milieu des années 1970. Ceci se reflète dans le graphique 4.3 par une diminution particulièrement sensible de la part des transferts dans les dépenses fédérales entre 1975 (30,3 %) et 1985 (25,2 %). Cette évolution est largement imputable aux mesures d'économies mises en place entre 1974 et 1977 en vue d'assainir les finances fédérales. Les efforts d'économies se concentraient essentiellement sur les subventions qui s'étaient gonflées outre mesure, dans les années 1960 et au début des années 1970. Quant aux parts cantonales, elles ont également été touchées, mais dans une moindre mesure. D'autres dispositions d'économies ont été prises dans les années 1980, ces dernières touchant une fois de plus les subventions et les parts cantonales. La politique financière des années 1980 avait notamment pour

objectif la réduction linéaire de 10 % de toutes les subventions sur la période 1981-1985, ainsi que la diminution progressive et finalement la suppression totale de la subvention destinée à abaisser le prix du pain<sup>1</sup>. Par ailleurs, les quotes-parts cantonales au produit des droits de timbre, au bénéfice net de la Régie des alcools, au bénéfice de la Banque nationale suisse (BNS), ainsi que la quote-part aux amendes douanières furent supprimées dès le début des années 1980<sup>2</sup>.

Il ressort également du graphique 4.3 que la proportion, dans les recettes cantonales brutes, des transferts en provenance de la Confédération a tendance à baisser depuis le milieu des années 1960. Si ces ressources du gouvernement central représentaient 27,3 % des recettes cantonales en 1965, elles n'en constituaient plus que 19,6 % en 1989.

Graphique 4.3 Recettes des cantons en provenance de la Confédération (1950-1989)



1. Probst P. (1988).

2. Dafflon B. (1990), p. 7.

#### 4.4.3 Transferts de la Confédération et péréquation intercantonale

En vue d'atténuer les disparités fiscales intercantionales, une partie des transferts fédéraux est distribuée entre les cantons en fonction de leur capacité financière. La péréquation financière entre les cantons constitue un mandat de la Confédération. Aux termes de l'art. 42ter de la Constitution fédérale "*la Confédération encourage la péréquation financière entre les cantons*" et "*lorsque des subventions fédérales sont accordées, la capacité financière des cantons et la situation des régions de montagne doivent être considérées*".

L'objectif principal visé par cette péréquation est de permettre aux cantons de remplir leurs tâches<sup>1</sup> et de garantir un certain niveau minimal de services publics pour tous les habitants, sans que pour autant la charge fiscale soit sensiblement supérieure dans un canton par rapport à un autre. La péréquation a donc un double objectif : accorder aux cantons les plus démunis les moyens financiers nécessaires pour un accomplissement autonome de leurs tâches et octroyer une aide financière aux cantons économiquement faibles afin qu'ils puissent fournir des services publics à un niveau moyen sans dépasser une pression fiscale moyenne.

##### *Mesure de la capacité financière des cantons*

Une difficulté majeure de la péréquation concerne le choix de l'étalon pour la répartition des fonds ou, plus particulièrement, l'évaluation de la capacité financière des cantons. Quels sont les indicateurs déterminants ? Quelle solution technique faut-il choisir ?

Le calcul de la capacité financière a été introduit par la *loi fédérale de 1959 concernant la péréquation financière*<sup>2</sup>. Depuis son introduction, la formule de calcul a subi 6 modifications. Ces changements touchaient soit les indicateurs (affinements des critères, modifications de nature technique), soit ils concernaient la pondération des divers éléments inclus dans le calcul. Notons que depuis 1959, 16 indicateurs de capacité financière ont successivement été utilisés dans la formule d'évaluation cherchant à mesurer la *capacité contributive* des cantons (ressources financières et force fiscale), les besoins de ces derniers, ainsi que leur *effort fiscal* (cf. l'annexe 4.2).

---

1. AFF, doc. 698/76, p. 13.

2. Sur cette base légale, une ordonnance du Conseil fédéral fixe, tous les deux ans, la capacité financière des cantons.

La formule utilisée depuis 1986 est la suivante<sup>1</sup> :

$$E_1 = \frac{1}{4} \left[ \left( 1,5 \frac{Y_i}{H_i} \right) + F_i + \left( 1,5 \frac{(T_i + \sum T_{ic})}{H_i} F_i \right) + \frac{1}{2} \left( \frac{U_i^P}{U_i} + \frac{H_i}{\text{km}_i^2} \right) \right]$$

Où  $E_1$  = capacité financière du canton "i",  $Y_i$  = revenu cantonal ;  $H_i$  = nombre d'habitants ;  $T_i$  = recettes cantonales ;  $T_{ic}$  = recettes communales ;  $F_i$  = charge fiscale (valeur inverse de l'indice de la charge fiscale) ;  $U_i$  = surface cultivable totale du canton ;  $U_i^P$  = surface cultivable "en plaine".

On peut distinguer quatre composantes représentant des indicateurs de ressources, des indicateurs de besoins financiers, ou encore l'effort fiscal des cantons suisses :

$$1. \text{ Revenu cantonal par habitant : } \left[ 1,5 \frac{Y_i}{H_i} \right]$$

Où (1,5) = coefficient de pondération pour cet indicateur.

Le revenu cantonal par habitant reflète la *capacité économique* du canton. Plus ce rapport augmente, plus l'indice de la capacité financière est élevé.

$$2. \text{ Force fiscale : } \left[ 1,5 \frac{T_i + \sum T_{ic}}{H_i} F_i \right]$$

Où (1,5) = coefficient de pondération pour cet indicateur.

La force fiscale est un *indicateur des ressources financières*. Elle se calcule par les recettes fiscales cantonales et communales par habitant, multipliées par l'indice de la charge fiscale globale de chaque canton. Cette pondération permet d'exprimer les rendements fiscaux sur des bases comparables à ce qu'ils seraient pour une charge fiscale moyenne<sup>2</sup>. L'indice de la capacité financière est d'autant plus élevé que la force fiscale ainsi calculée l'est également.

$$3. \text{ Charge fiscale : } F_i$$

1. Dafflon B. (1989), p. 213.

2. Voir aussi Dafflon B. (1990b).

La charge fiscale est un indicateur de l'effort fiscal du canton en question. Elle fait partie de la formule de calcul depuis 1959. L'inclusion de cet élément vise à éviter qu'un canton baisse sa charge fiscale afin d'atteindre une capacité financière plus basse, ce qui lui permettrait de profiter davantage d'une aide fédérale. En d'autres termes, le canton doit fournir un effort "équitable" pour encaisser les impôts. On utilise l'inverse de l'indice de la charge fiscale (représentée par tous les impôts cantonaux et communaux, compte tenu des impôts accessoires – impôts sur les immeubles, impôts sur les successions et donations, impôts sur les mutations – et des variations de revenus consécutives au renchérissement). Plus l'effort fiscal ainsi calculé est grand, plus l'indice de la capacité financière est faible.

$$4. \text{ Besoins : } \left[ \frac{1}{2} \frac{U_i^P}{U_i} + \frac{1}{2} \frac{H_i}{\text{km}^2} \right]$$

L'indicateur des besoins se réfère aux caractéristiques démographiques et géographiques des cantons. A ces deux composantes, il est donné une importance égale :

– la part en pourcentage de la surface cultivable non située en région de montagne par rapport à l'ensemble de la surface cultivable ( $U_i^P/U_i$ ). Plus la surface cultivable "en plaine" ( $U_i^P$ ) est importante par rapport à la surface cultivable totale ( $U_i$ ) du canton, plus le coefficient des besoins est fort et donc l'indice global de la capacité financière élevé. Il est en effet supposé que le coût de production par unité de prestations publiques à fournir est relativement supérieur en région de montage.

– le nombre d'habitants par  $\text{km}^2$  ( $H_i/\text{km}^2$ ). Plus la densité de population est faible, plus les besoins financiers sont supposés être élevés. En effet, il est plus onéreux de fournir des services publics lorsque la population est peu nombreuse et dispersée. Or, une densité de population faible contribue à réduire l'indice de la capacité financière et à augmenter la part des subventions fédérales auxquelles un canton peut prétendre.

### Mode de calcul

Selon l'article 3 de la loi fédérale du 19 juin 1959, chacun des coefficients cités ci-dessus est converti en une série d'indices cantonaux, la moyenne suisse étant fixée à 100. Les séries d'indices sont converties de manière à ce que le chiffre-indice le plus faible soit égal à 70. On appliquera la formule suivante :

$$(\text{indice cantonal} - 100) \frac{30}{100 - (\text{indice cantonal le plus faible})} + 100$$

Ensuite, une moyenne pondérée sera calculée d'après les quatre séries d'indices. Les coefficients 1 et 2 seront pondérés par le facteur 1.5 et les coefficients 3 et 4 par le facteur 1. Cette moyenne sera convertie en indices généraux de la capacité financière de chaque canton de manière à ce que le chiffre le plus faible soit égal à 30 :

*Indice général de la capacité financière :*

$$(\text{indice} - 100) \frac{70}{100 - (\text{indice le plus faible})} + 100$$

Les indices généraux ainsi calculés sont représentés dans l'annexe 4.2. Sans entrer dans les détails concernant la nature des modifications intervenues depuis 1959, citons-en deux qui ont eu un impact fondamental sur la politique de péréquation. Au niveau de l'évaluation des ressources, il faut souligner le remplacement, en 1986, des indicateurs fiscaux (critères évaluant les ressources fiscales sur la base de l'impôt pour la défense nationale) par le critère du revenu cantonal par habitant. Ce dernier constitue une mesure plus large par rapport aux critères utilisés auparavant, en ce sens qu'il estime l'ensemble des ressources économiques à disposition du canton sans distinguer entre celles provenant du secteur privé et celles issues du secteur public. Il s'agit donc d'un changement fondamental de la politique de péréquation qui dorénavant ne se réfère plus à la seule capacité financière du secteur public, mais à la capacité de l'ensemble de l'économie cantonale.

Du côté des besoins, il y a lieu de mentionner l'abandon du critère des dépenses en 1986. Cette décision n'est pourtant pas surprenante, car cet indicateur révèle d'une manière peu satisfaisante les besoins d'une collectivité. En effet, les dépenses effectuées par les autorités publiques reflètent en partie aussi la qualité et la quantité des prestations publiques fournies. Les contribuables d'une collectivité peuvent ainsi souhaiter un secteur public relativement plus large que celui d'une autre, ce qui ne justifie pas pour autant qu'elle devrait profiter davantage d'une politique de péréquation. Il en va de même en ce qui concerne les préférences locales en matière de qualité des prestations publiques. Le critère des dépenses ne peut donc valablement être pris en considération que si l'on définit auparavant un panier standard de tâches, respectivement de biens et services publics, ainsi que les normes de



quantité et de qualité s'y rapportant. A partir de là, il est possible de comparer la charge à supporter par les diverses collectivités locales pour garantir cette offre. Il va sans dire que cette démarche est particulièrement compliquée et difficile à réaliser. Il faut également ajouter que l'utilisation des dépenses comme mesure des besoins d'une collectivité est critiquable en ce sens que les dépenses effectuées ne reflètent que la partie des besoins effectivement satisfaite, alors qu'elles ne donnent aucune information sur la partie des besoins qui ne se matérialisent pas sous forme de dépenses<sup>1</sup>.

### *Utilisation de la capacité financière des cantons*

La loi de 1959 détermine les critères d'évaluation et le mode de calcul de la capacité financière avec l'objectif de classer les cantons en trois catégories (cantons forts, moyens et faibles). En revanche, elle est peu précise sur l'utilisation de cette mesure. Le manque de règles fondamentales à ce sujet a conduit à une utilisation très disparate de l'indice de la capacité financière cantonale ( $E_i$ ) dans les divers programmes de péréquation actuellement pratiqués. Il ressort ainsi du tableau 4.16 que cet indice entre non seulement de 7 façons différentes dans les diverses formules de calcul, mais que ses limites inférieures et supérieures varient également en fonction du programme concerné. Il est évident que, selon la formule utilisée, l'impact péréquatif n'est pas le même. En d'autres termes, le manque d'uniformité au niveau de l'utilisation de l'indice de capacité financière mène à une politique de redistribution peu coordonnée et peu transparente. Il existe actuellement quatre systèmes de transferts qui incluent un élément de péréquation inter-cantonale, à savoir :

- les parts cantonales aux recettes fédérales (impôt fédéral direct, impôt anticipé) ;
- les subventions (transferts liés à des dépenses spécifiques) ;
- les remboursements ;
- la participation des cantons à certaines dépenses fédérales pour la sécurité sociale (AVS, AI).

### *Les parts cantonales aux recettes fédérales*

Il ressort du tableau 4.17 que 13 % de la participation cantonale à l'impôt fédéral direct (IFD) et 50 % de celle afférente à l'impôt anticipé sont distribués entre les cantons en fonction de leur capacité financière. En revanche, la quote-part des cantons à la taxe militaire n'est pas concernée par la politique péréquative.

---

1. Dafflon B. (1989), p. 127.

Tableau 4.16 Utilisation de l'indice de capacité financière ( $E_i$ )

Programmes de redistribution	$E_i$		Formule <sup>1</sup>
	Limite inférieure	Limite supérieure	
<i>Subventions :</i>			
– formule 1	60	120	$\frac{120 - E_i}{60}$
– formule 2	60	120	$E_i \geq 120$ $60 < E_i < 120$ $E_i \geq 60$
<i>Impôt fédéral direct</i> <sup>2</sup>	30	–	$2,71828^{E_i} (-0,0192104)$
<i>Impôt anticipé :</i>			
– formule 1	30	100	$(100 - E_i)$
– formule 2	30	100	$(100 - E_i)^2$
<i>Remboursements</i>	30	–	$(100 - E_i)^{1,4}$
<i>AVS et AI</i>	50	120	$\frac{5}{7} (E_i - 100)$

1. Partie de la formule comportant l'indice de la capacité financière.

2. Formule utilisée à partir de 1992.

Source : Dafflon B. (1990).

Les cantons participent au produit de l'impôt fédéral direct depuis 1943, mais ce n'est qu'à partir de 1959 qu'une fraction de ces fonds est distribuée selon une clé péréquative. Depuis son introduction, la formule de répartition a été modifiée à plusieurs reprises pour augmenter à chaque fois la proportion affectée à la politique péréquative. En ce qui concerne l'impôt anticipé, c'est dès 1973 que la moitié de la quote-part cantonale est distribuée entre les cantons présentant une capacité financière inférieure à la moyenne de l'ensemble des cantons.

Tableau 4.17 Quotes-parts cantonales et péréquation intercantonale

Recettes fédérales	Quotes-part cantonales (en % des recettes fédérales)	Répartition
Impôt fédéral direct	30	17 % selon les encaissements 10 % selon la population et la <i>capacité financière</i> 3 % suivant la répercussions financières de la nouvelle répartition des tâches entre la Confédération et les cantons, ainsi que la nouvelle réglementation de la <i>péréquation financière</i> (compensation de rigueur) <sup>1</sup>
Impôt anticipé	10	d'après la <i>capacité financière</i> (50 %) et la population (50 %)
Taxe d'exemption du service militaire	20	d'après les encaissements

1. Dès 1992, ces proportions seront modifiées comme suit : 17 % selon l'origine des ressources, 13 % selon une quote-part péréquative.

Source : Administration fiscale des contributions, *Fiskaleinnahmen des Bundes 1990*, Berne, 1991.

### Les subventions

Une péréquation intercantonale est par ailleurs réalisée par l'échelonnement des subventions fédérales. Ces transferts liés à des tâches cantonales bien déterminées sont le plus souvent accordés sur la base de deux taux :

- un taux de base qui a un objectif d'incitation et reflète l'intérêt fédéral de garantir un approvisionnement minimal de biens et services publics locaux. Ce taux varie en fonction des effets de débordement ou d'autres critères techniques liés aux prestations publiques locales ;

- un supplément péréquatif en fonction de la capacité financière des cantons.

La formule normalement appliquée depuis 1974 est la suivante :

$$S_i^j = S_{\min}^j + \left[ \frac{(120 - E_i)}{60} (S_{\max}^j - S_{\min}^j) \right]$$

Où  $i$  : canton ;  $j$  : tâche à laquelle la subvention est liée ;  $E_i$  : capacité financière du canton  $i$  ;  $s_{\max}^j$  : taux maximum de subvention ;  $s_{\min}^j$  : taux minimum de subvention.

Avant la mise en place de ce système, la Confédération octroyait des subventions à trois taux selon que le canton était classé dans la catégorie à capacité financière forte, moyenne ou faible. Par rapport à cette ancienne méthode, la nouvelle formule est plus affinée, car elle applique une échelle mobile des taux de subvention entre les indices de capacité financière 60 et 120. Or, si le taux de base est de 30 % pour une certaine tâche cantonale et le supplément péréquatif de 40 % selon la capacité financière cantonale, un canton dont la capacité financière est de 90 obtient :

$$S_i^j = 30 + \left[ \frac{(120 - 90)}{60} (70 - 30) \right] = 50 \%$$

Dans certains cas, le barème à trois taux est cependant maintenu. Un taux minimum s'applique alors aux cantons à capacité financière forte ( $E_i \geq 120$ ), un taux moyen à ceux qui présentent une capacité financière moyenne ( $60 < E_i < 120$ ) et un taux maximum pour les cantons dont la capacité financière est inférieure ou égale à 60 ( $E_i \leq 60$ ).

### *Les remboursements de la Confédération*

Une part des recettes fédérales provenant des droits d'entrée sur les carburants est remboursée aux cantons<sup>1</sup>. Ces paiements font partie d'un système complexe destiné, d'une part, au financement des routes alpines internationales, des routes nationales et des principales routes cantonales et, d'autre part, au remboursement des dépenses cantonales pour les routes. Le tableau 4.18 résume les critères d'allocation de cette aide fédérale.

Malgré l'objectif bien ciblé de ces remboursements, ils forment en grande partie des transferts non liés. Depuis 1959, la part péréquative n'a cessé d'augmenter pour atteindre 42 % des remboursements non spécifiques depuis 1985.

1. Loi fédérale du 22 mars 1985 concernant l'utilisation du produit des droits d'entrée sur les carburants.

**Tableau 4.18** Répartition des parts du produit des droits d'entrée sur les carburants destinées au financement de mesures autres que techniques <sup>1</sup>

7 %	Contributions aux cantons dotés de routes alpêtres qui servent au trafic international et à ceux dépourvus de routes nationales.
93 %	<p>Pour les remboursements généraux :</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- 34 % en fonction des dépenses cantonales pour les routes ;</li> <li>- 12 % d'après la longueur des routes ;</li> <li>- 42 % pour la politique de péréquation financière entre les cantons ayant une capacité financière inférieure à celle de la moyenne du pays ;</li> <li>- 7 % aux cantons où l'impôt sur les véhicules à moteur atteint au moins quatre cinquième de la moyenne du pays ;</li> <li>- 5 % aux cantons qui supportent des dépenses par habitant pour les routes qui sont supérieures à la moyenne de l'ensemble des cantons.</li> </ul>

*Source* : Loi fédérale du 22 mars 1985 concernant l'utilisation du produit des droits d'entrée sur les carburants ; ordonnance du 9 décembre 1985 concernant la répartition des parts du produit des droits d'entrée sur les carburants destinées au financement de mesures autres que techniques.

### *Contributions cantonales aux dépenses fédérales*

La capacité financière est également déterminante pour le calcul de la contribution des cantons aux œuvres sociales de la Confédération (assurance-viellesse et survivants (AVS), assurance-invalidité (AI), allocations familiales agricoles (AFA). La participation financière à l'AVS et à l'AI tient compte de l'indice de la capacité financière des cantons, alors que la contribution afférente aux l'AFA est ajustée en fonction de la capacité fiscale (produit de l'IFD par habitant) des cantons<sup>2</sup>.

Une indication de l'effet péréquatif des trois premiers programmes de redistribution cités ci-dessus (parts cantonales, subventions, remboursements) est donnée par la proportion de ces transferts fédéraux dans les recettes des divers cantons. Or, pour les cantons à capacité financière forte, cette quote-part s'est

1. Le clé de répartition sera modifiée après la mise en service du premier tronçon de la route nationale N 16 dans le canton du Jura.

2. Ces contributions cantonales aux dépenses fédérales se sont élevées à 1 177 millions de francs en 1989 [Dafflon (1990), p. 26].

élevée à 11,5 % en 1989, alors que pour les cantons à capacité financière moyenne et faible, elle a respectivement atteint 21,4 % et 36 %<sup>1</sup>.

### **Bilan de la péréquation financière sur la période 1970-1988<sup>2</sup>**

En mai 1991, l'Administration fédérale des finances a publié un rapport sur les effets de la péréquation financière. Les résultats montrent notamment que depuis 1970, la part, dans les budgets<sup>3</sup> des cantons, des transferts effectués au titre de la péréquation financière, a augmenté de 54 % en passant de 1,63 % en 1970 à 2,51 % en 1988<sup>4</sup>. Il est pourtant à noter que cette augmentation concerne essentiellement la période 1970-1976 (+ 44,2 %).

L'influence respective des différentes mesures de péréquation peut être résumée comme suit :

- malgré le recul observé entre 1970-1988 (essentiellement dû à la réduction des subventions fédérales entre 1976 et 1982), l'échelonnement des subventions garde une importance prédominante parmi les diverses mesures de péréquation (plus de 55 % des paiements effectués au titre de la péréquation financière en 1988) ;
- la quote-part cantonale au produit de l'impôt fédéral direct constitue le deuxième pilier de la péréquation (20 % des paiements effectués au titre de la péréquation financière en 1988). Son importance a presque doublé entre 1982 et 1988, ce qui est principalement dû à l'augmentation de la quote-part au titre de la péréquation financière ;
- l'effet de l'échelonnement selon la capacité financière dans le secteur des routes nationales tend à diminuer ;
- l'effet des autres mesures de péréquation est relativement mineur et stable.

Une comparaison avec l'indice de capacité financière montre en outre que les paiements effectués au titre de la péréquation financière correspondent actuellement assez bien à la capacité financière des cantons.

---

1. La Vie économique 12/90, p. 53.

2. Administration fédérale des finances (1991).

3. Part dans les dépenses consolidées des cantons et des communes.

4. Pour les méthodes d'élaboration du bilan, voir le rapport de l'Administration fédérale des finances (1991), p. 6-10.

### **Lacunes du système de péréquation actuel et propositions de réformes**

Toutefois, une réforme dans le domaine de la péréquation financière fédérale est actuellement en discussion et ceci essentiellement pour les raisons suivantes.

D'abord, les disparités entre les cantons tendent à augmenter en ce qui concerne leur situation financière, alors que le but de la péréquation financière, au sens le plus large du terme, est d'atténuer de telles inégalités. Selon les experts, cette évolution s'explique essentiellement par deux facteurs : la croissance économique qui favorise les cantons à plus forte capacité financière<sup>1</sup> et l'évolution de l'ensemble des transferts qui se fait sans cesse davantage en faveur des cantons à forte capacité financière. Ceci signifie que les prestations de la péréquation financière doivent prendre toujours plus d'ampleur pour corriger l'augmentation des disparités intercantionales et pour atteindre l'effet de péréquation recherché. Dans sa forme actuelle, la péréquation financière n'est donc plus à même de produire un effet de redistribution satisfaisant.

En vue de remédier à cette tendance, il semble primordial d'améliorer le système de péréquation financière existant. L'un des défauts majeurs de ce système est de reposer sur quelque 70 mesures différentes qui ne sont pas coordonnées et qui rendent tout contrôle et toute action ciblée impossibles. Comme on l'a vu précédemment, la péréquation financière manque d'objectifs précis et d'une conception globale, ce qui empêche d'avoir une connaissance claire de ses répercussions et de son efficacité. De plus, l'indice de capacité financière comme clé de répartition des fonds versés au titre de la péréquation, présente certaines faiblesses en ce qui concerne notamment le choix et la pondération des indicateurs utilisés, ainsi que la construction de l'indice.

Les réformes qui sont actuellement discutées portent d'abord sur des mesures supplémentaires à prendre dans le cadre du système en vigueur. Les experts proposent ainsi de réduire progressivement la quote-part du produit de l'impôt fédéral direct distribué selon le rendement, actuellement 17/30 (cf. le tableau 4.17), en faveur de la quote-part de la péréquation financière. A plus long terme, ils considèrent pourtant comme nécessaire de passer à un

---

1. Il ressort du rapport qu'en période de croissance (croissance économique réelle > 1 %), les recettes fiscales/habitant augmentent plus que proportionnellement en faveur des cantons à plus forte capacité financière (c'est l'inverse est le cas si la croissance est inférieure à 1 %).

nouveau modèle. Les propositions vont notamment en direction d'une intégration de la péréquation financière dans le système global des transferts ; les nombreuses mesures actuelles devraient être remplacées par un seul montant de péréquation financière qui serait distribué entre les cantons suivant leur capacité financière ; cette dernière serait redéfinie et correspondrait au rapport existant entre le potentiel de financement d'un canton et ses charges<sup>1</sup>.

Dans le sous-chapitre suivant, sont exposées quelques réflexions sur les différences de charge fiscale qui existent entre les cantons suisses malgré les efforts de coordination et d'harmonisation fiscales et la pratique d'une politique de péréquation intercantonale.

#### 4.5 ÉCARTS DE CHARGE FISCALE ENTRE LES CANTONS

Il découle des considérations précédentes que la Suisse attache une importance fondamentale à son organisation fédérative qui accorde la souveraineté originale aux cantons. On a ainsi pu constater que cet élément constitue le principal critère lorsqu'il s'agit d'attribuer les tâches et les sources de financement aux divers niveaux de gouvernement. La souveraineté cantonale est également au centre des préoccupations lorsqu'il y a lieu de coordonner, voire d'harmoniser, les politiques fiscales des collectivités publiques en vue d'atténuer les distorsions allocatives et la sous-enchère fiscale, ainsi que de permettre aux collectivités locales de pratiquer une politique de redistribution modérée. Il serait notamment inconcevable de rechercher une uniformisation parfaite des règles et pratiques fiscales qui enlèverait aux cantons cette autonomie de base. Dans un système où les Etats membres prennent des décisions indépendantes, des divergences au niveau de la pression fiscale deviennent donc politiquement acceptables si elles reflètent les préférences locales pour certaines prestations ou politiques publiques. Quant aux coûts sociaux et économiques qui en résultent, ils doivent être considérés comme les prix à payer pour avoir choisi un système décentralisé de la prise de décision.

Néanmoins, si deux collectivités publiques ont la même force financière et fournissent les mêmes prestations, une différence de charge fiscale ne se justifie plus. Dans le chapitre 4.4 est exposée la nécessité d'une politique de péréquation financière cherchant à

---

1. Pour de plus amples détails, voir le rapport sur le bilan de péréquation financière, AFF (1991).



égaliser les écarts d'imposition qui résultent des disparités inter-cantoniales relatives aux ressources disponibles et/ou aux besoins.

Reste finalement la question de savoir dans quelle mesure les différences de charge fiscale que l'on observe entre les cantons suisses, malgré la péréquation financière intercantonale et les efforts de coordination, sont attribuables aux seules différences en matière de politique publique locale et par conséquent acceptables dans un pays à philosophie fédéraliste. Les considérations suivantes n'ont pas pour but de répondre entièrement à cette question. Elles cherchent plutôt à mettre en évidence le lien qui existe entre les différences de charge fiscale et deux variables importantes, à savoir la capacité financière des cantons et les dépenses de ces derniers. D'autres facteurs influençant la charge fiscale, tels que le choix des collectivités publiques en matière de politique de redistribution, ne sont en revanche pas pris en compte. Enfin, la question de l'impact des écarts d'imposition sur la mobilité géographique des agents économiques sera brièvement abordée.

### *Charge fiscale et capacité financière*

Le tableau 4.19 classe les cantons en fonction de leur capacité financière déterminante pour 1989 et donne un aperçu des différences de charge fiscale qui existent entre les cantons.

En ce qui concerne *l'indice de la charge grevant le revenu et la fortune des personnes physiques*, l'indice varie entre 56,2 (Zoug) et 141,3 (Valais). Pour ces deux cas extrêmes, on observe une corrélation entre l'indice de capacité financière et l'indice de charge fiscale. En effet, parmi les 26 cantons, Zoug a la plus grande capacité financière et la charge fiscale la plus basse, alors que le canton de Valais enregistre la charge fiscale la plus élevée et se trouve parmi les trois cantons dont la capacité financière est la plus faible. Si l'on considère par ailleurs le revenu cantonal par habitant, on constate que ce classement reste valable. Cette observation incite à croire que ce sont plutôt les différences de revenu cantonal qui sont à l'origine des écarts de charge fiscale et non pas les conceptions politiques divergentes des collectivités en matière d'offre de prestations publiques et d'équité du système fiscal.

Néanmoins, il ressort du graphique 4.4 qu'une charge fiscale relativement plus élevée ne reflète pas toujours une capacité financière relativement plus basse. Dans les Grisons, par exemple, où l'indice de capacité financière est en dessous de la moyenne suisse (60), la charge grevant le revenu et la fortune est de 15 % inférieure à celle du canton de Bâle-Ville, où l'indice de capacité financière se trouve nettement en dessus de la moyenne suisse

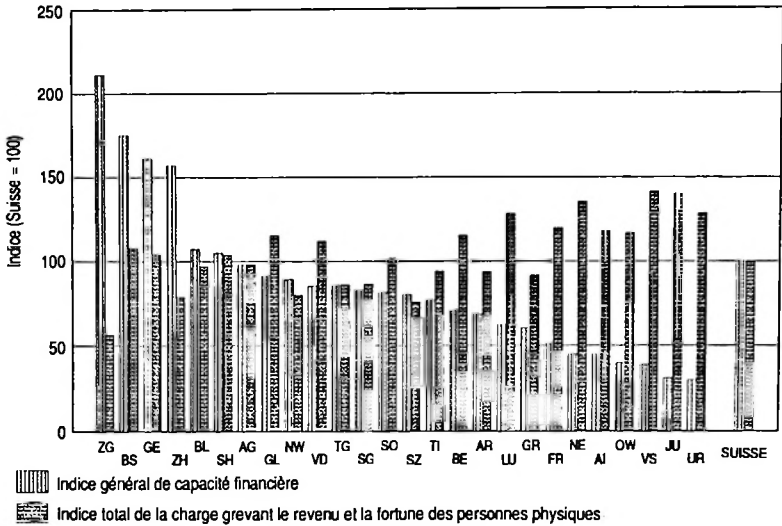
Tableau 4.19 Indice de charge fiscale et capacité financière des cantons en 1989

Cantons	Indice général de capacité financière 1988/89	Revenu cantonal 1989 (en francs par habitant)	Indice total de la charge grevant le revenu et la fortune (personnes physiques)	Indice total de la charge grevant le bénéfice net et le capital (personnes morales)	Indice total de la charge des impôts sur les véhicules à moteur	Indice global de la charge fiscale <sup>1</sup>
1	2	3	4	5	6	7
ZG	211	65 048	56,2	58,6	95,3	58,4
BS	175	55 997	107,7	113,9	82,8	108,9
GE	161	49 619	104,0	107,6	66,8	104,2
ZH	157	48 687	78,3	104,4	109,0	84,3
BL	107	37 973	96,7	114,3	139,0	100,5
SH	105	34 147	103,5	95,8	71,9	101,5
AG	98	36 063	98,3	116,5	85,1	100,4
GL	91	43 019	115,3	130,3	96,8	116,8
NW	89	37 686	79,6	96,3	81,5	82,3
VD	85	36 804	111,6	102,6	104,9	110,2
TC	85	31 069	85,6	94,9	79,9	86,4
SC	82	33 038	86,3	99,2	123,0	90,0
SO	81	34 521	101,8	101,1	101,7	101,7
SZ	80	32 573	75,2	83,5	90,4	77,2
TI	76	30 617	93,9	123,3	99,7	101,1
BE	70	34 360	115,1	92,7	122,1	113,5
AR	68	31 911	93,8	105,5	102,2	95,4
LU	62	31 632	128,0	108,6	83,5	124,6
GR	60	34 323	91,6	143,2	108,9	104,0
FR	51	33 651	119,6	101,0	99,8	117,0
NE	45	33 097	135,2	143,6	99,0	134,9
AI	45	28 713	117,6	108,2	99,2	115,6
OW	40	28 990	116,5	98,7	84,8	113,2
VS	39	28 951	141,3	111,3	61,5	135,1
JU	31	29 572	139,9	93,3	106,2	134,5
UR	30	30 230	128,4	116,6	87,9	125,8
Suisse	100	38 332	100	100	100	100

1. Il est tenu compte des modifications du revenu causées par le renchérissement. Explication : la concentration des différents indices en vue d'obtenir un indice global de la charge fiscale s'effectue à l'aide des coefficients de pondération propres à chaque canton. Pour le calcul des coefficients de pondération, les recettes fiscales des cantons et des communes tirées de la publication "Finances publiques en Suisse" sont déterminants.

Source : Administration fédérale des contributions (1990), *Charge fiscale en Suisse 1989*, p. 97 ; Ordonnance du 25.11.87 fixant la capacité financière des cantons pour les années 88/89 ; *L'économie suisse en chiffres*, publication du Crédit Suisse, 1991.

Graphique 4.4 Charge fiscale et capacité financière des cantons en 1989



(175). Si l'on considère l'indice global de la charge fiscale (qui tient compte de l'ensemble des impôts), cet écart subsiste bien qu'il soit amoindri par une charge grevant le bénéfice et le capital des personnes morales qui s'avère plus élevée dans les Grisons qu'à Bâle-Ville<sup>1</sup>.

Ces résultats doivent pourtant être interprétés avec prudence. Il faut notamment être conscient que l'on procède à des comparaisons de charge fiscale évaluée sur la base d'un indice. Il s'agit donc d'une mesure agrégée dont la valeur est tributaire du choix des données, des méthodes de concentration et du calcul proprement dit. Ce qui ne ressort notamment pas de cet indice est le degré de progressivité propre aux barèmes de chaque canton. Les

1. Nous avons établi la régression linéaire suivante :  $y = a + bx$ , où  $y$  : indice global de la charge fiscale (colonne 7 du tableau 4.19) et  $x$  : indice de capacité financière (colonne 2 du tableau 4.19). Les résultats de cette régression montrent une corrélation négative et significative entre ces deux variables. Néanmoins, l'indice de capacité financière n'explique que 43 % de la variation de l'indice de charge fiscale.

écarts intercantonaux calculés à l'aide de cet indice ne permettent ainsi pas de comparer la situation de deux individus particuliers. Par ailleurs, ces chiffres ne sont pas vraiment comparables dans la mesure où ils reflètent en partie les différences qui existent entre les cantons au niveau de la qualité et de la quantité des prestations publiques. Il est évident que seul un niveau de prestations identiques pour tous les cantons permettrait une comparaison objective de la charge fiscale cantonale.

### *Charge fiscale et dépenses publiques*

Dans les réflexions suivantes, les différences observées dans les demandes cantonales pour les prestations publiques sont approximativement mesurées par les dépenses publiques par habitant. Néanmoins, rappelons que cet indicateur est positivement influencé par le revenu cantonal ou, en d'autres termes, par la capacité financière des cantons. Le graphique 4.5 met en évidence l'indice global de la charge fiscale (cantons et communes), d'une part, et l'indice des dépenses totales par habitant, d'autre part. Il en ressort une faible relation positive entre ces deux variables, ce qui signifie qu'à une charge fiscale relativement plus élevée correspondent des dépenses par habitant relativement plus importantes. Néanmoins cette relation positive n'est de loin pas vérifiée pour tous les cantons. Or, pour les cantons se situant dans le quadrant droite inférieur, tels que Lucerne, Obwald ou Appenzell Rh. Int., l'indice global de la charge fiscale dépasse la moyenne suisse, alors que les dépenses par habitant sont inférieures à la moyenne. Il est à noter que cette corrélation serait encore moins significative en l'absence des transferts entre collectivités publiques. En analysant ces chiffres il faut également être conscient du fait qu'une collectivité peut opter pour un financement autre que celui de la fiscalité, ce qui expliquerait une charge fiscale relativement plus basse pour un niveau de prestations publiques donné. Ceci est par exemple le cas si une collectivité publique décide de recourir à l'emprunt pour financer une partie plus ou moins grande de ses dépenses d'investissement<sup>1</sup>. Notons enfin que deux collectivités publiques peuvent avoir la même charge fiscale et les mêmes dépenses par habitant sans que leur offre de prestations publiques soit identique. Ceci, en raison des coûts de production qui diffèrent d'un canton à l'autre. On peut ainsi admettre que certains contribuables suisses paient

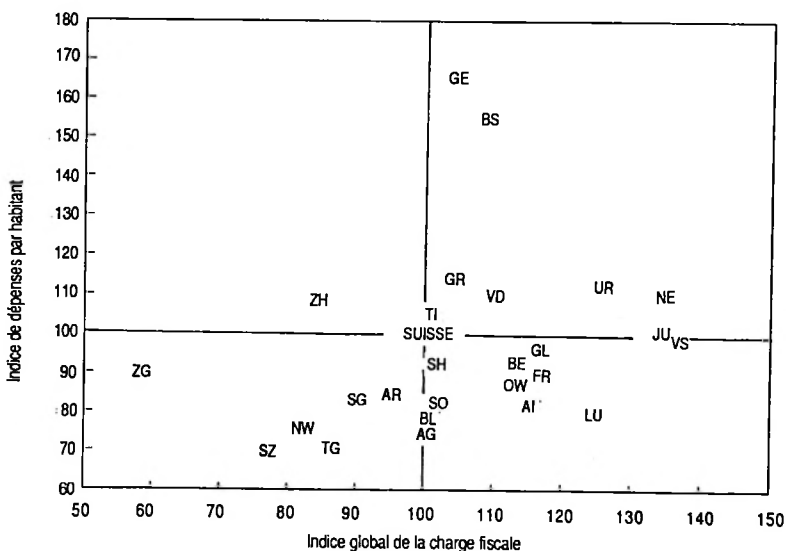
---

1. Le choix de financer une part relativement plus importante des dépenses par l'endettement n'impliquera pourtant qu'une diminution à court terme de la charge fiscale.

davantage d'impôts que d'autres pour un même niveau de dépenses publiques, et, par voie de conséquence, pour un même niveau de prestations publiques, en raison de leur choix de domicile. En d'autres termes, il existe des écarts d'imposition qui ne reflètent pas a priori un choix délibéré des collectivités locales quant à la qualité et la quantité des biens et services publics offerts.

Si l'on peut admettre qu'aussi bien la capacité financière des cantons et les préférences locales en matière de politique publique sont susceptibles de contribuer à l'explication des différences de charge fiscale qui subsistent entre les cantons suisses, il est difficile, voire impossible, de distinguer leur importance relative. Par ailleurs, il y a encore d'autres variables qui influencent la charge fiscale et qui sont difficiles à identifier. Ce manque d'information constitue une entrave non négligeable à toute politique de péréquation. En effet, celle-ci ne peut être efficace que dans la mesure où l'on peut isoler les divers éléments pertinents et en particulier celui de la capacité financière qui sert de clé de péréquation.

**Graphique 4.5** Indice global de la charge fiscale et indice des dépenses par habitant (1989)



### *Charge fiscale et mobilité géographique*

Finalement, il faut se demander si les différences dans la structure d'imposition ont des répercussions importantes sur l'allocation des ressources et, par conséquent, sur l'efficacité de l'économie suisse. La théorie économique montre que les différences dans la structure d'imposition peuvent créer des distorsions, car les agents économiques (les individus et les sociétés) ne réagissent plus aux seules stimulations marchandes (en se déplaçant à l'endroit qui permet de maximiser leur productivité), mais également en fonction de critères fiscaux (charge fiscale). Il en résulte notamment que, pour réaliser un gain fiscal, les facteurs de production sont susceptibles de s'installer dans les juridictions où leur productivité est plus faible qu'elle l'aurait été dans une autre, ce qui se traduit par une perte d'efficacité économique.

Une des questions qui vient alors à l'esprit est de savoir quelles sont les implications des paramètres fiscaux sur la mobilité géographique en Suisse. Plusieurs études ont conclu que, malgré le traitement inégal des citoyens suisses selon leur canton (commune) de domicile, la mobilité intercantonale du travail pour des raisons purement fiscales reste plutôt faible. D'autres facteurs, tels que les aspects professionnels (taux de salaire relatif, taux de chômage), les préférences en matière d'habitation ou encore des attachements subjectifs à une certaine région, semblent jouer un rôle plus important que les incitations fiscales lorsqu'il s'agit de choisir le canton (la commune) de domicile. Il faut pourtant être conscient que cette mobilité tend plutôt à augmenter en raison des progrès réalisés dans les domaines du transport et des télécommunications qui ont un effet de rapprochement des distances et rendent les déplacements plus faciles. En outre, les mentalités ayant évolué, la population active fait preuve d'une plus grande mobilité. La stabilité n'est en effet plus considérée comme une condition indispensable pour une réussite professionnelle. Le problème de la mobilité croissante se fait en particulier ressentir dans les cantons-villes (Bâle-Ville, Genève) qui comptent de plus en plus de travailleurs pendulaires qui ont leur domicile hors du canton. L'impôt sur le revenu étant prélevé dans le canton du domicile, ces individus ne paient, en effet, pas d'impôt dans le canton où ils exercent leur activité professionnelle.

On peut également se demander si l'existence de politiques fiscales divergentes entre les cantons suisses a un impact déterminant sur l'implantation des entreprises et dans quelle mesure les autorités publiques se servent de la fiscalité pour attirer les

entreprises. Une étude récente<sup>1</sup> à ce sujet a conclu que les cantons, hormis Zoug, et les communes ne pratiquent pas de "stratégie" particulière pour attirer les personnes morales. L'étude n'a notamment pas pu démontrer un déplacement notable de la charge fiscale sur d'autres formes d'imposition. Les cantons offrent tous, sous une forme ou une autre, des avantages fiscaux limités dans le temps aux entreprises nouvellement créées en vue de promouvoir l'économie régionale. Néanmoins, ces avantages pouvant être négociés dans n'importe quel canton, ils ne constituent pas un facteur prédominant lors du choix de l'implantation des entreprises. On peut ainsi dire que les entreprises ne vont pas s'installer dans un canton plutôt que dans un autre pour des raisons purement fiscales. D'autres éléments, tels que la qualité et la disponibilité de la main-d'œuvre, le prix du terrain, l'infrastructure et la proximité des marchés semblent jouer un rôle plus important dans le calcul des entreprises. Il est également intéressant de noter que cette même étude a démontré, pour le cas du canton de Fribourg, qu'il existe un comportement oligopolistique, voire duopolistique, à l'intérieur d'une région. En d'autres termes, les communes adjacentes ont tendance à pratiquer des politiques fiscales semblables par peur qu'une entreprise s'installe dans une autre commune plutôt que dans la leur.

Ces quelques remarques montrent qu'il n'est pas toujours facile d'évaluer l'impact négatif des écarts de charge fiscale sur l'équité individuelle, l'allocation des ressources et le bien-être de la société en général. Toute harmonisation fiscale visant à éliminer les divergences existantes en la matière reste ainsi une issue politique, puisqu'il y aura toujours des aspects subjectifs à évaluer en plus des aspects purement économiques. Néanmoins, une coordination et une coopération accrues dans les divers domaines de l'action publique ne peuvent être que souhaitables pour l'avenir, car elles profiteraient sans aucun doute à l'ensemble de la Suisse.

---

1. Dafflon B. (1990c).

## RÉFÉRENCES

- ADMINISTRATION FEDERALE DES FINANCES, *Finances publiques en Suisse*, publication annuelle, diverses années.
- ADMINISTRATION FEDERALE DES FINANCES (1991), *Bilan de péréquation financière*, mai, Berne.
- ADMINISTRATION FEDERALE DES CONTRIBUTIONS, *Fiskaleinnahmen des Bundes*, diverses années, Berne.
- ADMINISTRATION FEDERALE DES CONTRIBUTIONS (1990), *Charge fiscale en Suisse 1989*, Berne.
- ADVISORY COMMISSION ON INTERGOVERNMENTAL RELATIONS (1981), *Studies in Comparative Federalism : Australia, Canada, the United States and West Germany*, Washington D.C..
- ADVISORY COMMISSION ON INTERGOVERNMENTAL RELATIONS (1987), *Fiscal Discipline In The Federal System : National Reform And the Experience Of The States*, Washington D.C..
- BANGERTER F. (1990), "Les recettes des cantons en provenance de la Confédération", *La vie économique*, N° 12, pp. 48-53.
- BIERI S. (1979), *Fiscal Federalism in Switzerland*, The Centre for Research on Federal Financial Relations, Research Monograph N° 26, Canberra : The Australian National University.
- BIRD R.M. (1986), *Federal Finance in Comparative Perspective*, Toronto : Canadian Tax Foundation.
- BRETON A. et SCOTT A. (1978), *The Economic Constitution of Federal States*, Toronto : University of Toronto Press.
- BUSCHOR E. (1989), "Le fédéralisme financier suisse", *La dynamique du fédéralisme suisse*, Vol. 10, janvier, pp. 77-91.
- BUSCHOR E., KÖNIG F., REY A., RONDI E., *Neue Finanzpolitik der Kantone*, Berne : Edition Paul Haupt.
- BUSSMANN W. (1991), "Lehren aus der Aufgabenverteilung zwischen Bund und Kantonen", dans : *Neue Zürcher Zeitung*, N° 215, quotidien, p. 23.
- COMMISSION D'ETUDE POUR UNE NOUVELLE REPARTITION DES TACHES ENTRE LA CONFEDERATION ET LES CANTONS (1984), *Second train de mesures en vue d'une nouvelle répartition des tâches entre la Confédération et les cantons*, Berne : Office fédéral de la justice.
- COMMISSION INTERCANTONALE D'INFORMATION FISCALE (1983), *L'harmonisation fiscale*, Berne.
- CONSEIL FEDERAL (1988), *Message N° 88.039 du 25 mai relatif au second train de mesures pour une nouvelle répartition des tâches entre la Confédération et les cantons*, Berne.
- DAFFLON B. (1977), *Federal Finance in Theory and Practice With Special Reference to Switzerland*, Schriftenreihe Finanzwirtschaft und Finanzrecht, Vol. 21, Berne/Stuttgart : Edition Paul Haupt.



- DAFFLON B. (1981), *Péréquation et capacité financières, étude du cas fribourgeois*, Institut des sciences économiques et sociales de l'université de Fribourg, Documents économiques N° 17, Fribourg : Editions universitaires.
- DAFFLON B. (1986), "Fédéralisme, coordination et harmonisation fiscales : étude du cas suisse", *Recherches économiques de Louvain*, Vol. 52 (1), mars, pp. 3-43.
- DAFFLON B. (1989), "Calcul de la capacité financière des cantons : synthèse et évolution", *Wirtschaft und Recht*, Jg. 41 (4), pp. 210-220.
- DAFFLON B. (1990a), *Intergovernmental equalization in Switzerland*, communication présentée lors du 46e congrès de l'Institut international de finances publiques, Bruxelles.
- DAFFLON B. (1990b), *Le fédéralisme financier en Suisse*, conférence donnée au département d'économie politique de l'Université de Genève, mai.
- DAFFLON B. (1991), *Local Business Taxation in Switzerland : Assessment, Strategies and Conflict*, Institut des sciences économiques et sociales, Université de Fribourg, document de travail N° 194.
- DAFFLON B. et SOLARI P. (1987), "Transferts financiers entre la Confédération et les cantons : évolution et incidences en 1983", *Wirtschaft und Recht*, Jg. 39 (2), pp. 100-113.
- DEPARTEMENT FEDERAL DE L'ECONOMIE PUBLIQUE, *La vie économique*, divers numéros et années, Berne.
- DERYCKE P.-H. (1985), "Les enjeux financiers de la décentralisation", *Revue d'Economie Politique*, 95e année (5), pp. 673-683.
- FLÜCKIGER Y. et SCHÖNENBERGER A. (1987), "Le fédéralisme financier en Suisse", *Revue française de finances publiques*, N° 20, pp. 57-82.
- FREY R. (1977), *Zwischen Föderalismus und Zentralismus*, Berne et Francfort : Herbert Lang.
- HAENNI D. (1989), "La coordination entre les cantons", *La dynamique du fédéralisme suisse*, Vol. 10, janvier, pp. 91-103.
- HICKS U.K. (1978), *Federalism : Failure and Success : A Comparative Study*, Londres : The Macmillan Press Ltd.
- INMAN R.P. (1989), "New Research In Local Public Finance", *Regional Science and Urban Economics*, Vol. 19, North-Holland : Elsevier Science Publishers B.V., pp. 347-452.
- KING D. (1984), *Fiscal Tiers - The Economics of Multi-Level Government*, Londres/Sydney : George Allen & Unwin.
- KLEINWEFERS H. et PFISTER R. (1977), *Die Schweizerische Volkswirtschaft*, Frauenfeld : Edition Huber.
- KNAPP B. (1989), "L'évolution du cadre juridique du fédéralisme", *La dynamique du fédéralisme suisse*, Vol. 10, janvier, pp. 3-27.
- KNEEBONE R.D. (1989), "Does Fiscal Policy Matter in a Federal Economy ? ", *Journal of Macroeconomics*, Vol. 11 (4), pp. 599-607.

- LAUFENBURGER H. (1961), *Economie des finances suisses*, Genève/CH : George & Cie S.A.
- LOI FEDERALE (19.6.1951), *Loi fédérale concernant la péréquation financière entre les cantons*, RO 1959, p. 961-965.
- LOI FEDERALE (22.3.1985), *Loi fédérale concernant l'utilisation du produit des droits d'entrée sur les carburants*, RS 725.116.2.
- MATTHEWS R.L. (1980), *Revenue Sharing in Federal Systems*, Centre for Research on Federal Financial Relations - Research Monograph N° 31, Canberra : Australian National University.
- MUSGRAVE R.A., Ed., (1965), *Essays in Fiscal Federalism*, Studies of Government Finance, Washington D.C. : The Brookings Institution.
- MUSGRAVE R.A. et MUSGRAVE P.B. (1989), *Public Finance in Theory and Practice*, 5e édition, New York : Mc Graw-Hill.
- NEIDHART L. (1975), *Föderalismus in der Schweiz*, Zurich : Edition Benziger.
- NEUE ZÜRCHER ZEITUNG (1990), *Ein Fiskalkonzept von St. Galler Studenten*, quotidien, 9 mai.
- NOWOTNY E. (1983), "Tax Assignment and Revenue Sharing in The Federal Republic of Germany and Switzerland", in : *Tax Assignment in Federal Countries*, Centre for Research on Federal financial Relations, Canberra : The Australian National University, pp. 260-293.
- NUSSLI K. (1985), *Föderalismus in der Schweiz*, Zürcher Beiträge zur politischen Wissenschaft - Vol. 12, Grösch/CH : Edition Rüegger.
- OATES W.E. (1972), *Fiscal Federalism*, New York : Harcourt Brace Jovanovich.
- OATES W.E. (1977), *The Political Economy of Fiscal Federalism*, Lexington : Lexington Books
- ORDONNANCE DU CONSEIL FEDERAL (9.12.1985), *Ordonnance concernant la répartition des parts du produit des droits d'entrée sur les carburants destinées au financement de mesures autres que techniques*, RS 725.116.25.
- ORDONNANCE DU CONSEIL FEDERAL (27.11.1989), *Ordonnance fixant la capacité financière des cantons pour les années 1990-1991*, RS 613.11.
- ORDONNANCE DU CONSEIL FEDERAL (27.11.1989), *Ordonnance réglant la péréquation financière au moyen de la quote-part cantonale au produit de l'impôt fédéral direct*, RS 613.13.
- PROBST P. (1988), "La politique financière de la Confédération", *La vie économique*, N° 8, Berne : Département fédéral de l'économie publique, pp.2125.
- SCHMID H., WILLY O. FUGLISTALER P. (éds) (1990), *Eine neue Steuerordnung für die Schweiz*, Berne/Stuttgart : Edition Paul Haupt.
- SCHWARTZ J.-J. (1978), *Fédéralisme coordonné : éléments pour une synthèse entre l'harmonisation fiscale, la politique régionale et la péréquation financière*, Schriftenreihe Finanzwirtschaft und Finanzrecht - Vol. 15, Berne : Edition Paul Haupt.

- SCHWEIZERISCHE GESELLSCHAFT FÜR STATISTIK UND VOLKSWIRTSCHAFT (1955), *Handbuch der schweizerischen Volkswirtschaft*, Berne : Edition Benteli.
- STIGLITZ J.E. (1986), *Economics of the Public Sector*, New York/Londres : W.W. Norton & Company.
- UNDRITZ N. (1988), *Le système de santé en Suisse*, Lausanne : Editions Payot.
- UNION DE BANQUES SUISSES (1987), *L'économie suisse 1946-1986 - chiffres, faits, analyses*, Zurich : Département d'économie politique.
- VOYAME J. (1989), "La nouvelle répartition des tâches entre la Confédération et les cantons", *La dynamique du fédéralisme suisse*, Vol. 10, janvier, pp. 105-119.
- WEBER L. (1991), *L'Etat, acteur économique*, 2e éd., Paris : Economica
- WEBER L. (1985), "Federalismo fiscal : La Experiencia Suiza", in : Jesús Ruiz-Huerta/Rafael Muñoz de Bustillo (Eds), chap. 4, pp. 129-154, *Estado federal/Estado Regional : La Financiación de las Comunidades Autónomas*, Ediciones de la Diputación de Salamanca, 1986.
- WHEARE K.C. (1963), *Federal Government*, 4e édition, Londres : Oxford University Press.
- ZARIN-NEJADAN M. (1991), *l'incitation fiscale à l'investissement : le cas de la Suisse*, Thèse de doctorat ès sciences économiques et sociales mention économie politique, Université de Genève.

## ANNEXE 4.1

### Mesures pour une nouvelle répartition des tâches entre la confédération et les cantons

Objectifs visés :

- 1) objectifs politiques :
  - maintenir et renforcer la structure fédérative ;
  - renforcer les responsabilités des cantons et dans certains domaines, libérer ces derniers de tâches d'exécution dépourvues de tout caractère décisionnel ;
- 2) objectifs d'efficacité :
  - améliorer l'efficacité de l'Etat fédéral ;
  - promouvoir une exécution rationnelle des tâches publiques par une répartition claire des responsabilités et des tâches, en évitant les enchevêtrements d'ordre financier et administratif.

#### Premier train de mesures

Début 1970	Premières démarches visant à un réexamen, voire à une réforme du fédéralisme.
Avant 1978	Etudes portant sur les principes mêmes d'une nouvelle répartition des tâches ; établissement des critères servant d'étalon pour le partage des tâches.
1978	La réforme entre dans sa phase opérationnelle : <ul style="list-style-type: none"> <li>- soumission aux cantons d'un premier document intitulé "éléments pour l'étude d'une nouvelle répartition des tâches entre la Confédération et les cantons" ;</li> <li>- institution d'une commission d'étude pour la nouvelle répartition des tâches entre la Confédération et les cantons (représentants de la Confédération et des cantons, ainsi que des experts) ;</li> <li>- institution d'un groupe de contact des cantons.</li> </ul>
31.7.1979	La commission d'étude dépose un premier rapport contenant des propositions concrètes en vue d'une nouvelle répartition des tâches dans 17 domaines particuliers. La commission s'est avant tout inspirée du partage selon les matières, afin d'atteindre, dans la mesure du possible, le "désenchevêtrement" souhaité.
28.9.1981	Le Conseil fédéral adopte le message relatif aux premières mesures pour une nouvelle répartition des tâches. 19 projets de révision du niveau constitutionnel et législatif sont soumis aux chambres. Ces révisions portent sur : <ul style="list-style-type: none"> <li>- l'exécution des peines et des mesures ;</li> <li>- la protection civile ;</li> <li>- l'école obligatoire</li> <li>- les subsides de formation (bourses d'étude) ;</li> </ul>

	<ul style="list-style-type: none"> <li>- la gymnastique et le sport ;</li> <li>- la santé publique ;</li> <li>- AVS/AI/maison de retraite ;</li> <li>- les prestations complémentaires à l'AVS/AI ;</li> <li>- l'aide aux réfugiés ;</li> <li>- l'encouragement à la construction de logements ;</li> <li>- la péréquation financière/parts cantonales.</li> </ul>
5.10.1984	Le Parlement accepte pour l'essentiel les nouvelles mesures proposées, à l'exception de celles concernant les maisons d'éducation et l'encouragement à la construction de logements sociaux dont le but était de transférer la responsabilité aux cantons.
10.3.1985	Les révisions constitutionnelles sont soumises au vote du peuple et des cantons (rejet du projet concernant les bourses d'études dont la Confédération voulait transférer la responsabilité aux cantons).
Entre 1986 et 1988	<p>Entrée en vigueur des premières mesures de manière échelonnée (quatre révisions constitutionnelles, onze révisions législatives) :</p> <p><b>1986 :</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- protection civile : essentiellement réduction ou suppression des subventions fédérales et mesures de rationalisation des commandes de matériel ;</li> <li>- école obligatoire : attribution de cette tâche aux cantons ; suppression des subventions fédérales ;</li> <li>- santé publique : attribution aux cantons de toutes les mesures de médecine préventive, vaccinations, formation du personnel soignant ; suppression des subventions fédérales y relatives ;</li> </ul> <p><i>prestations complémentaires :</i></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- AVS/AI : attribution aux cantons de cette tâche, proche de l'assistance individuelle ; diminution des subventions fédérales à 10 et 35 % au lieu de 30 et 70 % selon la capacité financière ;</li> <li>- AVS attribution de cette tâche à la Confédération ; réduction des contributions cantonales, puis suppression, en principe coordonnée avec le moment où les cantons reprendront à leur charge les subventions aux caisses d'assurance-maladie ;</li> <li>- maison de retraite : attribution de cette tâche aux cantons ; suppression des subventions fédérales à fin 1985 ;</li> </ul> <p><b>1987 :</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- exécution des peines : attribution de cette tâche aux cantons ; suppression de subsides fédéraux pour la formation du personnel pénitentiaire ;</li> <li>- enseignement ménager : attribution de cette compétence aux cantons ; suppression des subventions fédérales ;</li> <li>- aides aux réfugiés : tâche fédérale jusqu'à l'octroi de l'autorisation d'établissement ; tâche cantonale ensuite ;</li> </ul> <p><b>1988 :</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- gymnastique et sports : tâche de la Confédération pour la recherche en matière de sport et le mouvement jeunesse et sport ; les autres tâches deviennent cantonales avec suppression des subventions fédérales.</li> </ul>

Le second train de mesures complète le premier. A l'instar de celui-ci, il vise à maintenir l'ordre fédératif, à assurer un accomplissement plus rationnel des tâches et à garantir la capacité d'action de l'Etat fédéral.

## Second train de mesures

20.2.1980	Le Conseil fédéral charge le Département fédéral de justice et de police de préparer un second train de mesures. La commission d'étude choisit les domaines selon des critères d'importance des tâches et d'urgence d'une réforme. Les domaines étudiés peuvent être regroupés sous quatre thèmes : – enseignement (y compris formation, écoles moyennes, écoles de service social, hautes écoles) ; – culture (y inclut formation extra-scolaire, protection de la nature) ; – sécurité sociale (assurance-invalidité et aide à la vieillesse) ; – économie de l'environnement (politique structurelle sur les plans régional et sectoriel, agriculture, économie forestière, correction des cours d'eau, protection des eaux et pêche). Les domaines de la défense nationale et de la circulation routière sont également étudiés.
Janvier 1984	Rapport de la commission d'étude.
17.10.1984	Procédure de consultation auprès des cantons, des partis et des organisations intéressés sur la base du rapport d'étude.
1986	Les résultats de la procédure de consultation sont publiés par l'Office fédéral de la justice.
Message du Conseil fédéral du 25 mai 1988	Message du Conseil fédéral du 25 mai 1988 Le message propose des mesures concrètes dans les domaines suivants – approbation d'actes législatifs des cantons par la Confédération ; – aide aux universités (simplification du système de subventionnement) ; – carte murale de la Suisse (suppression de la distribution gratuite aux écoles) ; – assurance-invalidité (attribution de cette tâche à la Confédération, réorganisation administrative) ; – aménagement des cours d'eaux (révision de la loi) ; – pêche (révision de la loi, normes fédérales et exécution cantonale) ; – circulation routière (attribution aux cantons du monopole des transports de personnes par les entreprises régionales et locales) ; – défense militaire (simplification administrative).
Juin 1991	Le Parlement vote les dernières propositions concernant le second train de mesures.

Sources : Commission d'étude pour une nouvelle répartition des tâches entre la Confédération et les cantons (1984), *Second train de mesure en vue d'une nouvelle répartition des tâches*, Berne ; Message 88039 du Conseil Fédéral (25 mai 1988) relatif au second train de mesures pour une nouvelle répartition des tâches entre la Confédération et les cantons, Dafflon B. (1990) ; *Le fédéralisme financier suisse*, conférence donnée au département d'économie politique de l'Université de Genève, 21 mai.

## ANNEXE 4.2

## Indicateurs de capacité financière cantonale utilisés depuis 1959

<b>Indicateurs des ressources :</b>		
I	1959 à 1973	Produit de l'impôt pour la défense nationale (IDN) calculé par habitant
IA	1970 à 1973	Produit de l'IDN des seules personnes physiques calculé par habitant
II	1959 à 1985	Matière imposable pour l'IDN calculée par habitant
IIA	1972 à 1985	Matière imposable pour l'IDN des seules personnes physiques calculée par habitant
III	1959 à 1985	Rapport entre l'IDN et les impôts cantonaux et communaux
IV	1986	Revenu cantonal par habitant
<b>Indicateur de la charge fiscale :</b>		
V	1959 à 1985	Charge provenant des impôts cantonaux et communaux en proportion inverse
VA	1986	Indice inversement proportionnel de la charge fiscale représentée par tous les impôts cantonaux et communaux, compte tenu des impôts accessoires (impôts sur les immeubles, sur les successions et donations, et sur les mutations immobilières), ainsi que des variations des revenus consécutives au renchérissement
<b>Indicateur des besoins :</b>		
VI	1959 à 1969	Dépenses nettes des cantons et des communes (déduction faite des remboursements, des subventions fédérales et des contributions communales)
VII	1959 à 1973	Densité de la population
VIIA	1974 à 1977	Nombre d'habitants par km <sup>2</sup> de surface économiquement productive
VIIIB	1978	Nombre d'habitant par km <sup>2</sup> de surface totale sans les terrains incultes ou inabordables, les lacs et les rivières
VIII	1970 à 1973	Pourcentage de zone de montage : la surface cultivable des régions de montagne par rapport à l'ensemble de la surface cultivable du canton, en proportion inverse
VIIIA	1974	Part en pour-cent de la surface cultivable non située en région de montagne par rapport à l'ensemble de la surface cultivable totale du canton
<b>Indicateur de la force fiscale :</b>		
IX	1970 à 1973	Les recettes fiscales des cantons et des communes corrigées au moyen de l'indice de la charge fiscale, ainsi que les autres recettes propres des cantons et des communes, par habitant
IXA	1974	Les recettes fiscales des cantons et des communes par habitant pondérées par l'indice de la charge globale

Source : Dafflon B (1989), *Calcul de la capacité financière des cantons : synthèse et évolution*, *Wirtschaft und Recht*, Jg, 41, Heft 4, 1989, p. 211.

Détermination de la capacité financière des cantons pour les années 1990/91

Cantons	Coefficient 1 Revenu cantonal 1987 Chiffre le plus faible = 70 Pondération 1,5	Coefficient 2 Force fiscale 1986-1987 Chiffre le plus faible = 70 Pondération 1,5	Coefficient 3 Charge fiscale 1985-1988 Chiffre le plus faible = 70 Pondération 1	Coefficient 4 Zone de montagne Chiffre le plus faible = 70 Pondération 1	Moyenne pondérée	Ecart par rapport à 100	Ecart corrigé par rapport à 100	Indice	
								Avant arrondis- sement	Général Après arrondis- sement
ZH	129,81	122,29	115,77	108,77	120,54	20,54	51,06	151,06	151
BE	87,17	88,65	83,39	95,46	88,52	-11,48	-28,55	71,45	71
LU	76,48	83,82	90,21	102,12	86,56	-13,44	-33,42	66,58	67
UR	72,85	70,00	71,45	73,49	71,84	-28,16	-70,00	30,00	30
SZ	81,07	89,41	117,71	85,19	91,72	-8,28	-20,58	79,42	79
OW	70,00	79,71	95,45	77,01	79,40	-20,60	-51,20	48,80	49
NW	91,03	95,21	118,22	83,15	96,14	-3,86	-9,58	90,42	90
GL	121,05	84,57	94,52	76,32	95,85	-4,15	-10,31	89,69	90
ZG	178,16	138,52	134,27	96,62	141,18	-41,18	102,38	202,38	202
FR	82,73	81,01	81,82	96,74	84,83	-15,17	-37,71	62,29	62
SO	86,03	91,41	97,80	103,50	93,49	-6,51	-16,18	83,82	84
BS	160,99	130,88	93,66	110,71	128,44	28,44	70,69	170,69	171
BL	99,39	97,10	103,56	105,98	100,85	0,85	2,12	102,12	102
SH	92,02	97,00	105,31	110,67	99,90	-0,10	-0,24	99,76	100
AR	76,60	88,78	107,70	82,85	87,72	-12,28	-30,52	69,48	69
AI	74,72	80,76	97,26	71,84	80,46	-19,54	-48,57	51,43	51
SG	83,61	92,96	109,53	98,77	94,63	-5,37	-13,35	86,65	87
GR	87,62	91,37	94,18	70,00	86,53	-13,47	-33,48	66,52	67
AG	94,06	91,53	103,82	110,24	98,49	-1,51	-3,76	96,24	96
TC	79,33	95,52	112,66	110,10	97,01	-2,99	-7,44	92,56	93



(suite)

Cantons	Coefficient 1 Revenu cantonal 1987 Chiffre le plus faible = 70 Pondération 1,5	Coefficient 2 Force fiscale 1986-1987 Chiffre le plus faible = 70 Pondération 1,5	Coefficient 3 Charge fiscale 1985-1988 Chiffre le plus faible = 70 Pondération 1	Coefficient 4 Zone de montagne Chiffre le plus faible = 70 Pondération 1	Moyenne pondérée	Ecart par rapport à 100	Ecart corrigé par rapport à 100	Indice général	
								Avant arrondis- sement	Après arrondis- sement
TI	76,07	101,10	97,69	86,10	90,51	- 9,49	- 23,60	76,40	76
VD	96,96	96,38	83,26	106,22	95,90	- 4,10	- 10,19	89,81	90
VS	72,12	78,81	80,96	79,85	77,44	- 22,56	- 56,08	43,92	44
NE	82,73	82,34	70,00	88,99	81,32	- 18,68	- 46,44	53,56	54
GE	137,49	133,30	87,90	110,71	120,96	20,96	52,10	152,10	152
JU	70,62	75,65	70,60	85,44	74,79	- 25,21	- 62,68	37,32	37
Suisse	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	0,00	0,00	100,00	100

Ordonnance du 27 novembre 1989 fixant la capacité financière des cantons pour les années 1990-91.



## CHAPITRE 5

# Des finances saines

*Philippe THALMANN*

---

### 5.1 INTRODUCTION

La santé des finances publiques inquiète à nouveau les observateurs en ce début des années 90 : après plusieurs années fastes, les cantons accusent des déficits croissants et même la Confédération craint le retour aux chiffres rouges, ceci dans des proportions records. La réaction des responsables des finances et des parlements a un goût de déjà vu : on "plante sur les freins" (dans la mesure du possible), on promet de réduire le personnel, etc. En parallèle, la conjoncture économique est morose et l'inflation rapide ; les circonstances ne sont donc pas favorables à des hausses d'impôts ou de prix administratifs.

Mais d'où nous vient donc cette inquiétude ? Craint-on la faillite des collectivités publiques ? la répudiation de leurs dettes ? Des comptes se soldant par des déficits sont automatiquement synonymes de défaillance de la gestion publique, de propension dépensière des parlements et des gouvernements. Ils sont considérés comme des signes avant-coureurs de dangers imminents pour l'économie. Ces jugements sont fondés sur notre prudence légendaire en matière financière. On analyse les comptes de l'Etat avec les mêmes critères que les comptes d'entreprises ou même ménagers. Pourtant, si l'équilibre entre les revenus et les dépenses est souhaitable pour un ménage et éventuellement pour une entreprise, il n'est pas nécessairement souhaitable pour une collectivité publique. Plutôt que de transposer simplement ces règles de gestion financière saine, ne serait-il pas préférable de développer des règles propres aux comptes de l'Etat ?

Le but de l'activité de l'Etat n'est pas l'équilibre budgétaire, certainement pas à n'importe quel prix. Les dépenses publiques dépendent à des besoins légitimes ; lorsque leur financement devient difficile, on est en droit de les remettre en question mais non d'exiger qu'elles soient simplement tronquées pour obéir à une règle abstraite exigeant l'équilibre avec les seules recettes courantes. N'oublions pas non plus la responsabilité conjoncturelle de l'Etat. Comment réagir alors en cas de déficits ? Faut-il vraiment s'en inquiéter ? Sont-ils les signes de maux plus profonds ?

Pour répondre à ces questions, il ne suffit pas de calculer de simples indicateurs financiers, tels que le ratio de la dette par rapport au PNB ou le solde budgétaire corrigé des effets conjoncturels, puis de les comparer avec les valeurs des années précédentes ou des pays voisins. Il faut surtout comprendre les dangers que les déficits et la dette de l'Etat font courir à l'économie. Il s'agit aussi de connaître et de maîtriser les alternatives : si les déficits produisent des effets pervers, qu'en est-il des hausses d'impôts ou des réductions de dépenses ?

Ce chapitre traite toutes ces questions sous leurs différents aspects. Nous allons d'abord revoir ce que la théorie économique et les expériences passées nous apprennent sur les conséquences des déficits publics. Nous en déduisons, dans un second temps, des enseignements pour l'économie helvétique. L'approche sera d'abord un peu abstraite pour devenir de plus en plus concrète et aboutir à des propositions pratiques de réformes quant à l'interprétation des comptes et à la gestion des finances publiques.

## 5.2 ENSEIGNEMENTS EN MATIÈRE DE FINANCEMENT DES DÉPENSES PUBLIQUES

Dans le cadre de cette première partie du chapitre analysant la stratégie financière de l'Etat, nous allons présenter, sous la forme de propositions, des résultats théoriques ou empiriques pertinents. Ces propositions traitent des conséquences des déficits et de la dette publics pour les contribuables et pour l'économie privée. Dans la deuxième partie, nous en extrairons quelques leçons en vue d'une gestion saine des finances publiques en Suisse.

Le sujet choisi limite notre analyse. Nous nous concentrerons sur le financement d'un flux donné de dépenses publiques par le biais de l'emprunt ou de l'impôt. La planche à billets restera dans la cabane à outils. De même, nous n'aborderons pas l'impact du mode de financement sur les choix de dépenses, si ce n'est en quelques mots dans la section 5.3.4.

Dans un monde idéal, les gestionnaires des finances publiques déterminent d'un côté la combinaison optimale des impôts et de l'emprunt pour tout niveau de dépenses possible et en déduisent le coût effectif des ressources financières. Ils établissent de l'autre côté une hiérarchie des dépenses et estiment les bénéfices qui en sont effectivement retirés par la société. Dans ces calculs, ils tiennent compte de la distribution des coûts et des bénéfices parmi les citoyens. Enfin, en comparant le coût effectif des deniers prélevés avec le bénéfice effectif des deniers dépensés, ils arrêtent la dépense totale au niveau où le dernier franc prélevé coûte plus cher que le bénéfice produit. Evidemment la réalité ne ressemble guère à ce monde idéal, mais il demeure crucial de déterminer la meilleure combinaison des différentes ressources financières de l'Etat. Notre travail se concentre sur cet aspect de la gestion des finances publiques.

L'analyse de cette première partie se veut générale et, dans la mesure du possible, simple. On y parle de "l'économie", de "l'Etat" et de son "gouvernement", sans préciser davantage. Il faut se représenter une économie de marché qui fonctionne relativement bien et de taille suffisante pour être essentiellement autonome par rapport aux économies voisines, un secteur public qui ne soit pas omniprésent et un gouvernement souverain et éclairé.

Il est intéressant de noter que l'approche couramment adoptée pour l'analyse normative du financement des entreprises privées n'est que rarement transposable aux collectivités publiques. Comme l'Etat devrait avant tout représenter les intérêts des citoyens, il s'agit ici de se placer dans la perspective des actionnaires ou, en l'occurrence, des contribuables. Etablir des règles exige, alors, une évaluation de l'incidence des différentes options sur les contribuables, tout en tenant compte de leurs préférences et de leur comportement.

*1) L'emprunt permet de reporter avantageusement le coût des dépenses publique. Il contribue même à surmonter les imperfections du marché des capitaux.*

Certaines dépenses publiques produisent des bénéfices sur de nombreuses années (ex. : infrastructures, enseignement) et contribuent ainsi à augmenter les revenus, donc la capacité contributive future. Si l'emprunt permet d'en reporter le coût jusqu'au moment où l'on profitera de revenus plus importants, ce mode de financement apparaît approprié dans le cas d'investissements.

Il n'est pas indispensable, cependant, que l'Etat s'endette pour reporter le coût des investissements publics. Si un contribuable

souhaite remettre à plus tard sa charge fiscale, il peut emprunter à titre individuel pour régler ses impôts et rembourser ensuite à sa guise. A l'inverse, si l'Etat s'endette, un contribuable préférant assumer les coûts immédiatement peut le faire en épargnant aujourd'hui le montant des impôts futurs (il achètera, par exemple, des titres publics)<sup>1</sup>.

Lorsque le contribuable emprunte pour régler ses impôts, il s'engage non seulement à rembourser dans un délai relativement proche, mais aussi à payer des intérêts qui correspondent à sa classe de risque. Quand l'Etat emprunte, il prévoit de prélever des impôts qui lui permettront de rembourser dans un avenir typiquement plus lointain. Les intérêts qu'il devra ajouter au principal seront également plus avantageux puisque le risque de défaut est beaucoup plus faible pour l'Etat que pour un contribuable individuel<sup>2</sup>. Ainsi l'Etat peut, au moyen de l'emprunt public, séparer la date de la dépense de la date à laquelle elle devra effectivement être payée par les contribuables à des conditions plus favorables que si les contribuables s'en chargeaient eux-mêmes (au moyen de l'emprunt privé)<sup>3</sup>.

En comparant l'emprunt public à des emprunts privés permettant aux contribuables de réaliser la même allocation intertemporelle des impôts, on fait abstraction de toute imperfection sur le marché des capitaux. En réalité, les possibilités d'emprunt sont limitées pour de nombreux ménages, surtout lorsqu'ils entendent recourir au crédit pour payer leurs impôts. L'endettement public est alors préférable à la levée d'impôts parce qu'il offre aux contribuables la possibilité de reporter la charge fiscale tout en permettant le paiement immédiat aux contribuables intéressés (achat de titres publics).

Les imperfections du marché du crédit empêchent non seulement le report individuel des charges fiscales, mais privent surtout les jeunes ménages des crédits qui leur permettraient de mener un train de vie adapté à leurs revenus futurs. En général,

---

1. L'équivalence entre dette publique et dette privée sera discutée avec la proposition 3.

2. Dans un modèle déjà classique, Blanchard [1985] démontre que des agents qui anticipent correctement tous les revenus et impôts futurs doivent les escompter à un taux supérieur à celui que le gouvernement paie effectivement, car ils risquent de mourir en tout temps, abandonnant ainsi leurs créances.

3. Feldstein [1985], dans un article quelque peu polémique, avance des arguments tendant à réduire le coût effectif de l'emprunt privé, au point de réfuter la conclusion favorable à l'endettement public.

les institutions de crédit n'acceptent pas leur capital humain en gage<sup>1</sup>. De même, beaucoup d'entreprises rencontrent des difficultés de financement lors de leur création.

Si l'Etat emprunte pour financer la réduction d'un impôt, les ménages et les entreprises reçoivent les liquidités tant convoitées et vont en profiter pour accroître leur consommation ou leurs investissements. Les créanciers trop prudents acheteront les titres publics. L'Etat joue, par le biais de l'endettement, le rôle d'intermédiaire financier et compense ainsi une imperfection du marché des capitaux<sup>2</sup>.

L'appareil de collecte fiscale n'est pas le seul avantage de l'Etat dans le domaine du crédit. Grâce à sa durée de vie pratiquement infinie, il est plus performant que le secteur privé pour les crédits à très long terme, particulièrement pour les crédits entre générations. En effet, il ne risque pas de disparaître en laissant des dettes ou des créances<sup>3</sup>.

*2) En finançant l'investissement public par l'emprunt, on tente de faire correspondre la population des contribuables à celle des bénéficiaires. Cet objectif n'est pas nécessairement atteint à chaque fois.*

Les dépenses publiques qui produisent des bénéfices répartis sur de nombreuses années profiteront aussi à des citoyens qui n'y contribuent pas aujourd'hui (immigrés, nouvelles générations). Il semble juste que ces derniers participent aux frais. Dans la mesure où l'emprunt permet de reporter les coûts alors que les impôts grèvent les contribuables actuels, on devrait favoriser le premier mode de financement.

Malheureusement, la situation n'est pas aussi simple : en effet, les contribuables de demain ne peuvent pas participer aux décisions présentes. Il s'agit non seulement d'un problème éthique mais aussi d'un problème économique : si les citoyens qui déterminent les achats actuels ne paient pas toute la facture, ils seront enclins à engager des dépenses excessives.

---

1. Le capital humain n'est pas considéré comme un bon gage, son propriétaire ne pouvant pas le négocier : il ne peut pas se mettre en esclavage.

2. Webb [1981]. Relevons cependant que cet argument plaide surtout en faveur de garanties d'Etat pour les crédits aux études, à l'accession à la propriété, à l'innovation, etc. (Gordon [1978]).

3. Dans la littérature, on parle de crédit entre générations et de la répartition des risques entre générations (Diamond [1965], Stiglitz [1983]).

S'il semble juste de faire payer les investissements par ceux qui en bénéficieront, il faut aussi relever que nous profitons nous-mêmes d'investissements publics financés par nos prédécesseurs. Si les investissements étaient constants en termes réels, il serait impossible de déterminer si une génération quelconque finance les investissements présents ou passés.

Supposons que l'on passe du système du financement des investissements par la génération contemporaine à celui du paiement par les bénéficiaires de demain. Les contribuables témoins de cette réforme seraient privilégiés<sup>1</sup>. En conservant un système où chacun paie les investissements courants, on ne se "trompe" que du montant de la différence réelle entre les nouveaux investissements et ceux de la génération précédente.

En fait, selon une théorie en vogue dans les années 40 et 50, la question de la juste répartition du fardeau ne se pose même pas : il est matériellement impossible de reporter le coût des investissements sur les générations qui en profiteront. Ce sont forcément les consommateurs actuels qui renoncent aux ressources absorbées par l'investissement public (à moins que l'endettement extérieur ne permette d'importer plus que l'on n'exporte). En revanche, la dette détenue par les contribuables (dette interne) ne représente pas le moindre fardeau pour les générations futures : au moment du remboursement, il y aura simplement un transfert des contribuables vers les créanciers, sans effet sur le revenu ou la consommation globale de ces générations. C'est seulement le montant de la dette acquis par des créanciers étrangers (dette externe) qui obligera les citoyens de demain à réduire leur consommation<sup>2</sup>.

Cet argument ne fait plus l'unanimité. En effet, même si l'on ne considère que les ressources réelles en faisant abstraction des transferts monétaires, la dépense financée par l'emprunt peut avoir une incidence sur la consommation future : les ressources cédées par les générations présentes pour des investissements publics bénéficiant aux générations futures peuvent très bien avoir été retenues sur le montant destiné à l'investissement privé (effet d'éviction), à l'enseignement, à la recherche, etc. Les contemporains ne sont pas obligés de réduire leur consommation. Les générations futures "payent" pour les investissements publics passés par le biais d'une production nationale moindre, issue d'un stock de capital privé réduit (à moins que l'investissement public

---

1. Il s'agit d'un effet semblable à celui qui se produit quand on introduit un système de retraite sans accumulation de capital.

2. Lerner [1948].



ne soit plus productif que l'investissement privé évincé)<sup>1</sup>. Ainsi, pour déterminer la répartition du coût de l'investissement public entre la génération présente et les générations futures, il faudrait considérer l'évolution du volume total des investissements (publics + privés) ou, ce qui revient au même, celle de la consommation ou de l'épargne.

La comparaison du financement par le biais de l'imposition fiscale avec le financement par l'emprunt se fonde alors sur la comparaison de l'incidence de chaque mode sur la consommation. L'incidence de l'emprunt sera différente de celle de la levée fiscale lorsque les contribuables répondent au premier en maintenant leur consommation et en détournant leur épargne, alors qu'ils réagissent à la seconde en réduisant leur consommation. La réponse à l'emprunt dépend de la manière dont les consommateurs inter-prètent l'augmentation de la dette publique : la considèrent-ils comme équivalente à une dette personnelle ou estiment-ils avoir échappé à l'obligation de payer ? Cette question sera traitée avec la proposition 3.

L'analyse du financement public en termes de ressources réelles se heurte à des limites. Ainsi, elle ne tient pas compte des effets distributifs. Pour le faire, partons du cas de figure favorable à cette approche datant des années 40-50 : les citoyens financent à la fois le paiement des impôts et l'achat de titres publics par une diminution de leur consommation. En termes de ressources réelles, les deux modes de financement sont équivalents : les citoyens actuels supportent tout le fardeau. Le financement par le biais de nouveaux impôts conduit également à une diminution des revenus des contribuables : ceux-ci supportent donc clairement le fardeau de l'investissement public. En revanche, le financement par le biais de l'emprunt implique uniquement une renonciation volontaire à la consommation ; les contribuables qui choisissent d'acheter les titres publics ne peuvent pas être pénalisés puisque le geste est facultatif<sup>2</sup>. Ce sont les contribuables de demain qui supporteront le fardeau lorsque leurs impôts serviront à dédommager les épargnants d'aujourd'hui pour leur renonciation à la consommation. On obtient donc un résultat contraire à celui obtenu par

---

1. Le modèle de Modigliani [1961] illustre de façon fort simple cet effet de l'endettement. Voir aussi Atkinson et Stiglitz [1980, p. 251-253]. Les travaux empiriques ne sont pas unanimes quant à l'importance de cet effet d'éviction (Rosen [1988, p. 425]).

2. Le taux d'intérêt offert par l'Etat est suffisamment élevé pour qu'ils acceptent de reporter leur consommation ; on pourrait même dire qu'ils sortent gagnants, dans la mesure où le gouvernement leur propose une option nouvelle.

l'analyse en termes de ressources réelles : l'emprunt reporte le fardeau dans son intégralité<sup>1</sup>.

Mais n'oublions pas une hypothèse cruciale, sous-jacente à ce dernier résultat : il n'existe aucun moyen, pour les contribuables futurs, d'empêcher que la charge soit reportée sur eux. En fait, les reconnaissances de dette de l'Etat pourraient être achetées par leurs parents puis laissées en héritage. Dans ce cas, le service de la dette ne constituerait pas une charge pour les contribuables futurs. La proposition suivante montre que la répartition du fardeau des dépenses publiques entre les générations, qui semble dépendre du choix de financement du gouvernement, peut être corrigée par les "familles"<sup>2</sup>.

*3) Financer les dépenses par l'emprunt revient simplement à reporter les impôts, d'où une certaine équivalence entre les deux méthodes.*

Quand le gouvernement encourt une dette, il permet aux contribuables de payer moins d'impôts. Mais ceux-ci savent que ce n'est que partie remise : des impôts seront prélevés à l'avenir pour le service de la dette et son remboursement. Les déficits ne font que reporter les impôts d'une année à l'autre, mais la totalité des recettes fiscales présentes et futures est forcément égale à la totalité des dépenses présentes et futures<sup>3</sup>. Ainsi, les reconnaissances de dette de l'Etat sont en même temps des reconnaissances de dette des contribuables. La dette publique est équivalente à une dette privée de tous les contribuables<sup>4</sup>.

1. Cette critique de l'approche macro-économique, critique qui accentue le caractère volontaire de l'emprunt, est due à Buchanan [1958]. Elle souffre du fait que les créanciers ne sont pas obligés de réduire leur consommation du montant exact de leur achat de titres de l'Etat.

2. Dans le contexte de la prochaine section, le modèle de Buchanan représente une situation où une hypothèse du théorème d'équivalence est violée.

3. En fait, c'est la valeur actuelle des recettes qui est égale à la valeur actuelle des dépenses. On suppose ici que l'Etat ne dispose pas de recettes non fiscales et qu'il doit rembourser sa dette relativement rapidement. Sur ce dernier aspect, voir la proposition 8.

4. Cette ligne de raisonnement est attribuée à Ricardo [1817]. Elle a été remise au goût du jour par Christ [1957], Bailey [1962], Kochin [1974] et surtout Barro [1974]. Tobin [1952] a bien formulé le doute qui est à l'origine de la proposition d'équivalence : "How is it possible that society merely by the device of incurring a debt to itself can deceive itself into believing that it is wealthier?". En fait, Ricardo ne croyait pas que les contribuables fussent capables de prévoir les impôts qu'ils auraient à payer mais qu'ils souffraient plutôt de ce que l'on appelle aujourd'hui une "illusion fiscale". Voir O'Driscoll [1977] sur les vues de Ricardo à ce sujet.

L'équivalence entre dette publique et dette privée serait évidente si chaque contribuable était personnellement responsable du service d'une quote-part de la dette publique, une responsabilité qui serait transmise à ses enfants. Pour que l'équivalence soit complète, il faudrait encore que les quotes-parts de responsabilité soient attestées par des titres que les contribuables pourraient échanger et dont ils pourraient se défaire quand ils le souhaitent en les remboursant<sup>1</sup>.

L'équivalence entre dette publique et dette privée n'est pas aussi évidente puisque les contribuables ne sont jamais désignés responsables d'une part spécifique de la dette. S'ils touchent moins de revenus, ils paient moins d'impôts et s'ils décèdent ils sont complètement libérés de toute responsabilité. Enfin, contrairement à la dette privée, les contribuables ne peuvent pas choisir le rythme de remboursement de la dette publique<sup>2</sup>.

Pourtant, sous un certain nombre de conditions, les contribuables peuvent effectivement disposer de leur dette fiscale comme d'une dette privée. Il faut la double possibilité, pour chaque contribuable, (1) d'emprunter pour payer ses impôts quand il souhaite reporter la charge fiscale et (2) d'acheter des obligations d'Etat quand il préfère supporter immédiatement le fardeau des contributions. Cette possibilité de "corriger" à titre personnel le financement des dépenses publiques a déjà été discutée avec la première proposition ci-dessus. Ce qui est nouveau ici, c'est l'observation que les contribuables peuvent même empêcher le report des charges sur les générations futures.

Supposons que le gouvernement finance une réduction d'impôts en encourant une dette et qu'il s'engage à rembourser cette dette à une date où tous les contribuables qui ont profité de la réduction d'impôts auront disparu. Les contribuables futurs sont les descendants des contribuables contemporains. Ils bénéficient de legs de la part de leurs parents. Le citoyen qui a prévu de laisser une certaine fortune à ses enfants ne va pas accepter que le montant effectif de leur fortune soit réduit du fait du report de la dette publique. Il va donc acheter des obligations d'Etat et les ajouter à son patrimoine, dans une mesure juste suffisante pour que ses enfants n'aient pas à payer pour la réduction d'impôts dont il profite. La somme de tous ces calculs par tous les contribuables d'aujourd'hui les amène à acheter la totalité de la dette

---

1. L'idée de cette organisation fictive est de Miller [1966].

2. Une autre différence relevée par Miller est qu'il peut ne jamais être nécessaire de prélever des impôts pour servir la dette publique ; cet argument fait l'objet de la proposition 8.

publique (avec l'argent de la réduction d'impôts) et à la léguer à leurs descendants. Ainsi, l'opération du gouvernement destinée à opérer un transfert entre générations est complètement neutralisée. Les contribuables ont interprété la dette publique comme une dette privée qu'ils ne voulaient pas encourir<sup>1</sup>.

En résumé, les déficits, qui ne font que reporter les impôts d'une année à l'autre, ne modifient en rien la valeur totale des impôts : elle est toujours égale à la valeur totale des dépenses publiques. Or c'est ce montant global qui compte pour le contribuable puisqu'il peut corriger le chemin inter-temporel des impôts par des opérations financières privées<sup>2</sup>. La substitution des emprunts aux recettes fiscales, ce qui correspond à une épargne publique négative, est entièrement compensée par l'augmentation de l'épargne privée (et des legs). L'épargne nationale reste inchangée. Par conséquent, l'endettement public n'a pas d'impact sur le taux d'intérêt, l'inflation, l'accumulation de capital, la production, la balance des paiements, etc. Les déficits publics ne peuvent affecter l'activité économique que dans la mesure où ils sont liés à des augmentations de l'absorption publique de ressources réelles<sup>3</sup>.

---

1. Cette démonstration du théorème d'équivalence est due à Barro [1974]. Le lecteur remarquera la similitude entre ce théorème et celui de Modigliani et Miller [1958]. Ces derniers démontrent l'équivalence entre dette et fonds propres pour le financement des entreprises privées. Les principales hypothèses du théorème d'équivalence sont les suivantes. (1) On peut faire abstraction des jugements de valeur quant à la répartition des charges entre contribuables et entre générations. (2) Le contribuable contemporain est concerné par le service de la dette, soit parce qu'il y contribuera encore de son vivant, soit parce qu'il ne veut pas que ses héritiers (et leurs héritiers...) soient pénalisés. Le contribuable a donc des enfants qu'il aime et les populations ne migrent pas. (3) Le contribuable anticipe parfaitement les impôts futurs, impôts qui ne produisent aucune distorsion. (4) Le marché des capitaux lui permet d'emprunter et de placer son épargne à sa guise et au même taux que le gouvernement. (5) Le flux des dépenses publiques n'est pas influencé par le mode de financement. Le théorème d'équivalence peut se passer d'hypothèses quant aux préférences de consommation du contribuable et à la répartition inter-temporelle de ses revenus.

2. Sa contrainte budgétaire lui impose d'équilibrer sa consommation et son revenu net d'impôts sur un horizon infini. C'est donc la valeur actuelle des impôts qui entre dans cette contrainte.

3. Si l'on pousse l'argument de la rationalité plus loin, on conclut que toute intervention publique serait neutralisée par les agents privés : les investissements publics prennent la place des investissements privés, la consommation collective remplace la consommation privée, etc. On parle d'"ultra-rationalité" et d'éviction directe parce qu'il n'est même plus besoin d'une hausse des taux d'intérêt ou des prix pour décourager

Les conditions sont trop restrictives pour que l'équivalence parfaite soit vraisemblable. Néanmoins, la substitution de l'emprunt aux impôts n'accroît pas la fortune des ménages du montant total des titres publics. Les contribuables qui épargnent davantage aujourd'hui pour acheter les obligations d'Etat "défont", dans une certaine mesure, le choix de financement. En légant ces titres à leurs enfants, ils évitent que le coût soit reporté sur ceux-ci. Même si les contribuables ont des horizons temporels finis (pas de descendance, pas de legs), ils se doutent bien qu'ils devront encore supporter une partie des impôts de leur vivant et ne vont pas considérer toute l'économie d'impôt obtenue à un moment précis comme une augmentation de leur revenu <sup>1</sup>.

*4) Les déficits publics ne semblent pas avoir d'impact significatif sur les taux d'intérêt. Ce sont tout au plus les dépenses publiques qui exercent une pression à la hausse.*

La validité du théorème d'équivalence entre emprunt et impôt peut être mesurée par l'incidence du déficit public sur le marché des capitaux. Si la dette publique est interprétée comme une dette privée, l'endettement accru de l'Etat sera perçu par les ménages comme une "désépargne" forcée qu'ils vont entièrement compenser en épargnant davantage. L'épargne nationale restera inchangée et les taux d'intérêts ne seront aucunement affectés par le déficit. Si, au contraire, l'emprunt public entre en concurrence avec la demande privée de fonds, le taux d'intérêt grimpera pour encourager l'épargne privée <sup>2</sup>. Une imposante littérature

---

(Suite note p. 274)

l'investissement et la consommation privés (David et Scadding [1974], Buitier [1977]). En fait, de nombreuses caractéristiques du monde réel empêchent les agents (1) de former des anticipations qui soient correctes en moyenne au moins, (2) d'en tenir compte pour leurs décisions de consommation, d'investissement ou de fixation des prix et des salaires (Blinder [1983]).

1. Si, malgré tout, ils sont dispensés de rembourser une partie de la dette, ils peuvent considérer les titres d'Etat qu'ils détiennent comme des éléments de leur richesse. Même dans ce cas, ils devraient répartir cet accroissement de fortune sur leur vie entière, donc en épargner la plus grande partie (Feldstein [1982], Poterba et Summers [1987]).

2. Il ne faut pas oublier que si l'emprunt public peut évincer l'investissement privé par la hausse du taux d'intérêt, l'alternative d'une hausse de l'impôt sur le revenu risque d'avoir un impact encore plus important.

empirique se concentrant sur la relation entre les déficits et le taux d'intérêt aux Etats-Unis et en Grande-Bretagne trouve qu'il n'y en a pas, corroborant ainsi l'hypothèse de la neutralité<sup>1</sup>.

Toute estimation de la relation entre déficit public et taux d'intérêt s'achoppe à la difficulté de dissocier l'effet du déficit - qui devrait être nul si l'équivalence est parfaite - de celui de la modification des dépenses publiques - qui est un effet d'éviction selon l'avis presque unanime des experts. Le théorème d'équivalence affirme qu'un emprunt qui permet de réduire du même montant les impôts, sans modification des dépenses publiques, ne produit pas d'effet réel : les contribuables épargnent le montant d'impôt qu'ils n'ont pas dû verser au fisc pour payer les impôts futurs. Dans la pratique, la modification du montant des emprunts accompagne toujours une modification des dépenses publiques<sup>2</sup>. Décomposons une telle opération en deux phases fictives : (1) l'augmentation des dépenses publiques financée par des impôts supplémentaires ; (2) le remplacement de ces impôts supplémentaires par l'emprunt. La première phase a pour effet, selon l'avis presque unanime des experts, d'évincer la consommation et l'investissement privés. La deuxième phase est sans conséquence si le théorème d'équivalence est valide. Les tests empiriques de ce théorème doivent décomposer les opérations de l'Etat pour vérifier la neutralité de l'emprunt dans la deuxième phase. Ils doivent encore isoler les facteurs pouvant affecter directement le taux d'intérêt et l'épargne (conjoncture, inflation, guerre). Plusieurs études empiriques menées soigneusement ne décèlent toujours pas de relation systématique entre les déficits publics et le taux d'intérêt.

Ces résultats empiriques ne prouvent pas encore la validité du théorème d'équivalence. En fait, l'examen direct d'un phénomène récent, les grands déficits américains des années 80, tendrait à infirmer le théorème. Ce sont des réductions d'impôts davantage que l'augmentation des dépenses qui ont généré ces déficits. Or, le taux d'épargne privé a considérablement diminué alors que, selon ce théorème, il aurait dû augmenter. Le fait que les diminutions

---

1. Voir les nombreux articles de Barro, Evans, Plosser, Dwyer, etc. U.S. Treasury Department [1984] contient une revue de cette littérature. Evans [1987] trouve le même résultat pour les autres principaux pays de l'OCDE.

2. Bohn [1991] estime que, parmi tous les déficits enregistrés aux Etats-Unis entre 1792 et 1988 et qui ont été causés par des réductions fiscales, 50 à 65 % ont été effacés par des réductions ultérieures de dépenses publiques. Sur la base de cette expérience, les contribuables états-uniens peuvent considérer 50 à 65 % des économies d'impôts comme accroissant définitivement leur richesse et accroître leur consommation en conséquence ; ceci, même si le théorème d'équivalence s'applique.

d'impôts aient encouragé la consommation, non pas aussitôt après leur notification, mais seulement au moment de leur introduction, suggère que l'explication du déclin de l'épargne se trouve soit dans des contraintes de liquidité (beaucoup ont profité de cette manne pour atteindre un niveau de consommation que les limites à l'endettement leur interdisaient), soit dans la myopie des contribuables (ils ne considèrent pas la dette comme une obligation personnelle<sup>1</sup>). Dans les deux cas, des conditions fondamentales du théorème d'équivalence sont invalidées.

Comment expliquer alors l'absence de relation empirique entre les déficits et le taux d'intérêt ? D'abord, l'épargne peut tout simplement être assez abondante pour satisfaire les besoins de l'Etat sans qu'aucune hausse du taux d'intérêt ne vienne encourager les épargnants ou décourager les emprunteurs privés. Les titres publics absorbent le solde de l'épargne privée et sont fort appréciés sur les marchés financiers<sup>2</sup>.

Dans le cas des petites collectivités, les fonds finançant le déficit public peuvent provenir de l'extérieur, d'où un effet moindre sur le taux d'intérêt local. En revanche, la balance des paiements se détériore et le pays risque d'accumuler une dette extérieure. La hausse du taux de change évincera l'activité privée à court terme (les exportations) ; la dégradation des termes de l'échange pénalisera la consommation nationale à long terme.

---

1. Poterba et Summers [1987]. Selon Carroll et Summers [1987], les faibles incitatifs fiscaux à l'épargne sont co-responsables de la baisse du taux d'épargne américain ; au Canada, des déficits budgétaires encore plus importants ont été accompagnés d'une augmentation importante de l'épargne privée parce qu'on a veillé à encourager l'épargne.

2. Le raisonnement du solde d'épargne privée à absorber, dû à Tobin [1963], est au centre de l'analyse de Jaeger et Schips [1980] : ils estiment que, pendant les années 70, les ménages suisses souhaitent épargner bien plus que ce que les entreprises et l'étranger étaient disposés à emprunter : les emprunts publics étaient ainsi largement couverts. Seules les années 1974 et 1979 ont connu une certaine pénurie d'épargne, années où le déficit public avait fortement crû. Evidemment, il est difficile de distinguer un monde où les agents privés souhaitent épargner et où le gouvernement leur en donne la possibilité, d'un monde où le gouvernement s'endette d'abord et fait grimper le taux d'intérêt jusqu'au niveau où l'épargne privée est suffisante. Jaeger et Schips font la distinction simplement en supposant que l'excédent d'épargne privée est prédéterminé et que la concurrence pour l'accès à ces fonds a lieu entre emprunteurs publics et étrangers. Ils corroborent leur approche par l'analyse de l'évolution du taux d'intérêt et du taux de change.

Que les déficits observés ces dernières années n'aient pas eu d'effet néfaste pour le marché des capitaux ne garantit pas que l'Etat puisse encourir n'importe quel déficit. La crainte de l'inflation associée à une dette élevée est un facteur de hausse des taux d'intérêts que nous n'avons pas encore évoquée. En effet, l'Etat a la possibilité de réduire sa dette réelle par une poussée d'inflation non anticipée<sup>1</sup>. Ses créanciers vont donc s'attendre au relâchement de la politique monétaire au fur et à mesure de l'augmentation de la dette et exiger une prime d'inflation, incluse dans le taux d'intérêt. Les taux nominaux vont donc augmenter. Les investissements privés ne seront pas nécessairement pénalisés puisque leur revenu anticipé devrait suivre le rythme de l'inflation anticipée et prévenir l'érosion du rendement réel. Ces investissements se voient évincés à partir du moment où l'incertitude accrue amène les épargnants à exiger un taux de rendement réel (*ex ante*) plus élevé.

*5) Les déficits publics ne semblent pas avoir d'impact significatif sur l'inflation. Ce sont tout au plus les dépenses publiques qui exercent une pression à la hausse.*

Les économistes ont établi un lien théorique entre le volume de la dette publique ou du déficit et le niveau de l'inflation dans de nombreux modèles. Nous parlerons, tout d'abord, des effets automatiques. Si le recours à l'emprunt ne décourage ni la consommation ni l'investissement privés, l'éviction se fera par le biais de prix plus élevés. Sur le plan financier, l'augmentation continue du stock d'obligations publiques dans les portefeuilles des investisseurs amènera ceux-ci à chercher le moyen de les utiliser en guise de monnaie, d'où la création inflationniste de liquidités<sup>2</sup>. Si la dette continue de croître, les investisseurs refuseront tôt ou tard de la financer et la banque centrale sera forcée de la racheter, ce qui provoquera une augmentation rapide de la masse monétaire<sup>3</sup>.

L'inflation est une conséquence non pas automatique mais délibérée des déficits, lorsque le gouvernement se débarrasse d'une dette devenue trop lourde en la "vendant" à l'institut d'émission. La forme la plus crue de cette monétisation du déficit est le recours à la "planche à billets" pour financer les dépenses publiques. Une banque centrale autonome peut résister à ces

---

1. Cette mesure est discutée avec la proposition suivante.

2. Miller [1983] relève qu'au Brésil la durée moyenne de détention des titres publics est de trois jours (!).

3. Ce point a été formalisé pour la première fois par Sargent et Wallace [1981].



assauts, mais, si elle entend contrôler le taux d'intérêt, elle sera automatiquement amenée à racheter les titres publics qui inondent le marché des capitaux.

Le gouvernement peut aussi réduire indirectement sa dette par le biais de l'inflation. En effet, toute augmentation du niveau général des prix réduit la valeur réelle des titres nominaux détenus par les créanciers de l'Etat<sup>1</sup>. Pour que ce dernier sorte gagnant de l'épisode inflationniste, il faut que ses recettes suivent le niveau général des prix. La flambée d'inflation doit, de plus, surprendre les créanciers ; dans le cas contraire, le taux d'intérêt est déjà majoré de façon à éviter précisément que le rendement réel effectif soit inférieur au taux requis par les créanciers. Seule la composante non-anticipée de l'inflation réduit la dette réelle de l'Etat. La diminution de la dette est d'autant plus importante que le terme des obligations est lointain.

Les titres sont généralement remplacés à leur échéance par de nouveaux titres dont le coupon reflète le niveau actuel de l'inflation. Ainsi, la réduction du service réel de la dette pour l'Etat est moindre pour les titres à court terme : il paiera des intérêts dépréciés sur une courte période et la valeur réelle du principal n'aura pas diminué dans la même mesure que pour un titre subissant l'inflation plus longtemps. Seul un "saut" subit du niveau des prix peut réduire de manière conséquente la valeur des engagements à court terme<sup>2</sup>.

Il est très difficile pour un gouvernement de provoquer une rapide flambée d'inflation. Mais, il arrive que l'inflation, même anticipée, ne soit pas automatiquement compensée par une augmentation des taux d'intérêt. On observe effectivement une relation inverse entre le taux d'inflation et le taux d'intérêt réel. Ceci est également valable pour la Suisse, comme le montre le

---

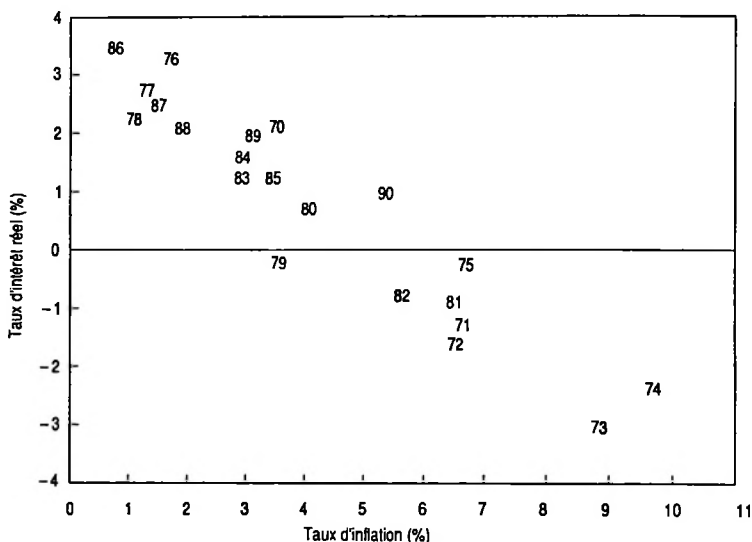
1. Considérons, par exemple, une obligation émise au pair avec un coupon de 7 % lorsque les investisseurs anticipaient une inflation de 4 %. A 15 ans de sa maturité, l'inflation passe à 6 % et reste stable. Si le taux de rendement réel requis demeure constant, l'obligation perd 16 % de sa valeur. A l'origine du souci de l'inflation se trouvent Keynes [1924] et Clark [1945], qui prévoyaient que la résistance du gouvernement, des banquiers et des contribuables contre l'inflation diminuerait au fur et à mesure que le fardeau de la dette augmente.

2. Les maturités des obligations publiques se raccourcissent aux Etats-Unis (Blanchard, Dornbusch et Buitier [1986]) alors qu'elles se rallongent en France (Garnier [1990]). En Suisse, la part des titres à moyen et long terme dans le total de la dette de la Confédération a passé de plus de 90 % dans les années 50 à moins de 70 % depuis les années 70 (Message concernant le Compte d'Etat de la Confédération suisse pour l'année 1990, propres calculs).

graphique 5.1<sup>1</sup>. Si cette relation est stable et généralisée, il est possible pour les gouvernements d'obtenir un taux d'intérêt réel plus favorable lorsque l'inflation est plus élevée<sup>2</sup>.

La proposition selon laquelle la dépense publique financée par l'emprunt est plus inflationniste que celle financée par l'impôt rallie la grande majorité des théoriciens. Cependant, la démonstration empirique de cette proposition n'a pas encore été apportée de façon convaincante<sup>3</sup>. Les tests portant sur la relation entre l'émission de monnaie et les déficits publics ne sont guère plus convaincants<sup>4</sup>.

Graphique 5.1 Taux d'intérêt et taux d'inflation en Suisse (1970-1990)<sup>1</sup>



1. Basés sur le taux de rendement moyen des obligations de la Confédération (BNS) et sur l'indice des prix à la consommation (OFS) respectivement.

1. Pour des interprétations de cette relation contraire à la fameuse hypothèse des taux d'intérêts réels constants de Fisher, voir Carmichael et Stebbing [1983] et Summers [1983].

2. Blanchard, Dornbusch et Buiter [1986].

3. Miller [1983], qui est chercheur à la Réserve fédérale de Minneapolis, ne parvient pas à mettre en évidence empiriquement le lien entre les déficits et l'inflation aux Etats-Unis, malgré ses convictions à ce sujet.

4. Voir la revue de la littérature de Dwyer [1985].

6) *Le déficit n'a guère d'influence sur la conjoncture économique.*

Aux alentours des années 40, une nouvelle théorie vit le jour, soutenant que les choix de politique fiscale ne devraient pas être fondés sur des doctrines de "finances saines" ou sur le principe de l'équilibre des comptes. La politique fiscale devrait s'orienter de préférence d'après les conséquences conjoncturelles de ses choix. Ainsi, on ne devrait relever les impôts que dans le but de modérer la consommation privée et non pour rétablir un équilibre financier. De même, on ne devrait emprunter que pour freiner la circulation monétaire. Si le produit fiscal des interventions sur la conjoncture ne couvre pas les dépenses, le solde est à financer par l'émission de monnaie. Cette doctrine est celle du "fonctionnalisme" de la politique budgétaire<sup>1</sup>.

L'espoir que la gestion du budget puisse servir de stabilisateur conjoncturel est issu du modèle keynésien. Les keynésiens voient dans les fluctuations conjoncturelles des imperfections de l'économie privée que le gouvernement peut corriger par une politique fiscale anticyclique. Dans le creux du cycle, la politique fiscale relancera l'économie en prélevant moins d'impôts (réduction du taux d'imposition) ; les revenus disponibles augmenteront et encourageront la consommation privée<sup>2</sup>. En plein "boom" économique, on appliquera une politique fiscale inverse : la surchauffe sera évitée et l'Etat pourra rembourser ses dettes et résorber la masse monétaire.

Toutes les réductions d'impôts ne stimulent pas la conjoncture avec autant de succès (ceci est vrai, également, pour la relance par le biais des dépenses publiques). Les interventions concentrées sur les "goulots d'étranglement" de la conjoncture auront bien plus de succès que celles qui "arrosent" tous les contribuables. Il ne suffit donc pas de moduler la ponction fiscale totale. Par contre, aucun modèle économique ne suggère que le déficit budgétaire, corrigé ou non pour l'inflation ou les cycles conjoncturels, divisé ou non par le PIB, mesure de façon adéquate l'impact de la politique fiscale sur la demande globale ou l'économie<sup>3</sup>.

---

1. Lerner [1943].

2. L'augmentation du revenu disponible est suffisante pour relancer la consommation puisque les ménages souhaitent consommer davantage mais font face à des contraintes de liquidité (cf. la proposition 1).

3. Buitier [1985].

Malheureusement, une série de mauvaises expériences et de critiques ont tempéré l'espoir placé dans le pouvoir stabilisateur de la politique fiscale. Si l'initiative fiscale<sup>1</sup> est anticipée, surtout si elle est systématique, sa portée sera encore réduite.

Les travaux empiriques et les experts concordent : les dépenses publiques ne permettent guère d'influencer la conjoncture (sauf peut-être les investissements dans le bâtiment et le génie civil)<sup>2</sup>. De plus, les dépenses et les impôts sont en grande partie ancrés dans la loi, si bien que la marge de manœuvre pour des ajustements anti-cycliques est fort limitée. Ajuster un impôt tel que celui qui grève le revenu des personnes physiques serait maladroit, car les effets se développeraient, en Suisse, avec un retard de 3 à 5 ans. Enfin, pour un État fédéral s'y ajoute le problème de la coordination des mesures conjoncturelles<sup>3</sup>. On préfère donc confier l'activisme anti-cyclique à l'autorité monétaire.

Les monétaristes, grands adversaires des keynésiens, s'opposent aux mesures fiscales discrétionnaires, qu'elles soient motivées par le souci conjoncturel ou par la volonté d'équilibrer les comptes annuels. Ils craignent, et ils ne sont pas les seuls<sup>4</sup>, les effets pervers et "déstabilisateurs" de ce genre de mesure. Selon eux, on ne devrait rechercher l'équilibre budgétaire qu'en situation de plein-emploi, donc se préoccuper uniquement des déficits "structurels". On tolère des excédents en période de surchauffe et des déficits lors d'une récession. On laisse libre cours aux

---

1. (1) Les consommateurs ne répondent que modestement à une augmentation transitoire de leur revenu ; (2) il y a d'importantes réactions monétaires qui limitent les multiplicateurs (hausse des taux d'intérêt, réduction des encaisses réelles, ajustements de portefeuilles) ; (3) les consommateurs savent que les déficits courants seront suivis, un jour, d'augmentations d'impôts, même si les déficits ne sont pas entièrement neutralisés. Feldstein [1982].

2. Borner, Wittmann et Würzler [1978], Wasserfallen [1981]. Pour Dantthine et Lambelet [1987], l'activisme fiscal, très timide (les programmes de relance mis en place pendant les récessions de 1975 et 1982 étaient de la poudre aux yeux), n'est pas responsable de la bonne performance globale de l'économie suisse. Manzini et Zarin-Nejadan [1991], partis à la recherche d'une explication pour l'accroissement des dépenses publiques en Suisse dans la hausse des recettes à disposition, trouvent surtout que les dépenses ne permettent pas de prédire les recettes ; on pourrait en conclure que les dépenses publiques n'encouragent pas la conjoncture ou la croissance, même pas à moyen terme.

3. Dafflon [1977, p. 219-224], Wagner [1978].

4. Groupe d'experts [1977].

stabilisateurs économiques et l'on se contente, en général, de ces instruments, quoiqu'on puisse envisager des mesures discrétionnaires en situation de crise<sup>1</sup>.

*7) En acceptant des déficits passagers, on évite des distorsions fiscales.*

La critique de l'activisme fiscal par les monétaristes n'explique pas la nature des effets "déstabilisateurs" qu'elle lui attribue. Il peut s'agir de distorsions fiscales associées à la substitution entre des activités soumises aux impôts (comme le travail salarié et l'épargne) et des activités qui leur échappent (comme les loisirs et certaines formes de placement), ou entre activités soumises à des taux d'imposition différents. Elles sont causées par la variation des impôts et des subventions entre les différentes activités et dans le temps. Les distorsions dans les choix, provoquées par la fiscalité, génèrent des charges réelles qui constituent des pertes pour tout le monde : on parle de charges excédentaires<sup>2</sup>.

Supposons que l'Etat se trouve face à une augmentation subite et transitoire des dépenses, alors que les recettes stagnent ou diminuent même. Il s'agit là d'une situation typique de ralentissement conjoncturel. Si le gouvernement choisit d'augmenter l'impôt sur la consommation, il risque d'inciter les ménages à reporter leur consommation à des années à taux plus faible. Il en sera de même s'il adapte temporairement un autre impôt. S'il choisit, par contre, de lutter contre la récession, par exemple au moyen d'un programme de subventions à l'investissement (crédit fiscal à l'investissement, accélération des amortissements), les entreprises, qui en ont eu vent ou qui l'on anticipé, vont immédiatement suspendre leurs projets et attendre l'entrée en vigueur

---

1. Wagner [1978] calcule les effets des stabilisateurs automatiques. Ammann [1988], Bundesamt für Konjunkturfragen [1980, 1986] et Konjunkturforschungsstelle [1984] calculent des soldes budgétaires qui auraient été obtenus en conjoncture de plein-emploi. Ils en déduisent qu'au début des années 70, les mesures fiscales discrétionnaires avaient attisé la surchauffe (hausse des déficits de pleinemploi, sauf en 1972) alors qu'en 1975 et en 1982, la contraction fiscale avait aggravé la crise. Les politiques cantonales et communales ont développé des effets encore plus pervers. Pommerehne [1977, p. 292-298] montre que cette observation peut être répétée dans d'autres Etats fédéraux : les collectivités de niveau inférieur cherchent à maintenir leurs budgets en équilibre et entravent ainsi les mesures de stabilisation du gouvernement national.

2. Le produit de l'impôt n'est pas considéré comme une charge pour la société mais seulement comme un transfert entre contribuables et bénéficiaires de services publics.

des allègements fiscaux<sup>1</sup>. En général, la modification des taux d'imposition concordant avec chaque déséquilibre budgétaire pousse les contribuables à adapter trop fréquemment leurs activités et risque de produire l'effet inverse à celui recherché.

Même si les agents économiques ne peuvent pas redistribuer leur activité dans le temps, il est préférable de financer une hausse passagère de dépenses par l'introduction successive de petites hausses d'impôts, plutôt que par une hausse massive et temporaire. Si la charge excédentaire était proportionnelle à la recette fiscale, la valeur actuelle des charges excédentaires provoquées par les "petits" impôts serait la même que celle de l'impôt unique. Mais comme la charge excédentaire est en général plus que proportionnelle au taux d'imposition, il est indiqué de lisser les impôts<sup>2</sup>.

En résumé, il vaut mieux éviter de moduler les taux d'imposition pour compenser un ralentissement conjoncturel ou combler un déficit budgétaire, à moins d'en connaître les conséquences et de pouvoir agir rapidement. Si le gouvernement étale la charge fiscale ou maintient des taux constants dans le temps, le solde de son budget suit les fluctuations de la production nationale. Le déficit est anti-cyclique, même sans volonté de stabilisation conjoncturelle.

On peut pourtant avancer un argument contre la passivité : la minimisation des distorsions exige justement l'adaptation des impôts à la propension variable des contribuables à substituer des activités franches d'impôts à des activités taxées. Ainsi les ménages ont tendance, en période de basse conjoncture, quand leur consommation est réduite, à renoncer plus facilement aux loisirs qu'à la consommation. Il peut être judicieux, alors, d'augmenter l'impôt sur la consommation pour pouvoir réduire celui qui frappe le revenu des investissements.

Considérons encore la réforme fiscale suivante : on réduit les impôts grevant les investissements et l'on compense le défaut de recettes par l'emprunt. Cette réforme accroît la rentabilité nette des investissements, même si le taux d'intérêt avant impôt

---

1. Auerbach et Kotlikoff [1983].

2. Barro [1979] propose cette règle, lorsque le théorème d'équivalence est satisfait. En effet, les différences primaires entre le financement par l'emprunt et le financement par l'impôt (éviction de l'investissement privé, report des charges dans le temps) disparaissent et on est en manque d'argument pour préférer un mode de financement à un autre. Cette règle de lissage des impôts réduit des distorsions qui seraient négligeables si le déficit avait d'autres conséquences pour l'économie.

augmente<sup>1</sup>. Elle devrait conduire à une plus forte accumulation de capital, à une croissance plus rapide de l'économie et finalement à des recettes fiscales futures plus élevées. La baisse de l'impôt peut donc s'autofinancer : elle permet au gouvernement de rétablir son équilibre budgétaire et de rembourser la dette sans jamais relever les impôts<sup>2</sup>. En fait, les travaux empiriques n'ont jamais réussi à mesurer une flexibilité suffisante des assiettes fiscales par rapport aux taux d'imposition pour que les recettes fiscales augmentent à la suite d'une réduction d'impôt. Mais il reste que les emprunts qui remplacent des impôts provoquant des distorsions accroissent la richesse des ménages.

Malheureusement, le calcul des barèmes optimaux est très complexe, surtout si l'on tient compte de la dimension temporelle. Faute de pouvoir déterminer quels objets devraient être imposés plus lourdement que les autres, on préfère s'en tenir à la taxation uniforme de tous les objets<sup>3</sup>.

Que l'on croie ou non à la puissance de la politique fiscale, que l'on juge importante ou négligeable l'influence de la fiscalité sur les comportements, que l'on opte en faveur de la passivité ou de l'activisme, dans tous les cas, "il n'y a certainement pas d'argument théorique en faveur de l'équilibre budgétaire annuel obtenu par des impôts anti-cycliques"<sup>4</sup>.

*8) Quand le taux de croissance de l'économie est, en moyenne, supérieur au taux d'intérêt payé par l'Etat sur sa dette, celui-ci peut emprunter sans jamais devoir rembourser. Dans le cas contraire, il doit réduire sa dette pour être en situation de financer une augmentation permanente des dépenses malgré des recettes fiscales constantes.*

On relève fréquemment que le financement par l'emprunt conduit à l'accumulation d'une dette de plus en plus lourde et pour l'Etat, dont le budget est "bloqué" par le service de la dette, et pour les ménages, dont les portefeuilles s'encomrent de papiers émis par le gouvernement. Pourtant, ce n'est pas le montant absolu de la dette qui est déterminant, mais plutôt le besoin annuel de financement par rapport aux ressources financières nationales

---

1. Blanchard, Dornbusch et Buitert [1986].

2. Auerbach et Kotlikoff [1983] calculent par simulation qu'une telle opération serait possible en accélérant les amortissements fiscaux.

3. Il est optimal de soumettre tous les objets en tous temps au même taux lorsque les propensions à substituer les biens taxés et les biens qui ne peuvent pas être taxés sont uniformes.

4. Blanchard et Fischer [1989, p. 587, notre trad.].

(c'est-à-dire, le maximum de fonds que l'Etat peut prélever sans mettre l'économie en difficulté).

Supposons que l'Etat ne prélève pas de nouveaux impôts pour amortir sa dette et qu'il recourt à l'emprunt pour payer les intérêts. Ces emprunts supplémentaires vont faire croître la dette initiale à un taux égal au taux d'intérêt. Les ressources financières et la valeur des actifs productifs croissent, quant à eux, à un taux proche du taux de croissance du revenu national. Si le taux d'intérêt est inférieur, en moyenne sur le long terme, au taux de croissance du revenu national, les besoins annuels de fonds publics s'estompent par rapport aux ressources financières ainsi que la dette publique par rapport au patrimoine national.

Cette situation est très intéressante pour le gouvernement parce qu'elle le libère de l'obligation d'amortir sa dette. Les déficits actuels ne requièrent pas forcément des surplus ultérieurs, contrairement à ce qui a été supposé plus haut. Le gouvernement peut même financer une partie de sa consommation courante par le biais de l'emprunt, sans que les contribuables n'aient jamais à payer des impôts supplémentaires en vue de rembourser la dette<sup>1</sup>. Il faut, toutefois, veiller à ce que la dette ne croisse pas plus rapidement que le revenu national.

En Suisse, le taux d'intérêt moyen de ces 20 dernières années s'est monté à 5,1 %, alors que l'économie croissait au taux moyen de 6,9 % par an<sup>2</sup>. Dans de nombreux pays de l'OCDE en revanche, les taux d'intérêt dépassent, depuis quelques années déjà, le taux de croissance du revenu national. Si cette situation perdure, la pratique consistant à renouveler les engagements à leur échéance et à financer les intérêts par de nouveaux emprunts va faire "exploser" la dette par rapport au patrimoine national de ces pays. Une telle évolution ne pourra être stoppée que par un renversement du rapport entre taux d'intérêt et taux de croissance ou par des excédents de comptes suffisants<sup>3</sup>.

---

1. Dans cette situation, le financement par l'emprunt n'est pas équivalent au financement par l'impôt, même si toutes les autres hypothèses du théorème d'équivalence sont satisfaites (point 3) : les contribuables n'ont pas besoin de considérer la dette publique comme une dette fiscale privée.

2. Il s'agit du taux de rendement moyen sur les obligations de la Confédération et du taux de croissance moyen du PIB aux prix courants. Les moyennes sont calculées "à intérêts composés".

3. S'il existe des facteurs de production fixes tels que le sol, le taux d'intérêt ne peut pas être durablement inférieur au taux de croissance des revenus sinon la valeur de ces facteurs serait infinie. En fait, on ne sait guère ce qui se passerait dans une situation "limite" où la dette publique atteindrait des proportions extraordinaires. On a dit, par exemple, que les



Supposons, alors, que l'on ait atteint une situation stable : le déficit reste relativement faible, de sorte que la dette ne croisse pas plus vite que le patrimoine national<sup>1</sup>. Si le gouvernement souhaite accroître sa consommation de façon permanente, il ne dispose que de deux solutions lui assurant une dette stable. Soit il adapte ses recettes fiscales, soit il *réduit* sa dette de façon à diminuer ses charges d'intérêt. Dans les deux cas, une augmentation d'impôts est inévitable<sup>2</sup>.

9) *Il est délicat de se concentrer sur la minimisation de la charge d'intérêt.*

Plus le taux d'intérêt réel sur les titres publics est faible, plus il est facile pour l'Etat de servir sa dette et de s'en débarrasser de la manière "douce", c'est-à-dire en la laissant s'estomper par rapport à la taille de l'économie (point 8). La minimisation de la charge d'intérêt est donc une préoccupation fondamentale des responsables de la gestion de la dette publique. Certains auteurs recommandent d'en faire le critère principal lors de la détermination du mode de financement<sup>3</sup>.

Le Trésor devrait donc éviter d'emprunter en période de boom économique, lorsque le taux d'intérêt est élevé, ou alors emprunter uniquement à court terme ; il devrait, par contre, profiter des ralentissements conjoncturels, période où l'épargne disponible est abondante, pour s'engager à long terme. On suppose que ces mesures n'ont pas d'effet conjoncturel, c'est-à-dire que la stabilisation peut se faire par le biais de la politique monétaire (sans

---

(Suite note p. 286)

citoyens cesseraient de travailler pour ne vivre plus que des intérêts de la dette (Lerner), comme si les prix et les salaires allaient rester à leur niveau actuel. Malgré ce problème, une branche de recherche bourgeoise en ce moment qui prétend extrapoler, de façon sophistiquée, les rythmes de dépenses et de recettes pour déterminer si les finances publiques se trouvent sur une trajectoire explosive. Voir Hakkio et Rush [1991] et leurs références.

1. Soient  $i$ , le taux d'intérêt reçu après impôts par les détenteurs de la dette publique,  $n$ , le taux de croissance du revenu national, et  $D$ , la dette publique. Le rapport entre la dette et la valeur du capital productif sera réduit quand le surplus de tous les comptes avant le paiement des intérêts passifs dépassera  $(i - n) * D$ .

2. Feldstein [1985].

3. Smith [1959], Stein [1958], Hansmeyer et Mackscheidt [1970]. Garnier [1990, p. 155-6] estime "que l'augmentation du coût moyen de la dette de l'Etat [français] observée entre 1976 et 1985 s'explique pour près des deux tiers par des effets de structure" tels que le rallongement des échéances et la diminution de la part des ressources privilégiées.

interférence sur la gestion de la dette). Cette règle semble donc s'appliquer plus particulièrement à une petite collectivité<sup>1</sup>.

Deux écoles ne considèrent pas la minimisation de la charge d'intérêt comme un objectif valable : (1) les monétaristes pensent que pour éviter de commettre des erreurs il vaut mieux renoncer à une politique d'endettement active ; (2) les keynésiens voient dans la gestion de la dette un instrument de stabilisation conjoncturelle. Ces derniers proposent d'ignorer le coût de l'intérêt. En effet, il ne s'agit que d'un transfert entre l'Etat et ses créanciers ; du point de vue social, c'est le plein-emploi des ressources qui prime.

Même si l'on n'adapte pas le volume de l'emprunt à la conjoncture pour se limiter à la gestion des échéances, un risque subsiste : une telle activité à but immédiat et la politique monétaire peuvent interférer. En convertissant des titres à court terme en titres à long terme pendant une période de récession, on soutire des liquidités au marché et l'on provoque une hausse des taux "longs", primordiaux pour les investissements. Il est probable que la gestion de la masse monétaire puisse compenser ces effets, mais il n'est pas certain, alors, que le gouvernement retire un gain de ces deux manœuvres contradictoires<sup>2</sup>.

Enfin, l'impact de la modification des échéances sur le coût de l'emprunt peut être très subtil. Le recours à des titres plus "courts" peut, par exemple, réduire la prime d'inflation comprise dans les taux d'intérêt parce que le risque que le gouvernement s'engage dans une politique délibérée d'inflation diminue : en effet, les gains d'une telle politique sur les titres courts sont négligeables (voir la discussion de la proposition 5).

### 5.3 LEÇONS PRATIQUES

Après ce survol de la recherche théorique et empirique en matière de financement des dépenses publiques, il convient d'en tirer des leçons pratiques, applicables tout particulièrement à la Suisse.

---

1. Laird [1963].

2. Milbradt [1979].

### 5.3.1 Déficits et conjoncture économique

On craint, généralement, que des déficits soutenus évincent les investissements privés et les exportations. Le mécanisme est simple : l'emprunt public force les taux d'intérêt à la hausse ; s'il est fait appel à des fonds étrangers, c'est le taux de change qui prend l'ascenseur. On décourage ainsi les investissements et les exportations de façon à libérer les ressources qui seront absorbées par l'Etat. La réduction de l'activité économique privée nuit à la croissance du pays.

En réalité, de nombreux facteurs tempèrent les effets pervers du financement par l'emprunt. Nous avons vu, avec la proposition 4, que l'épargne disponible peut très bien s'adapter aux besoins de fonds publics sans qu'une hausse des taux d'intérêt ne l'y encourage, ou ne décourage les autres emprunteurs. En effet, l'épargne peut être abondante, particulièrement pour un petit pays ayant accès aux marchés internationaux des capitaux ; et même lorsqu'elle n'est pas abondante au départ, on peut s'attendre à ce que les contribuables accroissent leur épargne en prévision de nouveaux impôts qui seront prélevés pour rembourser la dette publique ; les ménages peuvent même considérer la consommation publique comme un substitut de leur consommation privée et accepter spontanément de réduire cette dernière. Dans ce contexte favorable, les déficits pourront être financés chaque année sans augmentation marquante des taux d'intérêt, comme la majorité des études empiriques le suggèrent. Les ressources absorbées par l'Etat sont prélevées sur la consommation privée.

En conjoncture de sous-emploi, l'épargne des ménages surpasse généralement la demande de crédit des entreprises et des consommateurs. Dans ce cas, l'Etat trouve les ressources nécessaires sans décourager pour autant la consommation et l'investissement privés. Les investissements publics productifs peuvent même accroître le revenu national, stimuler la conjoncture, pour finalement encourager les investissements privés<sup>1</sup>.

L'ampleur des conséquences du déficit dépend également fortement de son origine. S'il provient d'une réduction d'impôts grevant le rendement des investissements, l'effet net sur ces derniers sera certainement favorable, même dans le cas où le taux d'intérêt avant impôt augmente. Si le déficit provient d'une augmentation des dépenses publiques stimulant la productivité nationale, ce gain peut compenser la baisse des investissements privés<sup>2</sup>.

1. Lange [1938]. Pour un développement de cet argument, voir Eisner [1989].

2. Blanchard, Dornbusch et Buitert [1986].

Finalement, l'autorité monétaire peut éviter la hausse du taux d'intérêt et du taux de change en absorbant les emprunts publics. L'éviction se fera alors plutôt par l'intermédiaire d'une hausse des prix. Nous avons vu que, pour plusieurs raisons théoriques, des déficits répétés devraient attiser l'inflation (proposition 5). Cette relation n'a pas pu être confirmée empiriquement. En revanche, la crainte que le gouvernement ne réduise sa dette *réelle* par des mesures inflationnistes est fort répandue. En général, seule une poussée d'inflation non-anticipée par les créanciers peut y parvenir.

Que penser d'un gouvernement qui "répudie" sa dette en favorisant l'inflation ? Ce genre d'attitude semble, de prime abord, fort malsain ; en effet, l'autorité qui édicte les lois et qui garantit les contrats viole elle-même la confiance de ses créanciers. D'autre part, la réduction de la dette résultant d'une augmentation d'impôt constitue aussi une forme d'expropriation des citoyens qui se sont laissés surprendre. Une hausse de l'impôt frappant le revenu du travail, par exemple, réduit la valeur du capital humain. De même, un impôt plus élevé sur les profits réduit la valeur du capital industriel<sup>1</sup>.

Supposons que le gouvernement désire diminuer sa dette de 20 %. Il déclare ne plus vouloir servir 20 % de la dette. On crie au scandale ! Le gouvernement se rétracte, mais se prépare à provoquer une poussée d'inflation qui réduira de 20 % la valeur réelle des créances. On se révolte contre cette attaque sournoise ! Le gouvernement y renonce à nouveau et propose un impôt spécial unique de 20 % sur la richesse, qui ne frappera que les créances contre l'État. On réclame contre cette discrimination ! Le gouvernement y renonce et annonce une augmentation de l'impôt sur le revenu du capital qui fera baisser le cours des obligations de 20 % pour assurer le même rendement net à leurs détenteurs<sup>2</sup>. On proteste ! Le gouvernement y renonce et introduit finalement un impôt qui frappe le revenu du travail ou la consommation ; le produit de cet impôt permettra de rembourser 20 % de la dette. On applaudit !

Toutes les opérations, sauf la dernière, sont équivalentes pour les créanciers du gouvernement. La dernière, par contre, se distin-

1. Buiter [1985].

2. Considérons par exemple une obligation non-remboursable munie d'un coupon de 9,5 %, basé sur un rendement réel requis après impôt de 3 %, une inflation anticipée de 4 % et un impôt sur le revenu de 25 %. Quand l'inflation passe à 6 %, ce titre perd 22 % de sa valeur de façon à garantir le même rendement réel. La même perte est infligée aux détenteurs du titre à inflation constante quand le taux d'imposition passe à 42 %.

gue en reportant le fardeau de la réduction de la dette des épaules des créanciers sur celles des travailleurs et des consommateurs (ces groupes ne sont pas disjoints). Les effets de redistribution seront clairement différents. Notre "petite histoire" montre qu'il existe plusieurs formes d'expropriation des créanciers. On oublie souvent que le relèvement non-anticipé des impôts en constitue aussi une forme.

Du point de vue de l'efficacité, l'expropriation des créanciers devrait les amener à diminuer leur consommation et à épargner davantage. En période d'accumulation privée de capital insuffisante, une telle opération sera globalement bénéfique. L'expropriation a, de plus, l'avantage d'être une forme d'impôt forfaitaire, préférable aux impôts habituels qui influencent les choix économiques. Mais il ne faut pas négliger, bien sûr, les conséquences dues à la perte de crédibilité du gouvernement : ceci pourrait l'empêcher de recourir une nouvelle fois à l'emprunt<sup>1</sup>.

### 5.3.2 Endettement excessif

On craint que l'Etat ne s'endette excessivement, c'est-à-dire, qu'il rencontre des difficultés à servir sa dette, voire qu'il doive même cesser ses paiements. Pour analyser ce risque, nous nous servirons du concept de la base de financement. Nous entendons par ce terme le maximum de fonds que l'Etat peut prélever, par l'emprunt ou l'impôt, sans mettre l'économie en difficulté. Ce concept est, bien sûr, relatif ; il dépend de la charge fiscale et des taux d'intérêt que l'on est disposé à accepter, donc de l'effort collectif que la population est en mesure de fournir (par exemple en cas de guerre). Les difficultés financières apparaissent au fur et à mesure que le besoin de fonds de l'Etat croît par rapport à la base de financement.

---

1. Le gouvernement peut perdre la confiance de ses créanciers avant même de répudier sa dette soit directement, soit par des mesures inflationnistes. Ainsi, le Cartel des Gauches qui remporta les élections en France en 1924, se trouva pratiquement dans l'impossibilité de refinancer la dette publique, les créanciers craignant les expropriations que le Cartel avait annoncées pendant sa campagne électorale. La Banque de France se vit forcée de racheter la dette, d'où une flambée d'inflation et l'effondrement du cours du franc. L'hyper-inflation fut évitée par le retour au gouvernement d'une coalition de centre-droite sous Poincaré, qui bénéficiait de la confiance des créanciers (Prati [1991]). En renonçant à la répudiation de la dette, le gouvernement peut construire sa réputation, ce qui lui permet de s'endetter. Le recours à des emprunts à maturité plus courte réduit aussi le problème de crédibilité puisque le gain dû à l'inflation est moindre sur ces titres (Barro et Gordon [1983], Fischer [1986]).

En réalité, le service de la dette en soi ne peut jamais vraiment menacer le budget. Pour le comprendre, imaginons un Etat formé d'un seul citoyen. Quand le gouvernement s'endette, ce citoyen devient aussi l'unique créancier. Il détient cette créance contre lui-même. Quand le gouvernement paie les intérêts ou décide de rembourser, il rend au créancier ce qu'il prend à son alter ego, le contribuable. L'opération est pratiquement nulle. Le service de la dette ne posera jamais de problème.

Dans les Etats existants, avec leurs multitudes de contribuables et de créanciers, les intérêts payés ne constituent qu'un transfert entre citoyens, accompagné, il est vrai, de distorsions<sup>1</sup>. De plus, dans une économie en pleine expansion, une partie des intérêts peut toujours être refinancée par de nouveaux emprunts sans que la dette n'explose. Seule une brusque réduction de la dette provoque des sérieuses distorsions.

Le service de la dette n'est pas la seule obligation de l'Etat. La plupart de ses dépenses résultent d'engagements légaux ou moraux pris par le passé<sup>2</sup>. Il s'agit surtout de dépenses issues des programmes de la sécurité sociale, du soutien à l'agriculture, de l'armement, de l'instruction publique, etc. On n'oubliera pas les charges induites par les investissements passés. Bien entendu, tous ces engagements exercent des contraintes différentes. Celles-ci sont d'ailleurs souvent de nature politique : il est difficile de faire marche arrière sur des promesses de soutien social. Le principal défi budgétaire pour l'Etat consiste à assurer le financement de tous ces engagements. Les problèmes apparaissent au moment où le recours à l'emprunt réduit la base de financement. La dette pourra être considérée comme excessive quand ses effets pervers empêcheront la couverture des dépenses à des conditions raisonnables.

---

1. A condition que les créanciers soient soumis à la même juridiction fiscale. Dans le pire des cas, l'Etat pourrait taxer ses créanciers du montant des intérêts qu'il leur verse, mais cela serait équivalent à une cessation de paiement. En cas de difficultés, il est plus vraisemblable que l'Etat se débarrasse de sa dette par le biais de l'inflation ou de la dévaluation.

2. Pechman et al. [1981, p.46] ont estimé, pour le budget étatsunien de 1982, que trois quarts des dépenses étaient liées par des engagements pris par le passé. Le conseiller d'Etat bâlois Burckhardt a souligné que si la Confédération dispose encore d'une marge de manœuvre de 30 % au moins de ses dépenses, "chez les cantons, les dépenses liées et légales constituent, en règle générale, 80 à 95 % du budget" (Fondation pour la collaboration confédérale [1973, p. 129], notre trad.)

Les portefeuilles peuvent, par exemple, être saturés de titres publics, de sorte que l'Etat ne puisse plus emprunter qu'en proposant des taux d'intérêts démesurés par rapport au risque encouru. Un Etat plus prudent, qui recourt à l'emprunt uniquement lorsque les conditions d'imposition sont défavorables et qui rembourse sa dette, se ménage de meilleures options. Des travaux empiriques permettent de conclure que, pour les niveaux de dettes actuels, l'effet de saturation n'entre pas encore en ligne de compte. En fait, les titres d'Etat sont appréciés dans tous les portefeuilles. En Suisse, la faiblesse du volume de titres d'Etat de court terme, liée au prélèvement du droit de timbre, empêche la Banque nationale de gérer la masse monétaire par le biais d'opérations sur titres (interventions "openmarket"). Lorsqu'il y a un excédent de liquidités sur le marché, l'Etat peut satisfaire la demande de titres tout en poursuivant un objectif de minimisation du coût financier. Le graphique 5.2 montre que la part de l'Etat dans les prélèvements totaux sur les marchés financiers en Suisse ne dépasse pas 30 % en moyenne (avec une pointe à 57 % en 1976). Elle est nettement inférieure à 20 % si l'on considère le marché financier plus large<sup>1</sup>.

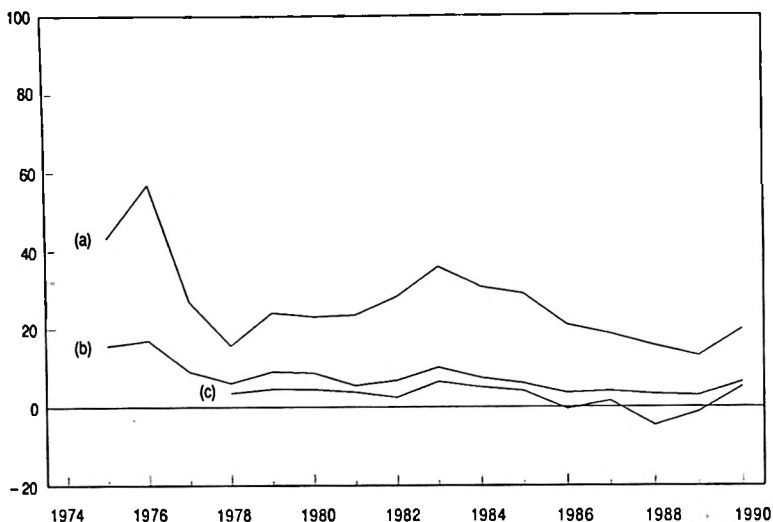
La dette publique sera manifestement excessive lorsque son service (financé par l'emprunt ou les impôts), augmenté des nouveaux besoins de fonds, excédera la base de financement. Comme nous l'avons vu (proposition 8, ) une telle situation menace de s'instaurer lorsque le taux d'intérêt effectif pour l'Etat est durablement supérieur aux taux de croissance du revenu national. En effet, chaque franc de dette qui n'est pas remboursé et dont les intérêts sont couverts par de nouveaux emprunts croît plus rapidement, dans cette situation, que la base de financement. En réalité, un franc de dette refinancé à chaque échéance aurait crû d'un facteur de 1,8 entre 1975 et 1990. Sur la même période, le PIB au prix courants croissait d'un facteur de 2,1. La dette consolidée totale de l'Etat suisse a effectivement augmenté d'un facteur de 1,4, ce qui montre que les collectivités publiques ont choisi de réduire leurs engagements.

L'accumulation de la dette peut accélérer l'apparition de problèmes de financement en entravant la croissance de la base de financement. Cette situation se produira si les citoyens achètent les titres d'Etat en recomposant leurs portefeuilles, sans réduire leur consommation. L'accumulation privée de capital est moindre et la croissance du revenu national ralentie.

---

1. Sur la relation, moins que directe, entre les déficits budgétaires de la Confédération et ses emprunts, voir Office fédéral des questions conjoncturelles [1982].

Graphique 5.2 Part de l'Etat aux prélèvements sur le marché des capitaux suisse (%)



(a) Emprunts d'Etat (Confédération, cantons, communes) par rapport aux emprunts obligataires de débiteurs suisses. Placements publics et privés.

(b) Emprunts d'Etat par rapport aux prélèvements totaux (actions + obligations) de débiteurs suisses. Placements publics.

(c) Emprunts d'Etat nets par rapport aux prélèvements totaux nets de débiteurs suisses et étrangers, déduction faite des remboursements. Placements publics.

Source : BNS, Bulletins mensuels.

Un comportement aussi myope est invraisemblable. Il suppose que les contribuables consomment toutes les économies d'impôts générées par le recours à l'emprunt, jusqu'au point de mettre en danger la croissance de l'économie nationale. Nous n'évoquerons même pas les coupes budgétaires et les impôts supplémentaires que les difficultés de financement vont leur apporter (ainsi qu'à leurs enfants). Les contribuables peuvent facilement prévenir les problèmes de l'endettement excessif en épargnant, notamment sous la forme de titres d'Etat, les montants qui ont échappé au fisc.

Relevons, tout de même, que si les contribuables sont myopes et que le rythme de croissance des dépenses publiques est trop élevé, le financement par l'impôt risque de rencontrer les mêmes



difficultés : les citoyens peuvent également payer leurs impôts en prélevant sur l'épargne. L'endettement a un effet pervers en soi uniquement lorsque les contribuables réagissent différemment à l'introduction de l'emprunt et de l'impôt – en prélevant sur leur épargne dans le premier cas et en réfrénant leur consommation dans le second. Ceci est précisément l'hypothèse implicite de nombreux analystes qui se sont penchés sur la question de la dette publique tolérable.

A notre avis, on surveille beaucoup trop le déficit et la dette publique. Les dangers que les budgets publics font planer sur l'économie sont d'une toute autre nature. Nous pensons tout d'abord à la charge fiscale avec son cortège d'iniquités et de distorsions. La lourdeur du fardeau dépend du volume total des dépenses publiques et du type d'impôt utilisé. Le recours à l'emprunt est une bonne chose, dans la mesure où il permet la répartition efficace des distorsions fiscales sur toute l'étendue du cycle conjoncturel. La dynamique des dépenses représente un second danger pour l'économie. De nombreux programmes d'aide et de subventions, ainsi que les postes de fonctionnaires et les investissements, génèrent des trains de dépenses qui ne se laissent pratiquement plus arrêter. Si l'on compare la dette financière à ces engagements, la première est souvent négligeable. On craint, en Suisse, d'accumuler une dette excessive parce que l'on anticipe l'arrivée de nouvelles charges massives et inévitables, notamment dans le domaine social (santé et soin aux personnes âgées). Autrefois, on avait pleinement confiance en la capacité de la croissance économique pour répondre à tous ces besoins...

### 5.3.3 Le financement des investissements publics et le modèle de compte

Si, malgré tout, les contribuables se laissent bercer par l'illusion qu'ils n'auront pas besoin de payer les dépenses financées par l'emprunt, ils continueront à consommer comme auparavant. Les investissements privés sont évincés, l'épargne disponible étant réduite du montant emprunté par d'Etat. Il s'en suit un ralentissement de la croissance ; les budgets futurs seront d'autant plus menacés qu'il faudra amortir la dette et verser des intérêts.

Le danger est moindre si les dépenses publiques contribuent à l'accroissement de la base de financement. De telles dépenses méritent le titre d'investissements publics, même si elles ne génèrent pas de recettes financières directes. Il ne faut pas confondre ces investissements avec l'acquisition de biens matériels durables. Une statue agrémentant un parc n'accroît pas forcément

la base de financement, alors que les subventions à l'instruction publique et à la recherche le font.

Si la myopie des contribuables nous oblige à considérer avec attention le financement des dépenses et le service de la dette, on veillera à ce que l'emprunt n'induisse pas de besoins ultérieurs de fonds excédant l'accroissement de la base de financement. Les investissements publics provoquent une augmentation des recettes fiscales et des possibilités d'emprunt, participant ainsi au financement des intérêts de la dette et au refinancement. Ils rendent donc une augmentation de la dette supportable. Ceci n'implique pas que l'emprunt, compatible à long terme avec des finances saines, soit égal aux investissements. En matière de sagesse financière, la théorie ne suggère aucune règle simple concernant le financement des investissements publics, leur volume ou encore leur amortissement comptable<sup>1</sup>.

Si, au contraire, les contribuables ne souffrent pas de myopie et adaptent leur épargne aux besoins de crédits de l'Etat, le lien entre l'emprunt supportable et les investissements devient difficile à démontrer. Il est bien plus important, dans cette situation, d'orienter le choix entre impôts et emprunt d'après leur coût relatif, leur incidence sur l'activité conjoncturelle et la répartition du fardeau entre les contribuables.

---

1. En une année quelconque, l'équilibre financier de l'Etat peut s'écrire  $D_t + I_t + rB_t = R_t + E_t$  : la somme des dépenses courantes ( $D$ ), des investissements ( $I$ ) et des intérêts payés sur la dette ( $B$ ) est égale à la somme des recettes fiscales ( $R$ ) et de l'emprunt ( $E$ ). On écrira encore que l'emprunt comble les besoins de fonds qui dépassent les recettes :  $E_t = D_t + I_t + rB_t - R_t$ . L'année suivante, les besoins de fonds sont donnés par  $E_{t+1} = (1+n)(D_t + I_t) + r(B_t + E_t) - (1+g)R_t$  ; on a supposé que les dépenses, y-compris les investissements, croissent au taux moyen  $n$  et les recettes fiscales au taux  $g$ . La myopie des contribuables signifie que l'emprunt ne peut pas croître plus rapidement que les revenus, soit au taux  $g$  :  $E_{t+1} = (1+g)E_t$ . En combinant les équations, on trouve une limite supérieur à l'emprunt compatible avec l'équilibre inter-temporel :  $E_t = ((g-n)/r)(D_t + I_t) + gB_t$ . On voit que la dette peut croître à un taux supérieur à celui des recettes fiscales ( $g$ ) si le taux de croissance des dépenses est inférieur à celui des recettes ( $n < g$ ). Si l'investissement public accélère la croissance des revenus ( $g$ ), la dette tolérable est plus grande. Notons que cette règle de finances saines ne suggère aucun rapport direct entre le montant maximal de l'emprunt et le montant des investissements.

Dans la pratique budgétaire, on s'impose des règles de financement simples et mécaniques, comme l'obligation d'éliminer la dette sur un horizon plus ou moins long (Constitution fédérale, art. 42bis) ou comme l'interdiction pour l'emprunt de dépasser la formation nette de capital<sup>1</sup>. Cette dernière règle, calquée sur les principes de gestion saine d'un budget ménager ou d'entreprise, forge la base du modèle de compte.

Le modèle de compte est largement utilisé par les cantons et les communes<sup>2</sup>. Il répertorie dans le *compte de fonctionnement* les charges et les revenus fiscaux. L'amortissement des investissements antérieurs est inclus dans les charges. Le solde du compte de fonctionnement et les amortissements sont reportés dans le *compte d'investissement* au titre d'*autofinancement*. Le compte d'investissement porte en regard les *dépenses d'investissement nettes* et l'autofinancement plus l'emprunt.

Le modèle de compte a l'avantage de permettre le respect du principe de l'équilibre budgétaire en même temps que le recours à l'emprunt pour financer les investissements. L'équilibre (de règle) du compte de fonctionnement devient un principe-clé de la gestion financière<sup>3</sup>. En équilibre, l'autofinancement est égal à l'amortissement des investissements passés, si bien que l'emprunt finance, en principe, les nouveaux investissements, l'augmentation de la dette équivalant à l'augmentation du stock de capital.

La discussion antérieure nous invite à porter un regard critique sur le modèle comptable et surtout sur la règle de l'équilibre du compte de fonctionnement.

1) *Comment distinguer les "dépenses d'investissement" des "charges de fonctionnement" ?*

"Les investissements groupent toutes les dépenses d'une collectivité pour l'achat de biens administratifs. Ils ont une utilité nouvelle ou accrue, des points de vue quantitatif et qualitatif, sur plusieurs années"<sup>4</sup>. Cette définition englobe principalement des biens durables inaliénables. Ils ne seraient pas considérés comme des investissements par la comptabilité d'entreprise, qui sert pourtant de base au modèle de compte. Une partie de ces investis-

---

1. Wittmann [1978, p. 55] proposait d'ancrer dans une loi l'interdiction pour toutes les collectivités publiques d'accroître leur dette d'un montant supérieur aux investissements tangibles.

2. Ce modèle est décrit dans le chapitre 6.

3. Manuel de Comptabilité Publique [1982, p. 107], Jaeger et Schips [1980, p. 22].

4. Manuel de Comptabilité Publique [1982, p. 61].

sements ne contribue même pas à l'accroissement de la base de financement ; ils ne peuvent donc pas servir de garanties pour la dette qu'ils permettent de contracter. En revanche, la définition considère comme charges de fonctionnement les investissements immatériels tels que l'instruction publique, la recherche universitaire, les dépenses courantes de la santé, etc., bien que leur utilité publique sur plusieurs années et leur contribution à la prospérité du pays ne puissent être niés.

## 2) Le "patrimoine administratif" ne garantit pas la dette

"Si des éléments de la fortune ne peuvent pas être cédés selon les règles commerciales, il s'agit de biens du patrimoine administratif dont la valeur d'usage est significative..."<sup>1</sup>. Les auteurs du modèle de compte n'entretiennent par l'illusion que l'égalité visée entre la dette et le patrimoine soit destinée à garantir la première par le second.

La valeur des biens inaliénables est un concept très flou. On choisit de porter au bilan le patrimoine administratif à son prix d'acquisition ou de revient, puis d'amortir ce coût historique. Quand le compte de fonctionnement est équilibré, l'amortissement détermine l'autofinancement des investissements nouveaux. Si le prix des travaux et des biens d'investissement augmente continuellement (à qualité égale), l'autofinancement par les amortissements ne correspond en rien à la modification de la valeur de remplacement du patrimoine. Quant à la dette, elle sera typiquement inférieure à la valeur du patrimoine<sup>2</sup>.

Nous pouvons conclure que le principe du compte de fonctionnement équilibré ne produit pas de rapport étroit entre la dette et le patrimoine publics. Ceci ne constitue pas un problème puisqu'il n'y a aucune raison pour qu'un tel rapport soit établi. La dette publique est garantie par la capacité contributive des citoyens<sup>3</sup>. Il est hors de question de vendre les immobilisations collectives pour rembourser la dette en vue d'une hypothétique liquidation de l'Etat<sup>4</sup>.

1. Buschor et Jequier [1985, p. 4].

2. La comptabilité en valeurs courantes n'est probablement pas une option réaliste et l'on peut douter de l'utilité d'un tel effort.

3. Si l'on voulait estimer la valeur économique du patrimoine public il faudrait escompter les recettes qu'il permet de réaliser. On obtiendrait alors bien la capacité contributive (inter-temporelle) des citoyens.

4. Musgrave [1985] situe l'origine de l'idée que la dette publique est tolérable quand elle correspond au patrimoine public chez l'économiste allemand Dietzel [1855].

3) *On peut relâcher la contrainte de financement en jouant sur la définition des investissements et sur les amortissements*

Seul l'amortissement des investissements entre dans le compte de fonctionnement ; ils doivent donc être couverts par les recettes<sup>1</sup>. On peut relâcher la contrainte de l'équilibre du compte de fonctionnement en ralentissant le rythme des amortissements<sup>2</sup>. Ainsi, tout nouveau projet de dépense peut être ajouté au budget à moindre frais si l'on déclare son objet plus durable. A la limite, on peut jouer sur les dépenses que l'on comptabilise comme investissements, d'autant plus que la définition des investissements est passablement arbitraire.

Pour la comptabilité publique américaine, le risque de ce genre de manipulations est l'une des objections majeures à l'adoption d'un compte de capital. On préfère imposer la contrainte de l'équilibre global des dépenses et des recettes fiscales (même si l'on ne s'y tient pas)<sup>3</sup>.

4) *Le modèle de compte impose la contrainte d'équilibre budgétaire là où il est le plus difficile de la respecter*

Comme nous l'avons mentionné plus haut (section 5.3.2), la majeure partie des dépenses de fonctionnement est prédéterminée pour une année particulière. Les projets d'investissement, en revanche, sont relativement flexibles à court terme, comme le démontrent les réactions des collectivités locales soucieuses de leur équilibre financier<sup>4</sup>. Pourquoi se concentrer alors sur l'équilibre du compte de fonctionnement ? Les mesures permettant un

---

1. L'auteur de ce chapitre fournira, sur demande, un texte discutant la pratique des amortissements des investissements publics. On y verra que l'analogie entre Etat et entreprise privée est particulièrement bancale sur ce point. L'amortissement se justifie pour une entreprise parce qu'il lui permet de déduire le coût d'usure du facteur capital de sa dette fiscale, parce qu'il lui évite de distribuer sa substance aux actionnaires, et parce qu'il rend possible la comparaison des recettes avec les coûts effectifs de la production. Ceci n'est évidemment pas le cas pour une collectivité publique. Tout au plus peut-on encourager la comptabilisation des amortissements pour des motifs statistiques, ou alors, cas par cas, pour mesurer le coût annuel d'un projet particulier.

2. Le canton de Genève réduit son déficit budgétaire en 1992 en ralentissant le rythme des amortissements de 10 % à 6 % pour l'année.

3. Rosen [1988, p. 419-420].

4. Les principaux promoteurs du modèle de compte écrivent : "Dans le secteur public, les dépenses de fonctionnement sont en grande partie liées, c'est-à-dire causées par la législation en vigueur ; par contre, la répartition sectorielle et temporelle des investissements - dépenses nouvelles en grande partie - joue un rôle-clé" (Buschor et Jequier [1985, p. 5]).

tel équilibre ne peuvent être prises que sur l'horizon de la planification financière... En exigeant l'équilibre budgétaire annuel, on pousse le gouvernement à consacrer son imagination à des manœuvres comptables. Pire encore, on le force à opérer des coupes claires dans les programmes de dépenses qui ont le malheur d'être plus flexibles ou moins bien défendus, comme le sont typiquement les investissements<sup>1</sup>.

*5) Le déficit budgétaire critique pour l'économie n'est pas celui qui est mesuré par les comptes de l'Etat*

Le "déficit" budgétaire n'est pas un concept bien défini. Aux chiffres publiés on pourrait déduire les gains implicites dus à l'érosion de la valeur réelle de la dette par l'inflation et y ajouter des éléments qui sont comptabilisés hors budget (comme les résultats de la garantie des risques à l'exportation et ceux des entreprises publiques). Tel qu'il ressort des comptes, le déficit ne véhicule guère d'information sur l'impact économique des activités de l'Etat (proposition 6 ci-dessus). Il vaut mieux analyser les dépenses et leur mode de financement.

*6) Le modèle de compte crée l'illusion de permettre l'évaluation de la performance de l'Etat*

La modification du solde budgétaire peut résulter d'une multitude de causes. D'où la difficulté à l'interpréter. "Une hausse du déficit peut signaler aussi bien un relâchement de la politique fiscale qu'un resserrement (sans lequel le déficit aurait été encore plus élevé) en réponse à une baisse de la demande pour nos exportations ou à un effondrement dans la confiance des agents économiques. Une hausse du déficit pourrait aussi refléter une contraction de la politique monétaire sans aucune initiative fiscale. Il peut annoncer une monétisation future accrue, des impôts plus élevés, la réduction ultérieure des dépenses ou une augmentation du risque de répudiation de la dette. Il peut ne rien signaler de tout cela."<sup>2</sup>

La règle du budget équilibré, inextirpable malgré les plaidoyers répétés des économistes (au moins depuis les années 50), "tend à créer l'impression fautive que le gouvernement est bien géré quand le budget est équilibré"<sup>3</sup>. Rien, dans cette règle globale, ne garantit que ce seront les dépenses les plus superflues qui seront réduites

1. Depuis 1979, pratiquement toutes les réductions de dépenses publiques en Grande-Bretagne ont frappé la formation de capital public (Buiter [1990]).

2. Buiter [1985, p. 60-61, notre trad.].

3. Smithies [1960, notre trad.]

pour la satisfaire. En fait, ce sont les ressources absorbées par l'Etat et sa contribution au produit national qui sont déterminantes pour l'économie ; pour la société, c'est l'impact de l'activité de l'Etat sur le bonheur des citoyens. On ne peut pas se décharger de la responsabilité de la gestion des dépenses publiques en se limitant à empêcher la croissance de la dette.

### 5.3.4 Le contrôle indirect des dépenses publiques

Comment déterminer de façon optimale le volume et la répartition des dépenses publiques ? Les contribuables comparent les bénéfices qu'ils retirent des prestations publiques avec leurs coûts. Ces derniers sont mesurés par la réduction de la consommation privée et comprennent les pertes dues aux distorsions des décisions privées causées par le prélèvement d'impôts ou d'emprunts. Les choix collectifs devraient résulter de l'agrégation des ces calculs individuels.

Ce précepte n'est pas praticable : les préférences des citoyens par rapport à une multitude de projets de dépenses publiques et privées sont beaucoup trop divergentes pour permettre d'en inférer une hiérarchie commune. De plus, la révélation sincère des préférences n'est pas nécessairement la stratégie du citoyen la plus à même d'influencer les choix collectifs dans son sens.

Le modèle idéal suppose, de plus, que les citoyens savent exprimer leurs préférences par rapport aux différents projets de dépenses publiques. En fait, ils ont souvent beaucoup de peine à "voir à travers le voile social", c'est-à-dire à identifier les coûts et les bénéfices de projets collectifs. Certains de ces projets ont un coût tangible mais produisent des bénéfices immatériels (p. ex. : la défense nationale), ou encore ils nuisent au bien-être d'un groupe déterminé de citoyens alors que les gains sont diffus et anonymes (centrales nucléaires). Les citoyens vont bloquer bien plus de projets de ce type que si tous votaient en connaissance de cause. D'autres projets, au contraire, concentrent les bénéfices alors qu'ils dispersent les coûts sur tous les contribuables (programmes de transferts, politique agricole) de telle sorte que l'individu tend à sous-estimer ces coûts (on parle d'"illusion fiscale") ; le nombre de projets de ce type sera typiquement supérieur à celui que les contribuables choisiraient en l'absence "d'illusion fiscale". L'illusion fiscale sera encore plus importante (1) si les dépenses sont financées par des impôts versés par les entreprises et que les contribuables leur attribuent une personnalité propre, (2) si elles sont financées par l'emprunt et que les contribuables ne se rendent pas compte des impôts futurs qu'il entraînera, ou encore (3) si elles

sont financées par la planche à billet et que le coût de l'inflation n'est pas correctement perçu.

Dans le modèle idéal, un dictateur bienveillant concrétise les choix des contribuables. Dans la pratique, les décisions publiques sont prises par des députés, élus dans des circonscriptions ou par un segment d'électeurs. Ces députés ont avantage à se spécialiser dans la défense des intérêts de leurs électeurs et de groupes organisés, ce qui amplifie les biais décrits cidessus : les députés freinent les projets dont les gains sont trop diffus pour produire un profit politique ou économique personnel ; à l'inverse, ils encouragent les projets qui bénéficient à eux-mêmes, à leurs électeurs ou à leurs promoteurs politiques.

Les partisans de la théorie selon laquelle la myopie des contribuables et l'organisation institutionnelle tendent à biaiser les choix collectifs en faveur de dépenses publiques excessives proposent une correction de ce biais par l'introduction d'une contrainte de budget équilibré<sup>1</sup>. Elle freine les dépenses et élimine une forme d'illusion fiscale spécifique, l'illusion associée au financement par l'emprunt et l'émission monétaire. L'introduction d'une telle contrainte est cependant problématique, car l'on recherche une panacée comptable à des problèmes institutionnels fondamentaux. Les députés mis en cause peuvent développer des artifices comptables et chasser des lunettes teintées d'optimisme pour satisfaire la contrainte dans leurs budgets<sup>2</sup>. La règle du budget équilibré risque même de produire l'effet contraire lorsque les recettes fiscales sont abondantes : les députés dépensent toute la somme mise à disposition comme si ces ressources étaient "gratuites"<sup>3</sup>.

#### 5.4 RÉSUMÉ

Le financement par la biais de l'emprunt ne permet pas vraiment de reporter les charges dans l'avenir ou sur les générations futures ; il n'est même pas certain qu'une telle opération soit souhaitable. Si les contribuables préfèrent reporter le renoncement à la consommation ou le faire supporter par leurs

---

1. Par exemple, Buchanan et Wagner [1977]. "La propension naturelle à engager des dépenses sans présenter simultanément la facture au citoyen sous forme d'une augmentation des impôts a été de tout temps séduisante et a d'ailleurs souvent porté à évaluer la situation économique... avec un pessimisme de circonstance." (Gyi [1989, p. 12])

2. Aranson [1983].

3. Voir Rabushka [1982] pour une discussion des différentes limites constitutionnelles à la dépense publique.



enfants, ils peuvent réduire leur épargne et leurs legs pour payer les impôts. Quand le marché des capitaux fonctionne bien comme en Suisse, l'Etat n'a pas vraiment à jouer le rôle d'intermédiaire financier en s'endettant pour les contribuables.

Les titres publics ont pourtant leur place dans l'instrumentaire du marché des capitaux. Ils offrent à l'Etat un financement avantageux, surtout si l'on tient compte, dans la comparaison avec les impôts, des charges excédentaires rapidement croissantes de ces derniers. Les titres d'Etat peuvent entrer en concurrence loyale avec les titres privés, sans répercussions dramatiques sur les taux d'intérêt ou l'inflation.

L'accumulation d'une dette publique n'est pas plus grave que l'endettement des ménages. Cette dette ne constitue qu'un engagement de l'Etat parmi tant d'autres, un engagement qui ne figure même pas parmi les plus importants.

La règle du budget équilibré a peu de sens quand les recettes fiscales sont aussi volatiles qu'elles le sont de nos jours. Considérons, par exemple, l'impôt sur les successions, qui a contribué moins de 3 % aux recettes du canton de Genève pendant ces dix dernières années : ses recettes ont augmenté de 50 millions en 1989 alors que le solde du compte de fonctionnement s'écartait en moyenne de 113 millions de l'équilibre entre 1981 et 1990. On voit bien la part d'aléatoire dans ce solde, qui est pourtant souvent interprété comme le principal indicateur de la performance financière. De même, la construction contribue presque un tiers aux recettes de l'impôt sur le chiffre d'affaire ; or on observe maintenant à nouveau la volatilité de ce secteur...

La seule justification pour la règle du budget équilibré est celle d'être un garde-fou contre les velléités dépensières des édiles. Mais il s'agit d'une contrainte fort approximative. De plus, la contrainte serait tout aussi stricte en acceptant un niveau de déficit bien déterminé. L'égalité entre les dépenses et les recettes sur 365 jours n'a rien d'une formule magique ; elle n'offre aucune garantie de gestion saine des finances de l'Etat.

## 5.5 RECOMMANDATIONS

Le déficit annuel des comptes publics devrait résulter de la volonté de financer une partie des dépenses par l'emprunt plutôt que par l'impôt. Ce choix se base sur la comparaison du coût de chaque mode de financement pour les citoyens. Comme le fardeau des impôts, les coûts administratifs et les iniquités augmentent

plus que proportionnellement avec le taux d'imposition, un point de saturation est rapidement atteint ; il est, alors, préférable de reporter la charge fiscale en recourant à l'emprunt. Ceci est tout particulièrement vrai les années où les dépenses subissent des augmentations extraordinaires. De même, on choisira le financement par l'emprunt lorsque la charge des impôts est accrue par des facteurs externes, tels qu'une baisse extraordinaire des revenus et des profits (ralentissement conjoncturel).

Il faut donc prélever de nouveaux impôts pour rembourser la dette en période de pleine expansion conjoncturelle. En période de stagnation ou de déclin, il faut accorder la priorité à la relance. En levant de nouveaux impôts dans le creux du cycle conjoncturel, lorsque les comptes souffrent du ralentissement, on risque d'aggraver la situation budgétaire plutôt que de l'améliorer<sup>1</sup>.

On ne devrait pas se contenter d'émettre des titres publics dans le but unique d'alléger la charge fiscale ; offrir une possibilité de placement de qualité appréciée par les investisseurs privés ainsi qu'un instrument de gestion monétaire pour la banque centrale est un objectif tout autant recommandable. Cet engouement pour les titres publics permet au gouvernement de financer ses dépenses à bon compte et de refinancer facilement la dette, sans interférer avec la politique monétaire. Alors, pourquoi ne pas en profiter, au lieu de prélever des impôts provoquant des distorsions ? Dans cette perspective, le financement par le biais de l'emprunt est une formule adéquate aussi longtemps que les conditions obtenues par le gouvernement sont avantageuses<sup>2</sup>.

Une stratégie financière optimale combinerait les impôts et l'emprunt. Il est difficile, ici, de déterminer le meilleur mélange, mais il nous semble évident que la pratique courante en Suisse traduit un penchant excessif pour la levée d'impôts : on ne tient pas compte des distorsions et des expropriations introduites par cet instrument ; on exagère les effets néfastes générés par les emprunts publics sur les marchés financiers ; on utilise la contrainte du budget équilibré pour contrôler la croissance des dépenses ; et l'on mesure la qualité de la gestion publique par le solde des comptes. Résultat : la dette publique est stabilisée à un niveau très faible et les emprunts de toutes les collectivités publiques ne dépassent pas 10 % des prélèvements nets sur les marchés des capitaux (figure 2 ci-dessus).

---

1. Blanchard, Dornbusch et Buiter [1986].

2. On peut penser à notre voisin du Sud, où l'évasion fiscale est répandue mais l'épargne est abondante. Pour un tel pays, le recours à l'emprunt permet de faire contribuer ceux qui échappent à la fiscalité.

Il ne s'agit pas, bien sûr, de réduire massivement les impôts ; cette remarque s'applique tout particulièrement aux impôts qui ont une fonction de redistribution et qui provoquent un minimum de distorsions. Il s'agit, encore moins, de profiter d'une liberté nouvelle et d'accroître de façon inconsidérée les dépenses. Adapter les recettes fiscales aux dépenses et les dépenses aux recettes demeure une nécessité. Le déficit devrait résulter du choix du mode de financement des dépenses et les dépenses devraient tenir compte du coût du financement.

Il s'agit, avant tout, de détourner notre attention du seul solde comptable et de la porter sur toute la palette des différentes activités de l'Etat. On devrait analyser les comptes publics comme on analyse les comptes de la banque centrale : le solde compte beaucoup moins que les composantes et, encore moins, que les activités et interventions dans l'économie privée. Il faut prendre la peine de les expliquer au souverain, même lorsque les comptes sont équilibrés. La banque centrale poursuit plusieurs objectifs. L'équilibre budgétaire n'en fait pas partie. Un tel objectif ne serait qu'un handicap dans le cadre de ses interventions. Il devrait en être de même pour l'Etat.

On s'égosille aujourd'hui sur la croissance des dépenses comparée à celle des recettes ou du revenu national. En réalité, le total des dépenses comme le total des recettes ne contiennent pratiquement aucune information quant aux conséquences de l'activité publique pour l'activité privée et encore moins quant au bien-être généré par l'activité publique<sup>1</sup>. On ne peut pas simplifier pareillement la surveillance de l'Etat.

Il existe toutefois des indicateurs simples, mais indirects, de la santé des finances publiques. Prenons, par exemple, la prime d'intérêt que l'Etat doit payer pour placer ses titres par rapport aux intérêts des titres privés. Ou encore la confiance des investisseurs révélée par les mouvements internationaux des capitaux : si les épargnants craignent que l'Etat ne doive recourir à l'inflation, à des impôts extraordinaires ou à l'expropriation pour réduire une dette excédentaire, nous assisterons à une fuite de capitaux<sup>2</sup>. Ainsi, on pourrait tranquillement laisser croître la

---

1. Pour paraphraser Buitier [1990], imaginons que l'Etat nous impose à tous trois jours de congé par semaine. Cette mesure n'apparaîtrait nulle part dans les comptes mais elle aurait des conséquences importantes pour notre bien-être et pour notre revenu.

2. Blanchard, Dornbusch et Buitier [1986] relèvent qu'il n'existe ni prime de risque positive pour les emprunts publics ni fuite des capitaux en Belgique ou en Italie, deux pays ayant pourtant des dettes publiques très élevées selon les critères usuels.

dette publique lorsque des reculs conjoncturels amènent des déficits tout en surveillant ces indicateurs. Pour la Confédération, on peut se concentrer sur le résultat des ventes aux enchères des obligations.

Une politique de financement qui compare les "mérites" des impôts et de l'emprunt ne peut fonctionner que si les deux instruments sont flexibles. Actuellement, les types et taux d'imposition sont très rigides<sup>1</sup> ; les recettes fiscales dépendent donc avant tout de la situation conjoncturelle courante et passée ; elles échappent pratiquement au contrôle du fisc. L'emprunt fonctionne alors comme source de financement résiduelle. Un mécanisme semblable opère du côté des dépenses : la majorité des dépenses dites de fonctionnement sont rigides à moyen terme ou dépendent de facteurs externes ; on ajuste alors les investissements lorsque l'on entend modifier le volume total des dépenses. Comme on impose en plus l'équilibre budgétaire et que l'on s'engage dans des programmes d'investissement à long terme, le système est passablement sclérosé. Les directeurs des finances peuvent en témoigner chaque année lorsqu'ils se retrouvent confrontés au casse-tête de la budgétisation...

Il faudrait donc réintroduire la flexibilité. Mais à chaque fois que l'on modifie un taux d'imposition, les contribuables touchés par cette mesure perdent (ou gagnent) plus que le montant supplémentaire récolté par le fisc<sup>2</sup>. La stabilité des charges fiscales est un atout pour les investissements privés (autant les investissements physiques que les investissements immatériels, comme la formation professionnelle). Ici encore, il faut trouver un juste milieu entre un système où l'emprunt est déterminé mécaniquement comme source résiduelle de financement et un système où l'on minimise le coût du financement en modifiant fréquemment les coefficients fiscaux. A défaut d'accroître la flexibilité des recettes

---

1. Depuis 1978, "aux fins d'équilibrer la conjoncture, la Confédération peut, à titre temporaire, prélever des suppléments ou accorder des rabais sur les impôts et les taxes fédéraux" (Constitution fédérale, art. 31quinquies). Cette disposition n'a pas une grande portée pratique, en particulier parce tout changement qu'elle autorise toucherait les cantons à travers la redistribution des recettes fiscales fédérales (Nowotny [1983]).

2. Goulder et Thalmann [1990] ont estimé que la mesure inverse, la baisse des impôts statutaires sur le revenu du capital (de 64 % à 53 %) faisant partie de la réforme fiscale de 1986 aux Etat-Unis, a provoqué à elle seule une hausse de la valeur des actions de 20 %, malgré la réduction des subventions à l'investissement.

on peut encore avoir pour objectif la répartition adéquate entre emprunt et impôts à moyen terme en adaptant progressivement ces derniers <sup>1</sup>.

La structure fédéraliste de l'Etat met une autre entrave à la gestion du financement public. En effet, le fardeau des prélèvements fiscaux imposés par une collectivité particulière dépend fortement des ponctions pratiquées sur la même assiette par les autres collectivités. De même, l'accueil réservé par les marchés financiers aux titres émis par une collectivité publique sera très différent selon que les autres collectivités ont déjà emprunté massivement ou non. Ainsi, il pourrait être adéquat pour la Confédération de s'endetter plutôt que d'ajouter son impôt direct aux impôts cantonaux et communaux frappant le revenu. Si l'on recherche la minimisation des fardeaux fiscaux imposés aux contribuables et du coût de l'emprunt pour les collectivités publiques, il faudrait centraliser non seulement les emprunts mais aussi la fiscalité, ou au moins accroître la coordination horizontale et verticale <sup>2</sup>. Des arguments politiques militent contre une telle réforme ; il n'est pas lieu, ici, d'entrer dans le débat sur l'harmonisation fiscale.

En conclusion, nous pensons qu'il devrait être permis pour l'Etat de clore ses comptes avec un déficit, surtout en période de ralentissement conjoncturel. Il faut cesser d'y voir un baromètre de la gestion publique pour se concentrer davantage sur les principales répercussions de l'activité publique sur le bien-être des citoyens et la santé de l'appareil de production. En particulier, on a tout à gagner à déterminer le coût de revient effectif du denier dépensé par la main publique. En le comparant aux bénéfices espérés des dépenses et des investissements on obtiendra une règle de contrôle supérieure à celle qui consiste à adapter les engagements aux recettes. Il sera alors d'autant plus intéressant pour tous de trouver le mode de financement le plus avantageux.

---

1. Il devient de plus en plus courant d'orienter la politique fiscale selon des objectifs de moyen terme. On poursuit ainsi un triple objectif de cohérence, de continuité et de crédibilité (Chouraqui et Price [1984]).

2. Une certaine coordination des emprunts existe déjà entre la Confédération et les collectivités de droit public de la Confédération, ainsi que les cantons. En effet, toutes ces entités puisent dans la même trésorerie fédérale. Voir Office fédéral des questions conjoncturelles [1982].

## RÉFÉRENCES

- AMMANN Y., "Le budget de plein emploi", *Cahiers de Conjoncture* 44 (2), 1988, 26-31.
- ARANSON P.H., "Public deficits in normative economics and positive political theory", in : L.H. Meyer (ed.), *The Economic Consequences of Government Deficits*, Kluwer and Nijhoff, Norwell, Mass., 1983, 157-182.
- ATKINSON A.B., and STIGLITZ J.E., *Lectures on Public Economics*, McGrawHill, Maidenhead, Berkshire, 1980.
- AUERBACH A.J., and KOTLIKOFF L.J., "Investment versus savings incentives: The size of the bang for the buck and the potential for self-financing business tax cuts", in : L.H. Meyer (ed.), *The Economic Consequences of Government Deficits*, Kluwer and Nijhoff, Norwell, Mass., 1983, 121-149.
- BAILEY M.J., *National Income and the Price Level*, McGraw Hill, New York, 1962.
- BARRO R.J., "Are government bonds net wealth?", *Journal of Political Economy* 82 (6), 1974, 1095-1117.
- Barro, R.J., "On the determination of the public debt", *Journal of Political Economy* 87 (5), 1979, 940-971.
- BARRO R.J. and GORDON D.B., "A positive theory of monetary policy in a natural rate model", *Journal of Political Economy* 91, 1983, 589-610.
- BLANCHARD O.J., "Debt, deficits, and finite horizons", *Journal of Political Economy* 93 (2), 1985, 223-247.
- BLANCHARD O.J., DORNBUSCH R. and BUITER W., "Public debt and fiscal responsibility", in : O.J. Blanchard, R. Dornbusch, and R. Layard, (eds), *Restoring Europe's Prosperity*, MIT Press, Cambridge, 1986, 125-153.
- BLANCHARD O.J. et FISCHER S., *Lectures on Macroeconomics*, MIT Press, Cambridge, Mass., 1989.
- BLINDER A., "On the monetization of deficits", in : L.H. Meyer (ed.), *The Economic Consequences of Government Deficits*, Kluwer and Nijhoff, Norwell, Mass., 1983, 39-73.
- BOHN H., "Budget balance through revenue or spending adjustments? Some historical evidence for the United States", *Journal of Monetary Economics* 27, 1991, 333-359.
- BORNER S., FREY R.L., RITZMANN F., SCHELBERT-SYFRIG H., SIEGENTHALER H., WAGNER A., WITTMANN W. und WÜRGLER H. (Hrsg.), *Schweizerische Stabilisierungs und Finanzpolitik*, Rüegger, Diessenhofen, 1978.
- BORNER S., WITTMANN W. und WURGLER H., "Ansätze zu einem finanzpolitischen Programm für die Schweiz in langfristiger bis kurzfristiger Sicht", in : *Borner et al. (1978)*, 99-117.
- BUCHANAN J.M., *Public Principles of Public Debt*, Irwin, Homewood, Ill., 1958.

- BUCHANAN J.M. and WAGNER R.E., *Democracy in Deficit. The Political Legacy of Lord Keynes*, Academic Press, New York, 1977.
- BUITER W.H., "'Crowding out' and the effectiveness of fiscal policy", *Journal of Public Economics* 7, 1977, 309-328.
- BUITER W.H., "A guide to public sector debt and deficits", *Economic Policy* 1, 1985, 14-79.
- BUITER W.H., "Allocative and stabilization aspects of budgetary and financial policy", in : Buiter W.H., *Principles of Budgetary and Financial Policy*, Harvester Wheatsheaf, Hertfordshire (GB), 1990, 26-46.
- BUNDESAMT FÜR KONJUNKTURFRAGEN, *Das Vollbeschäftigungsbudget-konzept als Hilfsmittel einer konjunkturorientierten Finanzpolitik*, Studie Nr. 5, Bern 1980.
- BUNDESAMT FÜR KONJUNKTURFRAGEN, *Zur Messung Finanzpolitischer Impulse und struktureller Haushaltsdefizite*, Studie Nr. 10, Bern 1986.
- BUSCHOR E. et JEQUIER R., *Gestion et Planification Financière dans le Secteur Public*, Banque Hypothécaire du Canton de Genève, Genève, 1985.
- CARMICHAEL J. and STEBBING P.W., "Fisher's paradox and the theory of interest", *American Economic Review* 73 (4), 1983, 619-630.
- CARROLL C. and SUMMERS L.H., "Why have private savings rates in the United States and Canada diverged?", *Journal of Monetary Economics* 20, 1987, 249-279.
- CHOURAQUI J.-C. et PRICE R.W.R., "Stratégie financière à moyen terme : La coordination des politiques monétaire et budgétaire", *Revue Economique de l'OCDE* 2, 1984, 7-56.
- CHRIST C.F., "Patinkin on money, interest and prices - Review", *Journal of Political Economy* 15, 1957, 349-350.
- CLARK C., "Public finance and changes in the value of money", *Economic Journal* 55, 1945, 371-389.
- DAFFLON B., *Federal Finance in Theory and Practice, with Special Reference to Switzerland*, Schriftenreihe "Finanzwirtschaft und Finanzrecht" 21, Vlg P. Haupt, Bern, 1977.
- DANTHINE J.-P. and LAMBELET J.-C., "The Swiss recipe : conservative policies ain't enough !", *Economic Policy*, 1987, 149-179.
- DAVID P.A. and SCADDING J.L., "Private savings : Ultrarationality, aggregation, and Denison's law", *Journal of Political Economy* 82 (2), 1974, 225-249.
- DIAMOND P.A., "National debt in a neoclassical growth model", *American Economic Review* 55 (5), 1965, 1126-1150.
- DIETZEL C., *Das System der Staatsanleihen im Zusammenhang der Volkswirtschaft Betrachtet*, Heidelberg, 1885.
- DWYER G.P. Jr., "Federal deficits, interest rates, and monetary policy", *Journal of Money, Credit and Banking* 17 (4, Part.2), 1985, 655-681.
- EISNER, "Budget deficits : Rethoric and reality", *Journal of Economic Perspectives* 3 (2), 1989, 73-93.

- EVANS P., "Do budget deficits raise nominal interest rates ? Evidence from six countries", *Journal of Monetary Economics* 20, 1987, 281-300.
- FELDSTEIN M., "Government deficits and aggregate demand", *Journal of Monetary Economics* 9, 1982, 1-20.
- FELDSTEIN M., "Debt and taxes in the theory of public finance", *Journal of Public Economics* 28 (2), 1985, 233-246.
- FISCHER S., "Time consistent monetary and fiscal policies : a survey", *mimeo*, MIT, Cambridge, Mass., 1986.
- FONDATION POUR LA COLLABORATION CONFEDERALE, *Le Fédéralisme Réexaminé*, Benzinger, Zurich, 1973.
- GARNIER O., "Contrôle et gestion de la dette publique : l'expérience française", dans : C. Jeanrenaud et W. Moesen (éds), *Gérer l'Austérité Budgétaire*, Economica, Paris, 1990, 141-169.
- GORDON D.F., "Debt, Keynes, and our present discontents", *Journal of Monetary Economics* 4 (3), 1978, 583-589.
- GOULDER L.H. and THALMANN P., "Approaches to efficient capital taxation : leveling the playing field vs. living by the Golden rule", *NBER Working Paper #3559*, December 1990, and *Cahiers du Département d'Economie Politique* 91.01, Genève, 1991.
- GROUPE D'EXPERTS "SITUATION ECONOMIQUE", *Situation et Problèmes de l'Economie Suisse 1977/78*, Berne, 1977.
- GYGI U., Le rôle de la théorie macro-économique dans la politique budgétaire et de l'endettement de la Confédération, *mimeo*, exposé présenté à Champéry le 17 mars 1989.
- HAKKIO C.S. and RUSH M., "Is the budget deficit too large ?", *Economic Inquiry* 29, 1991, 429-445.
- HANSMEYER K.-H. und MACKSCHEIDT K., "Die fiskalische Komponente einer Politik des debt management", *Kredit und Kapital* 3, 1970.
- JAEGER F. und SCHIPS B., *Zur Oekonomischen Analyse einer Staatsverschuldung*, Rüegger, Diessenhofen, 1980.
- KEYNES J.M., *A Tract on Monetary Reform*, Macmillan, London, 1924.
- KOCHIN L.A., "Are future taxes anticipated by consumers ?", *Journal of Money, Credit and Banking* 6 (3), 1974, 385-394.
- KONJUNKTURFORSCHUNGSSTELLE, "Ueberwiegend prozyklische Finanzpolitik 1967/1982", *Konjunktur*, April 1984, 79-91.
- LAIRD W.E., "The changing views on debt management", *Quarterly Review of Economics and Business* 3 (3), 1963, 7-17.
- LANGE O., "The rate of interest and the optimal propensity to consume", *Economica* New series 5, 1938, 12-32.
- LERNER A.P., "Functional finance and the federal debt", *Social Research* 10, 1943, 38-51 [reprinted in : N.F. Keiser (ed.), *Readings in Macroeconomics*, Prentice-Hall, Englewood Cliffs, N.J., 1970, 371-378].



- LERNER A.P., "The burden of the national debt", in : L.A. Metzler *et al.* (eds.), *Income, Employment, and Public Policy: Essays in Honor of Alvin H. Hansen*, W.W. Norton, New York, 1948.
- Manuel de comptabilité publique*, Tome 1, Publié par la Conférence des Directeurs Cantonaux des Finances, P. Haupt, Berne, 1982.
- MANZINI A. and ZARIN-NEJADAN M., "The causal relationship between government expenditure and revenue: the case of Switzerland", *Cahiers du Département d'économie politique* 91.03, Université de Genève, 1991.
- MILBRADT G.H., "Debt Management", in : Nowotny, E., (Hrsg.), *Oeffentliche Verschuldung*, Wirtschaftswissenschaftliches Seminar, Bd. 8, Fischer, Stuttgart, 1979, 75-86.
- MILLER H.L. Jr., "The new and the old in public debt theory", *Quarterly Review of Economics and Business*, 1966, 65-74.
- MILLER P.J., "Examining the proposition that federal budget deficits matter", in : L.H. Meyer (ed.), *The Economic Consequences of Government Deficits*, Kluwer and Nijhoff, Norwell, Mass., 1983, 3-24.
- MODIGLIANI F., "Long-run implications of alternative fiscal policies and the burden of the national debt", *Economic Journal* 71, 1961, 730-755.
- MODIGLIANI F. and MILLER M.M., "The cost of capital, corporate finance, and the theory of investment", *American Economic Review* 48, 1958, 261-297.
- MUSGRAVE R.A., "A brief history of fiscal doctrine", in : A.J. Auerbach and M. Feldstein (eds.): *Handbook of Public Economics* vol. I, Elsevier (Noth-Holland), Amsterdam, 1985, 1-59.
- NOWOTNY E., "Tax assignment and revenue sharing in the Federal Republic of Germany and Switzerland", in : C.E. McLure (ed.), *Tax Assignment in Federal Countries*, Australian National University, Canberra, 1983, 260286.
- O'DRISCOLL G.P. Jr., "The Ricardian nonequivalence theorem", *Journal of Political Economy* 85, 1977, 207-210.
- OFFICE FEDERAL DES QUESTIONS CONJONCTURELLES, "Le financement des déficits budgétaires de la Confédération", *Cahiers de Conjoncture* 38 (2), 1982, 2832.
- PECHMAN J.A. *et al.*, "The nondefense budget", in : J.A. Pechman (ed.), *Setting National Priorities - The 1982 Budget*, Brookings Institution, Washington D.C., 1981, 45-132.
- POMMEREHNE W., "Quantitative aspects of federalism: A study of six countries", in : W.E. Oates (ed.), *The Political Economy of Fiscal Federalism*, D.C. Heath, Lexington, Mass., 1977, 275-355.
- POTERBA J.M. and SUMMERS L.H., "Finite lifetimes and the effects of budget deficits on national saving", *Journal of Monetary Economics* 20, 1987, 369-391.
- PRATI A., "Poincaré's stabilization. Stopping a run on government debt", *Journal of Monetary Economics* 27 (2), 1991, 213-239.

- RABUSHKA A., "Fiscal responsibility: will anything less than a constitutional amendment do?", in: M.J. Boskin and A. Wildavsky (eds), *The Federal Budget. Economics and Politics*, Institute for Contemporary Studies, San Francisco, CA, 1982, 333-352.
- RICARDO D., *On the Principles of Political Economy and Taxation*, 1817.
- ROSEN H.S., *Public Finance, 2nd Edition*, Irwin, Homewood, Ill., 1988.
- SARGENT T.J. and WALLACE N., "Some unpleasant monetarist arithmetic", Federal Reserve Bank of Minneapolis Quarterly Review 5, 1981, 1-17 [reprinted in: B. Griffiths and G.E. Wood (eds), *Monetarism in the U.K.*, Macmillan, London, 1984, 42-60].
- SMITH W.L., "Principles of debt management and suggestions for improvement", in: Joint Economic Committee (ed.), *Employment, Growth, and Price Levels. Staff Reports*, Government Printing Office, Washington, D.C., 1959, 416-429 [reprinted in: N.F. Keiser (ed.), *Readings in Macroeconomics*, Prentice-Hall, Englewood Cliffs N.J., 1970, 330-341].
- SMITHIES A., "The balanced budget", *American Economic Review* 50, 1960, 301-309.
- STEIN H., "Managing the federal debt", *Journal of Law and Economics*, 1958.
- STIGLITZ J.E., "On the relevance or irrelevance of public financial policy: Indexation, price rigidities and optimal monetary policy", in: R. Dornbusch and M. Simonsen (eds), *Inflation, Debt, and Indexation*, MIT Press, Cambridge, Mass., 1983, 183-222.
- SUMMERS L.H., "The non-adjustment of nominal interest rates", in: *Essays in Honor of A. Okun*, Brookings Institution, Washington D.C., 1983.
- TOBIN J., "Asset holdings and spending", *American Economic Review* 42, 1952, 109-123.
- TOBIN J., "Deficit, deficit, who's got the deficit?", *The New Republic*, January 1963 [reprinted in: J. Tobin, *National Economic Policy*, Yale University Press, New Haven, 1966].
- U.S. TREASURY DEPARTMENT, *The Effect of Deficits on the Prices of Financial Assets: Theory and Evidence*, U.S. Government Printing Office, Washington, DC, 1984.
- WAGNER A., "Die schweizerische Finanzpolitik im Dienste der Stabilisierungspolitik", in: *Borner et al.* (1978), 23-40.
- WASSERFALLEN W., "Die Wirkungen der Fiskalpolitik in der Schweiz: eine empirische Untersuchung", *Revue Suisse d'Economie Politique et de Statistique* 117 (4), 1981, 665-678.
- WEBB D., "The net wealth effect of government bonds when credit markets are imperfect", *Economic Journal* 91, 1981, 405-414.
- WITTMANN W., "Ansätze zu einer langfristigen Reform der Bundesfinanzpolitik", in: *Borner et al.* (1978), 41-56

## CHAPITRE 6

# La décision

Rémi JEQUIER

---

### 6.1 LA PRISE DE DÉCISION EN MATIÈRE DE FINANCES PUBLIQUES

#### 6.1.1 Les lois

Dans toute démocratie, une dépense ne peut être autorisée que par le budget et une recette ne peut être perçue, sans une base légale préalable. Selon le principe de légalité (6.2.1), toute activité publique doit figurer dans la Constitution si possible, mais nécessairement dans une loi. Il convient en effet que les parlements se prononcent sur de nouvelles tâches et sur des modifications de la fiscalité avant que les projets de budget puissent en tenir compte. De plus, dans la plupart des collectivités publiques suisses, les citoyen(ne)s/contribuables peuvent, par voie de référendum (cf. chapitre 1.2.2), donner leur avis sur telle ou telle nouvelle loi. C'est lui ou elle, en tant que futur utilisateur ou future utilisatrice, qui décide finalement s'il ou si elle veut ou non telle ou telle prestation car il ou elle en payera la facture, sous forme d'impôts ou de taxes.

Ainsi, avant que le processus budgétaire ne commence, les décisions doivent revêtir la forme de lois qui ont suivi la procédure législative complète, jusqu'à la promulgation (entrée en vigueur).

Les propositions de loi peuvent émaner du gouvernement, de député(e)s ou du peuple qui dispose dans les cantons et les communes du droit d'initiative non seulement constitutionnel (fédéral aussi) mais encore législatif. Ainsi, lorsque le corps électoral d'une collectivité ou ses représentants ont donné leur assentiment

à un nouveau texte légal, le gouvernement doit faire figurer ses conséquences fiscales ou financières dans le prochain projet de budget. Seule est donc créatrice ou modificatrice de droits à des prestations, une loi antérieure et extérieure au processus budgétaire. Il en va de même pour toute adaptation de la fiscalité.

### 6.1.2 Les budgets et les comptes

Le budget est souvent un acte administratif du parlement qui autorise les dépenses et prévoit les recettes pour une année civile, selon la législation en vigueur. Le budget est donc le reflet financier des décisions prises ; il n'est en principe pas créateur lui-même de nouvelles dispositions financières et fiscales. S'il n'est éventuellement pas voté avant l'exercice concerné, le gouvernement pourra néanmoins assurer les engagements pris selon le budget précédemment en vigueur. Le budget donne des indications sur les moyens proposés pour assumer telle ou telle tâche, il n'en fixe pas les principes<sup>1</sup>. Il arrive cependant que des budgets doivent être nécessairement approuvés par le peuple (référendum obligatoire pour les communes bernoises notamment). Le budget est-il alors créateur d'obligations et de nouveaux impôts ?

Quant aux *comptes*, ils fournissent des informations sur les dépenses effectivement engagées et les recettes produites durant un exercice. Ils indiquent aussi les écarts par rapport au budget voté et en précisent les raisons. Les comptes sont votés selon la même procédure que le budget : transmission au parlement de documents sur l'activité gouvernementale durant l'année écoulée, examen par une ou plusieurs commissions puis discussions et vote en assemblée plénière. Selon les collectivités, des actes administratifs ad hoc sont nécessaires pour les crédits supplémentaires, indispensables en cours d'exécution d'un budget et pour les dépassements constatés en fin d'exercice. Quant aux soldes des crédits non engagés, ils sont annulés.

Ajoutons que la plupart des collectivités publiques suisses établissent aussi au 31 décembre *un bilan*. S'il est aisé d'en fixer le passif, soit les engagements à l'égard de tiers, il est plus délicat d'estimer l'actif dont certains postes du patrimoine administratif peuvent avoir des valeurs très variables (bâtiments historiques, sites touristiques par exemple).

---

1. A l'Etat de Genève, par exemple, le budget voté par le parlement n'est pas soumis au délai référendaire de 40 jours prescrit pour toutes les lois : il entre en vigueur immédiatement (seuls les articles ou les rubriques relatifs à des augmentations de centimes additionnels ou à des demandes d'emprunts sont astreints à ce délai).

### 6.1.3 Les pouvoirs politiques et les administrations

En matière de décisions budgétaires, le gouvernement propose et le parlement dispose. Quant à l'administration, elle prépare souvent le budget selon les instructions du gouvernement puis, lorsqu'il est voté, elle l'applique dans le cadre des limites ainsi fixées.

L'élaboration d'un budget annuel peut commencer par la confection d'un prébudget fixant le cadre et les lignes directrices que tous les services administratifs des départements devront respecter. C'est l'occasion pour le gouvernement de mettre l'accent sur certaines priorités qui se verront allouer une part plus importante des ressources disponibles.

Après des va-et-vient entre les départements et le gouvernement, ce dernier essaie de présenter un budget de fonctionnement équilibré – puisqu'il s'agit de consommation – au parlement.

Ce dernier ou sa commission des finances examine ensuite, selon son bon plaisir, le projet qu'il devra finalement voter. Cette décision consistant en une série d'autorisations suppose un libre dialogue entre partenaires, le pouvoir exécutif en tant que demandeur et l'assemblée élue. En principe, cette dernière s'informe, discute, donc amende, puis adopte, voire refuse le budget ou certaines de ses parties. Toutefois, certaines suggestions, par exemple des augmentations importantes de dépenses ou des réductions de recettes, pourraient mettre en péril les finances collectives si le parlement les ratifiait.

Dès lors, afin d'éviter de telles situations ou le vote trop tardif du budget, des dispositions limitent le droit d'amendement des députés en matière budgétaire. Il existe une grande variété de freins dont voici quelques-uns, à titre d'exemples :

- à toute augmentation des charges doit correspondre une adaptation des revenus ou une diminution d'autres dépenses ;
  - la marge de variation d'une rubrique ne peut excéder x % du montant initialement prévu ;
  - une progression des charges doit obtenir l'assentiment préalable du gouvernement ;
  - seules sont admises des propositions de réduction ou de suppression des charges ;
  - les revenus ne sont pas réductibles ;
  - le parlement dispose d'une période pour voter le budget.
- Passé ce délai, le gouvernement peut mettre en vigueur le budget par voie d'ordonnance.

Quant à l'*administration*, il convient de distinguer les services généraux du département des finances (budget, personnel, contrôle) qui ont pour mission de calculer, d'agencer, de superviser les propositions budgétaires, des autres départements. Ces derniers formulent souvent des propositions dont les conséquences financières vont au-delà des possibilités du moment. Il convient d'entreprendre des arbitrages d'abord entre départements puis, en dernier ressort, au sein du gouvernement qui peut parfois infléchir les priorités fixées ou modifier le cadre pré-établi. Toutefois, le rôle de l'*administration* dans son ensemble est surtout effectif lors de l'application des budgets votés. Chaque centre de responsabilité peut alors engager ses dépenses et produire ses recettes selon un plan de trésorerie mensuel, calculé sur la base du budget voté et des particularités de certains mois (rentrée scolaire ou décaissements plus importants en été pour les investissements, le génie civil notamment). En effet, un budget n'est pas entièrement utilisable le 2 janvier, les recettes, elles, entrant tout au long de l'exercice. De plus, un crédit budgétaire est une autorisation, une faculté, une possibilité de dépense, non une obligation. Toute somme votée est disponible durant tout un exercice et sur tout un territoire donné.

C'est aussi à l'*administration* qu'il incombe de veiller à la bonne facture des contrats à passer avec des tiers et au respect des normes en la matière (adjudications)<sup>1</sup>. Dans le domaine des transferts, les unités administratives examinent si les conditions légales ou d'opportunité sont remplies avant de verser un subside. Le fait de figurer au budget ne donne pas automatiquement droit à une subvention ; elle nécessite en général des justificatifs avant le paiement.

Pour les recettes, les services administratifs sont chargés de procéder aux différentes sortes de taxation ou de facturation, en respectant les principes de légalité et d'égalité de traitement. Ils assument aussi le suivi des encaissements ainsi que les procédures de recouvrement, voire de contentieux.

C'est aussi aux services généraux du département des finances qu'incombe la surveillance et le contrôle de l'exécution du budget afin que les décisions des autorités politiques soient correctement appliquées.

---

1. L'engagement d'une dépense correspond à une opération rendant l'Etat débiteur ; l'ordonnancement est l'ordre d'effectuer le paiement qui, lui, est une opération de trésorerie.

## 6.2 LES BUDGETS ET LES COMPTES EN TANT QUE DOCUMENTS

### 6.2.1 Les principes budgétaires

Dès la constitution des parlements, des discussions répétées se nouèrent entre autorités législatives et pouvoirs exécutifs en matière de finances publiques. En effet, les représentants du peuple ont sans cesse désiré une meilleure information et des compétences accrues, afin de mieux contrôler, au sens large, la gestion du gouvernement aussi bien dans le domaine financier que dans tous secteurs administratifs disposant de crédits. Ainsi, au cours des années, certaines règles, peu à peu appliquées puis systématisées par la doctrine, devinrent les principes de la procédure budgétaire. *Les règles de clarté, de publicité et de sincérité*, d'où découlent les normes de présentation des sommes, impliquent par exemple la rédaction nonéquivoque et compréhensible des libellés des rubriques budgétaires, les débats et les votes budgétaires en public et les estimations objectivement contrôlables.

Le droit budgétaire répartit ces principes classiques en trois catégories :

- les règles se rapportant à *la forme et au contenu du budget* : légalité, unité, universalité, par exemple ;
- les règles relatives à *la procédure de vote du budget* : annuité, antériorité du vote des dépenses sur les recettes, exercice plus ou moins libre du droit d'amendement des députés, spécialités des crédits, équilibre du budget selon certains auteurs ;
- les règles concernant *l'exécution du budget* : interdiction des reports, des virements ou des transferts de crédits, annulation des soldes.

La loi-modèle sur les finances publiques, publiée dans le Manuel de comptabilité publique, distingue les principes de la gestion de ceux de la comptabilité<sup>1</sup>.

#### *Les règles de préparation du budget*

Les règles concernant la forme ont pour but, avant tout, de clarifier la présentation de la loi de finances et de ses annexes.

Le principe de *légalité* implique que toute dépense ou tout impôt ne peut être effectué ou prélevé sans loi. C'est à l'assemblée législative que revient la compétence d'autoriser les dépenses et de voter de nouveaux impôts. Ce pouvoir a été acquis au cours de

---

1. Manuel de comptabilité publique (1982), Tome 1, pp. 116-117.

longues luttes, entre le souverain et les corps constitués. Sur la base de constitutions représentatives, ces derniers ont demandé d'abord en général la compétence de décider les impôts (règle du consentement à l'impôt). Plus tard, les régimes parlementaires ont obtenu le contrôle des dépenses par les assemblées (règle de l'autorisation budgétaire).

Le principe d'*antériorité* est une conséquence de la règle de la légalité. En effet, puisque tout impôt ou toute dépense doit reposer sur une loi, il est logique que le budget soit voté avant l'exercice concerné. Ainsi, la loi de finances doit être promulguée avant le début de l'année budgétaire pour que le gouvernement et l'administration puissent continuer à assumer les tâches prévues par les lois. En règle générale, la notion de rétroactivité n'est applicable ni aux recettes, ni aux dépenses.

Quant au principe de *l'unité*, il consiste à inscrire toutes les dépenses et toutes les recettes dans un seul budget pour marquer l'unité de l'Etat. Il est toutefois possible que les divers éléments soient présentés dans des documents distincts. L'unité budgétaire s'est historiquement imposée pour que les parlements aient une vue d'ensemble sur le ménage de l'Etat. Les comparaisons et le contrôle sont ainsi plus aisés.

En se référant à la règle du *produit brut*, il n'est pas permis d'opérer des compensations entre des recettes et des dépenses ; tous les montants doivent être inscrits séparément et intégralement au budget afin de pouvoir contrôler toutes les transactions et d'éviter ainsi des opérations compensées ou contractées, donc peu claires. Un poste "revenus" comprend le produit total d'un impôt, une rubrique "charges" contenant les frais de perception. En outre, une subvention reçue pour une tâche précise ne vient pas en déduction de la dépense. Si l'application de ce principe conduit à une augmentation du montant des rubriques, il fait cependant ressortir une des différences entre les gestions financières publique et privée : l'action de l'Etat ne tendant pas à réaliser de bénéfices mais à assurer le bien et l'ordre publics, les masses budgétaires nécessaires à ces fins doivent apparaître complètement, même si une dépense est génératrice de ressources ou l'inverse.

Le principe de *l'universalité* signifie que toute dépense et toute recette doivent figurer au budget. Ainsi, les charges et les revenus d'un prêt sans intérêt ou d'un droit de superficie gratuit doivent entrer dans le budget : en dépense, sous forme de subvention, et en recette, dans le produit de la fortune. Il n'est, en effet, guère admissible que des subventions indirectes ne soient pas prises en considération : prestations en nature en faveur d'une association



(mise à disposition d'un local ou de matériel, travaux de réfection, service d'ordre). En outre, il est interdit de procéder à des dépenses ou d'inscrire des recettes par le moyen de financements spéciaux ou de provisions, sans passer par l'intermédiaire du budget. Il en va de même pour les dépenses couvertes par des recettes affectées. Le budget doit donc refléter l'intégralité des opérations financières et de leurs incidences (variations de la fortune), afin qu'il soit possible d'exercer un contrôle financier complet et d'apprécier l'ensemble de la politique financière d'une collectivité.

Cette dernière règle est souvent considérée comme dérivant des principes d'unité et du produit brut. Si cela nous paraît juste pour le second, il n'en va pas de même pour le premier. En effet, l'universalité s'applique aussi lorsqu'il existe plusieurs budgets, ces derniers devant comprendre toutes les opérations d'une corporation donnée qui ont une incidence financière. De plus, une dérogation à la règle d'universalité n'est pas à fortiori une exception à celle de l'unité (variations de la fortune qui peuvent être retenues ou non).

Grâce aux normes de l'unité, de l'universalité et du produit brut, les autorités et les citoyens peuvent connaître l'ensemble des activités de l'Etat, les dépenses et les recettes en donnant le reflet. Comme ces trois notions sont parfois confondues, on peut dire que *la règle du produit brut* s'applique à l'importance des montants qui doivent être inscrits, *question de degré*, tandis que *le principe d'universalité* permet plutôt d'établir une différence de nature (faut-il chiffrer telle ou telle prestation dans le budget ?).

### *Les principes relatifs à la procédure de vote du budget*

Ces règles qui sont aussi applicables à la préparation définitive et à l'exécution du budget revêtent une grande importance dans l'histoire des parlements.

En premier lieu, la règle de *l'annualité* ou *annalité* consiste à voter les dépenses et les recettes pour une seule année. Le choix de cette période permet à l'autorité législative de contrôler chaque année si le consentement du peuple à l'impôt se justifie et de redonner les autorisations nécessaires à l'action du gouvernement. Toutefois, pour des investissements d'envergure dont la durée de réalisation excède le cadre annuel, la plupart des collectivités publiques ont mis en place une procédure spéciale, soit les *crédits d'engagements* votés par le pouvoir législatif pour des objets importants dont la durée de réalisation excède le cadre annuel. Dès lors, chaque année, les *crédits budgétaires*, afférents à

la tranche de travaux exécutables durant l'exercice, figurent dans le document adéquat.

Du point de vue financier, le cadre annuel permet de connaître régulièrement l'état des finances en dressant un inventaire des factures produites, des crédits engagés, ainsi que des éléments de l'actif et du passif d'une collectivité, soit les comptes et le bilan. Si l'année civile est choisie comme période budgétaire, elle concorde très souvent avec l'exercice des entreprises ; ce qui, sous l'angle fiscal, constitue une cohérence entre les économies privée et publique.

Le principe de *l'antériorité du vote des dépenses* a une origine historique. Après le consentement à l'impôt, les parlementaires ont peu à peu obtenu le droit d'autoriser les dépenses, vote qui est dès lors intervenu avant celui des recettes. En outre, certains estiment que les besoins à satisfaire doivent déterminer l'effort fiscal et non pas l'inverse ; toutefois, dans les périodes plus difficiles, c'est la recette qui devrait commander la dépense.

Quant à la règle de *la non-affectation des recettes*, elle précise que des ressources particulières ne peuvent servir à financer certaines tâches. Si la règle du produit brut n'autorise pas des compensations comptables entre rubriques, ce principe interdit les relations juridiques entre recettes et dépenses. L'impôt représentant une contribution générale perçue sans condition par l'Etat, selon la capacité contributive de chacun, il paraît anormal de procéder à des affectations pour des buts précis.

Le principe de *la spécialité des crédits* (ou appropriation) a joué un rôle important dans l'action que les parlements ont menée pour obtenir le pouvoir d'autoriser, non pas la dépense globale, mais les crédits par objet. Cette règle signifie que l'autorisation de dépenses est détaillée selon un certain nombre de rubriques budgétaires.

Les aspects de la spécialité budgétaire sont, en fait, rattachés à une question plus générale de droit constitutionnel : la répartition des compétences entre le gouvernement et l'autorité législative. Dans les régimes où le pouvoir exécutif est prédominant, le parlement passe avec ce dernier une sorte de contrat qui permet d'assurer le fonctionnement des services publics (vote en bloc d'une seule somme ou *crédits-faculté*). Dans les systèmes parlementaires, la spécialité est en général très développée et l'unité de crédit bien déterminée (*crédits-ordre*).

En outre, il existe deux notions : *la spécialité politique*, consistant en des subdivisions budgétaires dont le pouvoir exécutif est

tenu de répondre devant le parlement, et la *spécialité juridique*, interdisant à l'administration de déroger aux cadres fixés. Plusieurs règles concernant l'exécution du budget découlent en effet de ce principe : interdiction, notamment d'effectuer des dépassements de crédit (*spécialité quantitative*), des virements (*spécialité qualitative*) et des reports (*spécialité temporelle*). (Voir ci-dessous).

Deux normes de finances classiques ont un caractère politique :

– L'exercice plus ou moins libre du *droit d'amendement des députés*. Ces derniers se sont battus pour obtenir la possibilité de modifier souverainement les propositions du pouvoir exécutif. Toutefois, il existe souvent des règles limitant ce droit : par exemple, une nouvelle dépense doit avoir sa couverture financière ou bien correspondre à la réduction d'une ancienne dépense (voir 6.1.3).

– Le budget doit être en *équilibre*. D'après les principes appliqués dans le secteur privé, il a été admis que le ménage de l'État devait obéir aux mêmes règles : les revenus devant correspondre alors aux montants des charges. Il s'agit là d'une situation optimum idéale ; les efforts entrepris dans ce sens tendant plutôt vers un équilibre (voir tableau 6.2).

### *Les règles relatives à l'exécution du budget*

Ces dispositions ont un caractère plus technique puisqu'elles concernent surtout les administrations. La plupart de ces normes sont une conséquence logique des principes d'annualité et de spécialité. Pour ce qui touche le premier, il va sans dire qu'à un vote annuel du parlement doit correspondre une exécution du budget dans le même laps de temps. Cependant, il est possible d'appliquer deux méthodes.

Le système de *l'exercice* (budget de compétence) dans lequel sont comptabilisées toutes les recettes et toutes les dépenses ayant leur origine juridique dans l'année. Les ressources sont comptabilisées, en général, lorsqu'elles sont produites (lors de l'envoi des "factures") alors que les dépenses lors, cette fois, de la réception des factures, voire aussi lors de la passation des contrats (comptabilité des engagements). Une vue d'ensemble des charges et des revenus d'un exercice est ainsi établie, quelles que soient les échéances fixées pour les encaissements ou les sorties de trésorerie.

Le système de *la gestion* (budget de caisse), où les opérations n'apparaissent que lors des mouvements d'espèces. Ainsi, seuls le

règlement et la perception effectifs des sommes sont pris en considération, quelle que soit la date de leur engagement ou de leur production. C'était la règle appliquée dans l'ancien régime caméral des finances publiques où seules les variations de trésorerie comptaient.

Cette question est importante non seulement pour chaque collectivité afin d'assurer la comparabilité de ses comptes et de son bilan dans le temps mais également pour l'ensemble des organismes publics d'un pays (comparabilité dans l'espace). Si, par exemple, le principe de l'exercice (appelé aussi principe de l'échéance ou des droits constatés) n'est pas appliqué uniformément, il en résulte des difficultés non seulement pour la comparaison des finances des collectivités entre elles, mais encore pour la définition de termes comme débiteurs ou créanciers. Ils risquent de ne pas recouvrir la même réalité. Une certaine harmonisation dans ce domaine est donc souhaitable, les règles de spécialité pouvant y contribuer.

Quant aux normes découlant du principe de spécialité, elles peuvent être ramenées à trois :

La *spécialité qualitative* consiste à attribuer le plus exactement possible chaque facture à la rubrique prévue. Ainsi, le traitement d'un instituteur devra être débité au poste "Salaires de l'enseignement primaire". Par ailleurs, la note d'un entrepreneur pour la réfection d'un bâtiment ne pourra être imputée aux dépenses d'économat. Dès lors, l'administration doit veiller à respecter la volonté du parlement en ventilant d'une façon restrictive les engagements sur les postes votés à ces fins.

La norme qui interdit *les transferts et les virements* consiste à exclure toute opération comptable modifiant la répartition primitive des crédits votés.

Le *transfert* consiste à déléguer à un autre service administratif le pouvoir de procéder à une dépense : par exemple le crédit budgétaire voté pour la transformation d'une salle d'opérations n'est pas transférable du département des travaux publics à l'hôpital intéressé, pour exécution. La classification administrative des dépenses serait ainsi modifiée mais non leur nature.

Quant au *virement*, il a pour effet de modifier la spécificité de la dépense : par exemple un crédit de personnel ne peut servir à payer une réfection de route effectuée par un entrepreneur à la place des services de l'Etat. Cette opération qui change la nature de la dépense modifie la classification spécifique des crédits votés.

Il n'est dès lors pas permis de compenser un dépassement de crédit en virant sur le poste concerné le solde d'une autre rubrique, aussi bien dans le même chapitre (département) que d'un chapitre à l'autre. L'autorité législative, qui donne son accord à une dépense pour une fin déterminée, ne peut en effet admettre que le pouvoir exécutif utilise les crédits octroyés selon son bon vouloir ; l'autorisation de dépenses qui a une valeur légale ne serait ainsi plus respectée.

*La spécialité quantitative* qui interdit les dépassements de crédits nécessite de la part du pouvoir exécutif la demande d'une nouvelle autorisation, s'il n'arrive pas à remplir la tâche prévue avec le montant voté. En effet, la règle de spécialité ne concerne pas seulement la nature des prestations mais encore leur degré d'importance. Les crédits inscrits au budget doivent donc être respectés aussi en ce qui concerne leurs montants. Il existe cependant des exceptions à cette règle, notamment pour les recettes affectées.

Ainsi, les parlements adoptent des lois budgétaires rectificatives en cours d'exercice, afin que le gouvernement ne soit pas arrêté dans son action.

*La spécialité temporelle* qui interdit des reports est également une conséquence du principe d'annualité. En effet, un solde de crédit doit être annulé s'il ne peut être entièrement engagé durant l'exercice ; une nouvelle autorisation s'avère donc nécessaire pour la période suivante.

Le corollaire de cette norme est donc la règle de *l'annulation des soldes disponibles* en fin d'année dans les lois de comptes. La constitution de "fonds de réserves" n'est de ce fait pas possible car les montants ainsi attribués seront, en règle générale, utilisés selon un rythme différent de celui des budgets où ils ont été inscrits.

### *La règle séparant les administrateurs des comptables*

Il s'agit ici de distinguer la personne qui utilise un crédit voté ou qui établit un bordereau de recettes, soit *le donneur d'ordres*, de celle qui tient les comptes, soit *le teneur de livres*. Cette division existe aussi dans le secteur privé (vendeur et caissier, par exemple). Ainsi en matière fiscale, une administration est chargée de l'établissement des rôles, de la fixation des éléments imposables (assiette) et de leur taxation, alors qu'un service de la comptabilité indépendant assure le recouvrement des impôts ainsi calculés.

Cette séparation juridique traditionnelle, qui est pour certains un principe fondamental des finances publiques, doit être distinguée de la division des tâches entre comptabilité et service de caisse. En effet, cette dernière répartition a souvent été instituée afin d'éviter des malversations, deux services, voire deux personnes, étant chargés respectivement des paiements et des écritures.

Pour résumer, ces trois types de règles forment l'ossature sur laquelle s'articule le droit budgétaire actuel de la plupart des collectivités publiques suisses. Bien que le degré de rigidité dans l'application de ces principes varie de l'une à l'autre, la situation financière est ainsi rendue plus claire, ce qui ne veut pas dire qu'elle soit efficiente, même si elle s'avère foncièrement honnête.

## 6.2.2 Les classifications des dépenses et des recettes publiques

Ces classifications ne comprennent pas les tâches de l'Etat proprement dites, mais les dépenses et les recettes qui en représentent les aspects financiers quantitatifs et qualitatifs.

Dans un Etat fédéral, chaque niveau de compétence se voit attribuer certaines tâches, ce qui implique d'abord une *classification politique* des activités publiques. Puis, chaque collectivité elle-même doit pouvoir s'organiser comme elle le souhaite, en départements et services ou unités administratives. Ces *classifications organiques* déterminent le degré de responsabilité de chaque secteur. La *classification juridique* qui ventile les masses budgétaires selon les critères précisés par la doctrine et la jurisprudence a aussi son utilité.

Durant la période de tension conjoncturelle des années 1960, il est devenu nécessaire d'améliorer la connaissance de l'ensemble des budgets publics en Suisse. La *classification fonctionnelle* répartissant les dépenses de toutes les collectivités publiques suisses selon des tâches harmonisées – introduite en 1968 – a permis de compenser la variété des classifications administratives en fournissant des informations cohérentes et globales.

Un pas de plus a été fait en 1978 avec la *classification spécifique ou par natures* de la Conférence des directeurs cantonaux des finances, qui est appliquée par la grande majorité des cantons et des communes suisses. Elle précise la nature des charges et des revenus publics sous l'aspect économique de la gestion financière.

### *La classification politique*

La classification politique permet de déterminer comment se répartissent les dépenses et les recettes, donc les activités publiques, tant sur le plan vertical, c'est-à-dire entre les communes, les cantons et la Confédération que sur le plan horizontal, soit entre les diverses institutions ou établissements d'une même collectivité publique.

Cette variété de structures verticales et horizontales a souvent une origine historique. Les opinions politiques et sociales, en confrontation à telle ou telle période, ont contribué ou non à la réalisation de tel ou tel objectif. Pourquoi la Suisse dispose-t-elle d'une Caisse nationale suisse en cas d'accidents (dont le siège est à Lucerne) et non pas d'une caissemaladie unique ? Pourquoi existe-t-il des Ecoles polytechniques fédérales à Zurich et à Lausanne et aucune Université suisse malgré l'article 27, al. 1 de la Constitution fédérale qui en donne la compétence à l'Etat central ? La répartition politique des tâches et des ressources est en constante évolution. C'est un *perpetuum mobile* dans tout Etat et plus encore dans un Etat fédératif (voir le chapitre 1.2.1).

### *La classification organique*

La classification organique d'une collectivité présente ses structures administratives dont les facettes ont souvent de solides racines historiques. Chacune se subdivise en départements, en directions et en services, selon l'évolution des mœurs, à la suite d'éventuelles réformes administratives ou de choix politiques de nouveaux élus. Chaque budget reflète cette classification en premier lieu, chacun des membres de l'autorité exécutive assurant la gestion d'un département formé d'unités administratives aux dénominations très variées. Selon les principes de souveraineté (cantons) et d'autonomie (communes), chaque collectivité est libre de s'organiser comme elle l'entend en vue d'assurer le mieux possible les activités qui lui incombent. Elle peut par exemple créer des établissements et/ou des fondations chargés de tâches particulières (santé, assistance, parcages...)

A Genève, les hôpitaux sont constitués en établissements publics médicaux alors que dans d'autres collectivités, ils font partie directement des départements de la santé publique.

### *La classification juridique*

Cette classification met l'accent sur la nature juridique des engagements et des rentrées (impôts, taxes, subventions, revenus de la fortune). Quant aux premiers, ils se répartissent entre :

- les opérations *provisoires* touchant le patrimoine financier : placements, achats de terrains (de la compétence du pouvoir exécutif) ;

- les opérations *définitives directes* : crédits pour le personnel, les intérêts passifs, l'exploitation : crédits pour le budget des investissements concernant le patrimoine administratif, dépenses nouvelles ou liées, dépenses uniques ou périodiques (de la compétence du parlement ou de l'Assemblée élue, voire du peuple) ;

- les opérations *définitives indirectes* : subventions à l'exploitation, transferts aux investissements (de la compétence du parlement ou de l'Assemblée élue, voire du peuple).

Cette classification sert à déterminer les compétences selon la nature de chaque opération et les délais probables pour obtenir telle ou telle décision. Il existe des référendums financiers facultatifs ou obligatoires pour certaines opérations, selon leurs montants ou leur nature. Une base légale est par exemple nécessaire pour toute dépense nouvelle<sup>1</sup>.

### La classification fonctionnelle

La classification fonctionnelle centre la description des activités de l'Etat sur les missions dévolues par la législation et sur les objectifs visés par le processus budgétaire, indépendamment des structures organiques de chaque collectivité. Elle essaye de répondre à la question suivante : à quelle fin telle opération est effectuée ? Etablie sous forme statistique, elle sert d'aide à la décision pour une allocation des ressources conforme aux vœux des citoyens, selon 10 à 13 fonctions principales, subdivisables en sous-fonctions par le moyen d'une présentation décimale à 3, 4, voire 5 chiffres (cf. le tableau 6.1).

Tableau 6.1 Classification fonctionnelle des dépenses publiques en Suisse

Autorités, administration générale	Prévoyance sociale
Justice	Aménagement du territoire
Police, service du feu	Communications et énergie
Relation avec l'étranger	Agriculture
Défense nationale	Sylviculture, chasse, pêche
Enseignement et recherche	Correction de cours d'eau, ouvrages paravalanches
Culture, loisirs et sports	Industrie, artisanat, commerce
Culte	Service financier
Santé	
Protection de l'environnement	

Source : Vade-mecum, Département fédéral des finances, 1991.

1. Voir Manuel de comptabilité publique, Tome 1, pp. 102-106.



### **La classification spécifique ou par nature**

La classification spécifique ou par nature présente les dépenses et les recettes selon leur nature économique (intérêts, salaires, subventions, impôts, taxes, revenus de la fortune). Elle tente de donner une réponse à la question : sous quelle forme telle transaction est effectuée ? Une classification harmonisée existe sous forme décimale depuis 1978 pour les cantons et les communes qui appliquent le modèle de comptabilité publique de la Conférence des directeurs cantonaux des finances. Les autres collectivités appliquent encore leur propre ventilation spécifique, notamment la Confédération même si elle s'est récemment rapprochée du modèle cantonal/communal.

### **6.2.3 Les plans comptables**

Toute entité, entreprise privée ou collectivité publique, a besoin d'un plan comptable soit d'un ensemble de comptes, articulés selon une systématique, pour tenir correctement sa comptabilité, reflet chiffré de toutes les transactions financières. En général, tout plan comptable se présente sous la forme d'une matrice à double entrée regroupant 2 des classifications décrites sous 6.2.2.

Tout budget ou tout compte annuels d'une collectivité publique comprend des tableaux regroupant toutes les charges et tous les revenus de fonctionnement ainsi que les dépenses et recettes d'investissement par département. C'est une combinaison des classifications organique et spécifique. Il est aussi précieux de ventiler les charges fonctionnelles selon la structure administrative ou par nature.

Toutefois, un plan comptable n'a pas seulement un aspect formel : il fournit aussi un schéma pour déterminer le solde de chaque exercice et les opérations influençant le bilan. Le mode de clôture des comptes doit être suffisamment détaillé pour fournir des informations nécessaires à une appréciation correcte de la situation financière de chaque collectivité.

Un plan comptable harmonisé facilite les comparaisons financières dans le temps et dans l'espace. S'il est accessible aux personnes ayant quelques notions de comptabilité privée, il jouera encore mieux son rôle de cadre formel et conceptuel des finances publiques de chaque entité.

#### 6.2.4 Comparaison des plans comptables de la Confédération et des cantons/communes (modèle harmonisé de la Conférence des directeurs cantonaux des finances).

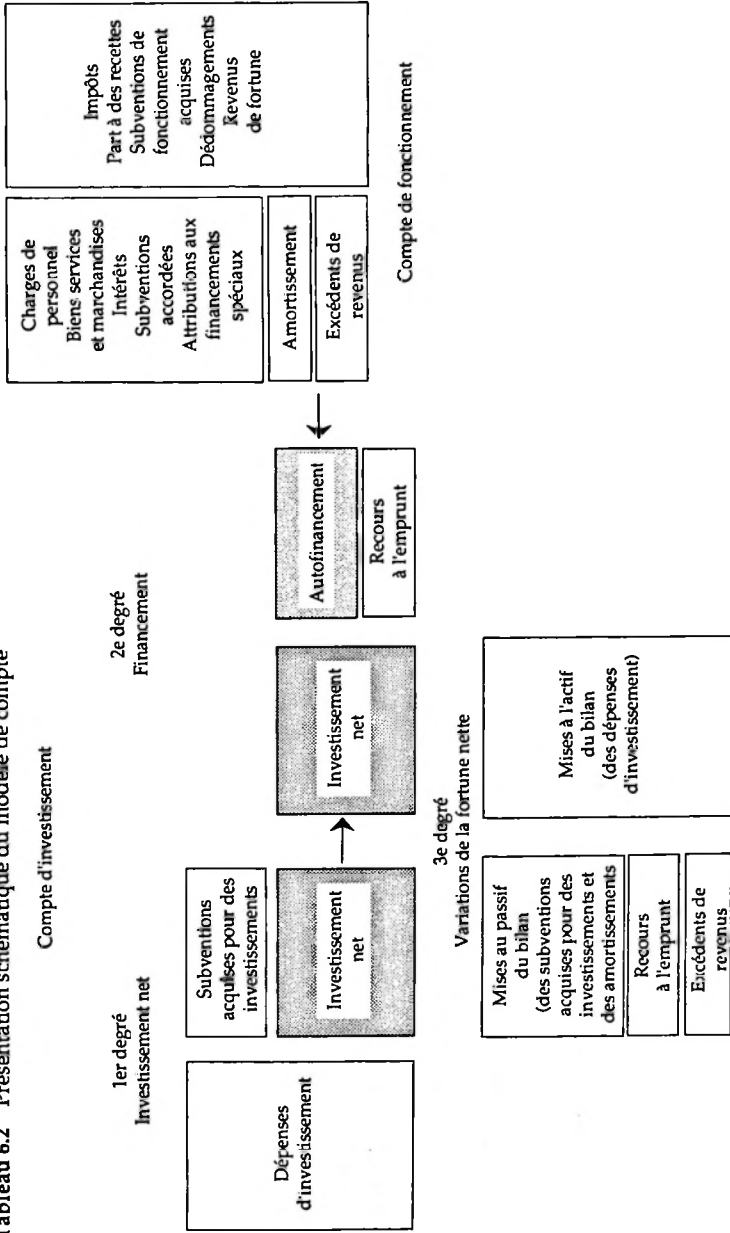
##### *Le plan comptable harmonisé des cantons et des communes suisses*

L'objectif de tout système comptable est d'enregistrer sans omission toutes les opérations financières du budget et du bilan, puis de les structurer de façon claire et sincère afin de permettre une interprétation adaptée aux besoins de la gestion de chaque collectivité. Pour ce faire, le plan comptable harmonisé, adopté en 1978, distingue, outre le bilan, un compte de fonctionnement et un compte d'investissement. Le premier regroupe les charges et les revenus, soit les transactions de consommation devant être couvertes chaque année par les ressources propres ; il équivaut au compte d'exploitation de l'économie privée et permet de déterminer le résultat patrimonial de chaque période comptable en modifiant la fortune nette. Le second comprend les opérations relatives au patrimoine administratif figurant ensuite à l'actif du bilan pour être amorties. Ce sont les biens d'équipement durables, les subventions aux investissements d'autres collectivités, les prêts et participations qui figurent dans cette partie du compte administratif. Les tableaux ci-dessous illustrent ce mode de faire, applicable à toute collectivité, quelle que soit sa taille.

##### *Le plan comptable de la Confédération*

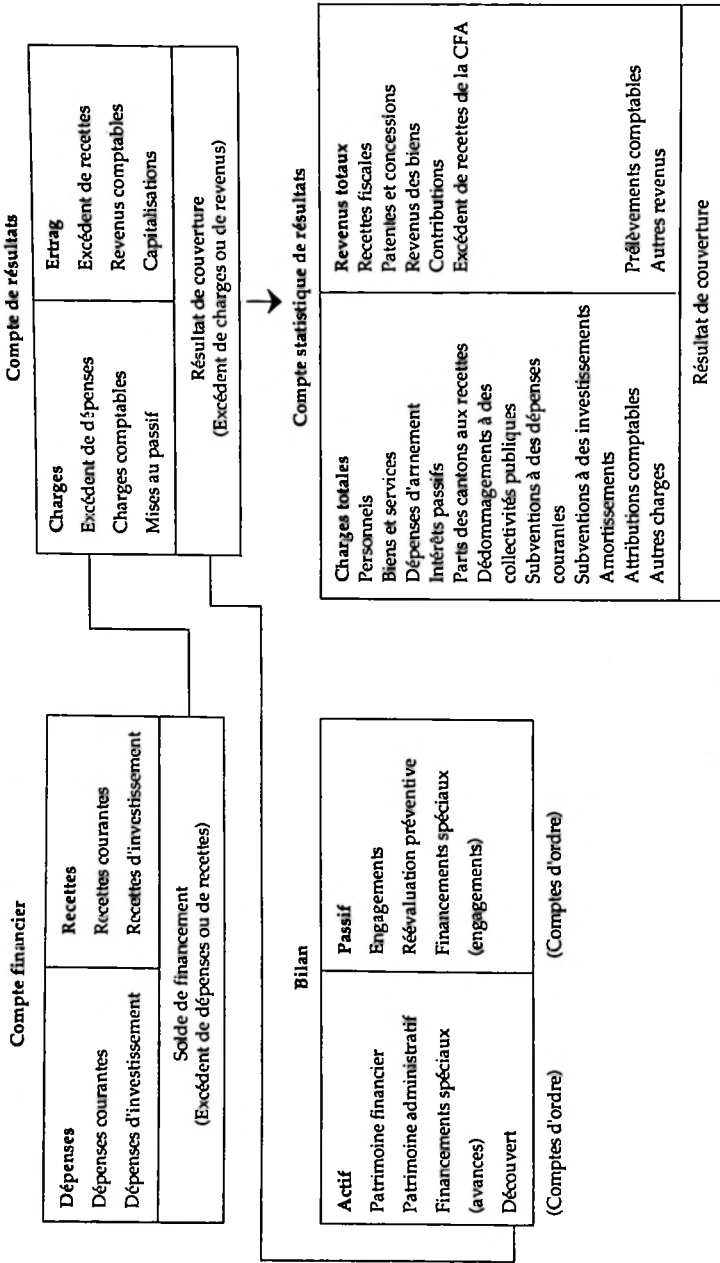
Estimant que le plan décrit ci-dessus n'était pas adapté à ses besoins, la Confédération a toutefois revu son système en 1990 afin de pouvoir dégager des informations similaires. En effet, les propres investissements fédéraux ne représentent que quelques pour-cent du budget ; de plus, les deux tiers des dépenses consistent en subsides tant à l'étranger (aide au développement) qu'à l'économie intérieure (agriculture) sans omettre les subventions et les parts aux cantons. Dès lors, la Confédération, tout en conservant le compte financier, tant pour la gestion interne que pour l'incidence du ménage fédéral sur l'ensemble de l'économie helvétique, a introduit un compte de résultats (remplaçant l'ancien compte des variations de la fortune). Ce compte délimite pour chaque exercice la dépréciation (charges) ou la plus-value (revenus). Selon la Confédération, ce solde est équivalent, en substance, à celui du modèle cantonal/communal, car il indique la variation du solde du bilan et détermine ainsi les conséquences des activités financières de la Confédération sur sa fortune.

Tableau 6.2 Présentation schématique du modèle de compte



Source : Manuel de comptabilité publique, Tome 1, p. 21.

Tableau 6.3 Modèle comptable de la Confédération



Source : Message relatif au projet de Budget 1991 de la Confédération, p. 312.

Il convient de regretter que l'Etat central qui avait collaboré aux premiers travaux du modèle comptable de la Conférence des directeurs cantonaux des finances n'ait pas pu se rallier à ce système. L'existence de données budgétaires comparables et consolidables est en effet essentielle dans un Etat fédéral où les centres de décision sont répartis sur tout le territoire du pays.

Toutefois, ce réaménagement de la présentation des comptes de la Confédération devrait permettre de disposer des mêmes données de base. De plus, la nouvelle conception de la statistique financière des secteurs publics suisses combine les deux modèles et devrait créer un système d'information cohérent pour l'ensemble des finances publiques suisses.

### 6.3 LES BUDGETS ET LES COMPTES EN TANT QU'INSTRUMENTS DE DÉCISION

En tant qu'instrument de décision, le budget doit remplir au moins trois fonctions :

- contrôle financier des activités de l'Etat afin que les dépenses soient engagées et les recettes perçues conformément aux lois en vigueur ;
- gestion efficace des activités publiques pour que les unités administratives utilisent le plus parcimonieusement possible les moyens (finances, personnel, locaux notamment) ;
- respect des objectifs visés par les programmes de législation et les plans financiers.

#### 6.3.1 L'élaboration des budgets (par le gouvernement).

Après avoir examiné les aspects de procédure (voir 6.1.3), il convient de présenter les modes d'évaluation des recettes et des dépenses.

##### *La prévision des recettes*

Les impôts qui représentent souvent plus de 90 % des ressources d'une collectivité méritent une attention particulière. En effet, la situation économique, l'évolution du revenu national, cantonal ou communal, les fluctuations de la population active et de la productivité du travail ont une incidence sur la plupart des recettes fiscales.

Contrairement aux taxes, l'impôt est perçu sans cause, c'est-à-dire en l'absence d'une prestation précise de l'Etat. *Son fait*

*générateur* est soit la capacité contributive des sujets de droit exerçant leur activité sur un territoire donné (personnalité de l'impôt) soit l'existence ou le transfert d'un patrimoine (réalité de l'impôt). Dès lors, pour estimer au mieux telle recette fiscale, il convient de se demander de quels facteurs elle dépend principalement. Un impôt sur les véhicules à moteur est fonction du nombre d'automobiles et en général de leur cylindrée ; en répartissant l'effectif des véhicules, à une date donnée, selon les classes du barème établi en fonction du nombre de chevaux-vapeur, il est aisé de déterminer le produit de cet impôt.

Toutefois, les principales recettes fiscales proviennent des revenus et de la fortune des personnes physiques ainsi que des bénéficiaires et du capital des personnes morales ; elles dépendent donc de l'activité économique des contribuables, qu'il s'agit d'évaluer globalement en fonction du revenu national, cantonal ou communal, voire plutôt du produit intérieur brut (PIB) aux prix du marché. La relation existant entre ces données et telle recette est utile à connaître, car elle détermine le *taux d'élasticité de l'impôt*<sup>1</sup> par rapport à son fait générateur.

Dans cette méthode dite aussi de *régression*, le calcul d'un ajustement est la recherche de l'équation ou de la courbe qui rend le mieux compte de la relation existant entre deux variables, "y" étant calculé en fonction de "x". Pour mieux étudier cette corrélation, un ajustement sous forme de "lignes de régression" est établi. Cette méthode qui remonte en son principe à Gauss est devenue l'un des instruments courants de la planification à long terme. On s'efforce de saisir grâce à l'évolution de variables indépendantes ou explicatives, les variables dépendantes ou cherchées.

Dans la régression simple, l'évolution de la variable cherchée est déterminée par une seule grandeur explicative. Sur la base des observations passées, la relation quantitative entre les deux données est déterminée. En évaluant les valeurs futures de la variable explicative, on obtient des valeurs vraisemblables futures de la grandeur cherchée. Dans l'idée que celle-ci n'évolue pas dans le temps, d'une façon autonome, mais en proportion d'une autre grandeur, l'estimation est effectuée par le biais de cette dernière ; par rapport à l'extrapolation simple de la tendance, il en résulte un net progrès.

1. Ce rapport qui établit la liaison existant entre la variation d'une donnée et son effet direct ou indirect sur une recette rend les estimations plus aisées. Si un élément imposable a augmenté de 2 % dans le passé et que l'impôt s'est accru de 6 %, son élasticité est de 3 car, pour une variation du fait générateur de 1 %, l'impôt fluctue de 3 %.

Afin que cette méthode soit valable, certaines conditions doivent être remplies :

- il convient d'abord que la relation de causalité, a priori, possible, soit claire et univoque de la variable explicative à la grandeur à chercher. S'il existe une dépendance bilatérale, l'identification des paramètres est exclue ;

- en outre, il va de soi que cette méthode n'est indiquée que lorsque l'évolution de la variable explicative est plus facile et plus sûre à prévoir que celle qui est désirée ;

- finalement, la relation constatée dans le passé doit également être plausible dans l'avenir mais surtout si la variable explicative va évoluer différemment que par le passé.

Quand par conviction ou par manque d'informations, cette dernière est supposée avoir une évolution future identique à celle qu'elle a eue antérieurement et que la structure de dépendance ne sera vraisemblablement pas modifiée, il n'est pas nécessaire de recourir à la méthode de régression.

De plus, *des statistiques fiscales* tirées des déclarations d'impôt fournissent des éléments bruts, c'est-à-dire des revenus et des bénéfiques, avant la soustraction des déductions sociales ou de diverses charges comme les intérêts passifs. Une adaptation de l'appareil statistique propre à chaque collectivité devrait contribuer à améliorer les prévisions fiscales.

Il convient parfois d'estimer tel impôt d'après son *taux de croissance moyen*. Cependant, un ralentissement de l'activité économique dans certaines branches ne sera pas toujours perçu assez tôt avec cette méthode (l'impôt fédéral direct perçu en 1990-91 est basé sur les revenus moyens des années 1987-88). De plus, cette façon de procéder ne tient pas toujours compte des changements intervenus soit dans l'effectif des contribuables, soit dans leurs revenus (le décès d'une personne fortunée dont les héritiers habitent hors du territoire d'une petite commune). En effet, toute estimation a sa part d'aléas car elle est souvent effectuée un an à un an et demi avant l'encaissement de la recette. Cependant, en octobre, les administrations peuvent apprécier l'évolution économique du premier semestre ou des trois derniers trimestres. Les cotisations perçues par les caisses de compensation ou les variations par rapport aux mêmes périodes précédentes sont utiles pour saisir les variations des revenus par branche, comme du reste les résultats des impôts placés à la source.

Il est indiqué d'estimer un impôt selon diverses approches : sa variation passée, son coefficient d'élasticité par rapport au PIB ou à un autre agrégat (consommation d'électricité), voire à un autre

impôt (les droits de succession peuvent parfois représenter  $x$  % de l'impôt sur la fortune) ou aux recettes totales.

Une *prévision globale* de toutes les recettes d'une collectivité est à déconseiller car les conditions objectives et subjectives d'assujettissement sont très variables d'un impôt à l'autre. Ajoutons encore qu'un impôt de consommation ou un droit de mutation est plus sensible à la situation conjoncturelle qu'un impôt sur le revenu dont l'encaissement subit en général un décalage plus grand par rapport à son fait générateur. La règle de l'antépénultième année n'est plus guère applicable car elle s'appliquait à des éléments imposables stables (économie agricole et préindustrielle). Aujourd'hui, la grande variété des sources de revenus implique des méthodes plus directes utilisant les informations les plus récentes.

Quant aux *taxes et émoluments* qui correspondent à des prestations particulières de la collectivité, ils sont fonction des tarifs pratiqués (toujours fixés dans la législation ou par règlement dans des textes publiés) et du nombre d'opérations. Ces deux facteurs étant considérés comme des données, la demande probable de prestations est estimable dans chaque secteur d'activités, compte tenu de l'évolution des habitudes de chaque clientèle. Pour des entreprises de transports ou de spectacle, des évaluations séparées pour les abonnements et les billets sont indiquées. Il est aussi utile de connaître l'évolution de la proposition de ces deux modes de perception dans le temps. Dans les cas simples, une prévision globale de la recette, sur la base de la tendance passée, est possible ; toutefois, des modifications de tarifs impliquent des corrections.

Les produits de la *fortune mobilière et immobilière* sont appréciés comme dans l'économie privée : selon les états locatifs pour les bâtiments et les contrats passés pour les obligations ou autres titres à revenu fixe. Le rendement des actions est plus aléatoire. Les parts provenant de certaines recettes ou les *subsidés* à recevoir sont parfois communiqués par la collectivité subventionnante au moment de l'établissement des budgets. *Les transferts pour des investissements*, notamment les moments des versements effectifs, sont parfois difficiles à préciser dans les périodes de tension surtout.

Soulignons que l'évaluation de toute recette a un caractère aléatoire qui dépend de l'évolution de l'économie dans le domaine concerné ou des habitudes changeantes de la population en matière de consommation notamment. Chaque recette est donc toujours incertaine alors que la plupart des dépenses sont, elles, des certitudes absolues !



### La détermination des besoins

Ce titre ne s'intitule pas à juste titre "la prévision des dépenses" car les charges budgétaires sont toujours secondes par rapport aux besoins. En effet, ces derniers peuvent être satisfaits de multiples manières. Ils varient aussi d'une population à l'autre. D'abord, le marché, par le mécanisme des prix, remplit à satisfaction de nombreux besoins sur les plans tant qualitatif que quantitatif. De plus, des organismes privés à but non lucratif pallient déjà certaines carences du marché. C'est pourquoi les secteurs publics n'ont souvent qu'un rôle supplétif ou complémentaire dans la détermination, puis éventuellement la satisfaction de certains besoins.

Du point de vue de l'économie publique, l'Etat ne devrait faire face qu'aux besoins impliquant la fourniture de "*services collectifs purs*"<sup>1</sup>. Toutefois, à ces prestations s'ajoutent souvent des tâches décidées sur la base d'a priori idéologiques : instruction publique obligatoire et gratuite, allocations sociales, transports collectifs, théâtres, orchestres...

Ajoutons encore qu'il est difficile de tenter l'exercice de *budgets base zéro*<sup>2</sup> pour une collectivité publique tenue de respecter toute une législation en vigueur dont elle ne peut faire table rase. Par contre, un *budget croissance zéro* est toujours un exercice salutaire !

Lorsque les autorités politiques ont décidé les besoins qu'elles souhaitent satisfaire par le budget, il convient d'évaluer au mieux les autorisations de dépenses à demander aux pouvoirs compétents. *Le service de la dette*, basé sur les contrats d'emprunts signés, peut être calculé au franc près (le nouvel endettement ou le remboursement partiel sont sujets à évaluation). Quant aux traitements du *personnel*, souvent le plus gros poste du budget, ils peuvent être estimés selon l'effectif de chaque service compte tenu du mouvement, de l'indexation et des prestations sociales. Les autres dépenses courantes de fonctionnement sont souvent fonction des charges de personnel. *Les transferts* font souvent l'objet de tractations entre les organismes concernés.

La loi précise parfois les modalités des subsides à verser lorsqu'il s'agit de personnes. Avec celui des subventions, le domaine des investissements laisse à chaque collectivité une plus grande marge de manœuvre mais il lui fait aussi subir les interventions les plus nombreuses quant à la détermination des besoins, puis aux moyens de les combler.

1. Weber L. (1991), p. 45.

2. Conway M. (1981).

### 6.3.2 Les dysfonctionnements

Lorsque un marché particulier présente des lacunes dans l'allocation des ressources ou leur distribution, certains préconisent des interventions publiques afin d'apporter les correctifs, indispensables selon eux, à des situations ayant provoqué des inégalités. Parfois même, d'autres ont obtenu, après des crises (guerres ou révolutions) que des pans entiers de l'économie privée, voire l'ensemble des entreprises, soient nationalisés. Selon ces personnes, l'Etat, par sa pérennité et son caractère impartial, arrive à appliquer l'adage : "à chacun selon ses besoins, de chacun selon ses moyens" pour tendre ainsi à l'optimalité et à l'équité parfaites. Or, il n'en est rien. Sans même évoquer l'Europe de l'Est, chacun connaît des erreurs dans les processus de décision politiques dont il convient d'aborder les causes.

Dans les activités non-marchandes, les liens entre le décideur, le payeur et le bénéficiaire d'une prestation sont très lâches, voire inexistantes, si bien que personne ne se sent vraiment responsable. Il existe une séparation entre la valeur d'un bien pour le citoyen et son coût couvert par l'impôt. Pour tous, la santé n'a pas de prix ; mais certains oublient qu'elle a un budget ! "Dans ces conditions, le risque est grand que des ressources superflues soient engagées et/ou que l'offre de prestations soit supérieure à ce que la déficience du marché justifierait"<sup>1</sup>. Dans les pays qui ont les dépenses les plus élevées de santé publique, la vie moyenne n'est pas la plus longue. C'est parfois même le contraire ! L'assurance-maladie illustre bien en Suisse ce mécanisme.

Tout système politique démocratique n'a-t-il pas une propension à accroître les dépenses et à réduire le fardeau des recettes ? Certains souhaitent constamment que l'Etat demande plus à l'impôt et moins au contribuable ! C'est une illusion financière. L'absence de prix incite les citoyens/consommateurs à demander monts et merveilles en ignorant l'incidence financière supportée par l'ensemble des contribuables. De plus, les hommes et femmes politiques, soutenant de telles propositions, arguent toujours que les coûts supplémentaires de tel projet sont faibles par rapport à l'ensemble du budget. Chacun ignore alors que les petits ruisseaux font les grandes rivières. Certains domaines sont tabous : les acquis sociaux, les subsides à la culture ou aux loisirs (ah, le superflu, chose si nécessaire !), certaines déductions sociales en matière fiscale. A ce petit jeu des récompenses politiques qui s'ajoutent les unes aux autres au cours des ans (certains articles de

---

1. Weber L. (1991), p. 135.

lois, véritables arbres de Noël, ont bientôt "épuisé" toutes les lettres de l'alphabet !), personne ne veut être perdant. On ignore que les habitudes changent et que la croissance de certains revenus pourrait conduire à des réductions voire à des suppressions d'aides publiques. Or, c'est parfois même le contraire qui se produit, l'Etat étant prié de tenir compte de telle ou telle situation nouvelle, provoquée par la complexité croissante du progrès technique ou de la législation en vigueur !

De plus, le libreaccès à une quantité de prestations publiques conduit à des sur-consommations, souvent coûteuses. Le "à chacun selon ses besoins" pourrait faire l'objet de freins (franchise à charge du client, taxe d'accès, ticket modérateur) afin de faire prendre conscience des coûts des services fournis.

Pour les hommes et les femmes politiques, beaucoup de questions à résoudre ont un visage, celui du requérant venu les voir. Hanté(e)s par la satisfaction des besoins immédiats et préoccupé(e)s par la prochaine échéance électorale ou les votations populaires à venir (quasi trimestrielles en Suisse), ils et elles ont de la peine à envisager le moyen ou le long terme. Dans les pouvoirs exécutifs "multicolores", les échanges de bons procédés ou la présentation conjointe de plusieurs projets pour satisfaire chaque sensibilité politique font ensuite croître les dépenses. Les recettes, elles, paraissent toujours sous-estimées et riches de potentialités insoupçonnées. Or, elles sont fonction de la conjoncture économique. En outre, des contribuables peuvent toujours s'installer ailleurs.

Parfois, en effet, la croissance des budgets publics découlant de la progression à froid<sup>1</sup> des recettes fiscales, voire des hausses d'impôts, conduit à des effets non désirés : l'arrivée de personnes contentes de pouvoir bénéficier d'une série de prestations publiques et le départ de contribuables aisés. Sans aller jusqu'à la situation de la ville de New York, cette double tendance peut conduire à des budgets déficitaires.

Quant aux *parlements*, ils votent parfois des lois dont les incidences financières ne sont pas limitées dans le temps et qui conduisent à des effets pervers : surproduction de biens subventionnés qu'il convient encore de vendre ou d'exporter avec de nouveaux subsides ; population bénéficiaire croissante ou coût par personne plus élevé. L'approche des élections rend la classe

---

1. En partie corrigée dans la plupart des collectivités, mais il a fallu vingt ans pour faire "passer le message" sur le plan politique, durée pendant laquelle les budgets ont pris l'ascenseur.

politique plus généreuse mais aussi moins prévoyante à propos de la couverture financière de ses décisions. Ne convient-il pas de donner l'illusion que vous donnez alors que finalement le donataire sera le payeur ? Certains vont même jusqu'à dire que certaines décisions politiques sont prises sous le coup de l'émotion, sans aucun calcul économique du bénéfice potentiel pour la collectivité. L'allocation des ressources ou la distribution des revenus sont dans de tels cas loin de l'optimum. Parfois aussi, l'Etat veut poursuivre ces deux objectifs à la fois si bien qu'il n'y a aucune transparence sur l'efficacité des moyens engagés, ce qui conduit à des gaspillages importants.

Du point de vue psychologique, celles et ceux qui "candidatent" à des élections politiques n'éprouvent-ils pas un besoin de compensation qu'elles ou qu'ils peuvent assouvir une fois au pouvoir ? Elles ou ils sont alors beaucoup plus des "yes women/men", que des "Neinsager". Choisi(e)s pour faire (et non pour défaire), elles et ils réalisent, construisent, développent sans toujours se soucier de l'intendance. Il faut continuellement plaire, séduire mais aussi recevoir soi-même de bonnes nouvelles, régulièrement. L'égo de chacun veut des réussites non des échecs, particulièrement en politique où les rivalités sont souvent très vives.

Les *administrations*, non confrontées aux mécanismes du marché, devraient établir des critères d'efficacité. Or, pour certains cadres, le meilleur indicateur de performance est la taille de leur budget et les réalisations les plus sophistiquées qu'ils peuvent ensuite porter à la connaissance de leurs chefs pour demander des crédits en conséquence.

De plus, faute d'avoir un système suffisamment différencié de récompenses et de sanctions, l'Etat ne peut stimuler et punir aussi librement que l'économie privée. Dès lors, les fonctionnaires n'ont-ils pas tendance à appliquer la maxime : "surtout pas de zèle"?<sup>1</sup> En outre, l'égalité de traitement, poussée jusqu'à la manie, conduit souvent au formalisme le plus désuet. Si la Constitution et la législation, accessibles à chacun, fixent les principes, ce sont les circulaires internes, les directives, les pratiques non écrites qui commandent le quotidien dans les administrations qui essaient parfois d'imaginer l'inimaginable. Un des inconvénients de cette situation est souvent une pyramide hiérarchique aux trop

---

1. Ils ne sont pas tous et toutes des "clock-watchers" (personnes qui regardent sans cesse leur montre et partent à la minute autorisée sans même finir le mot en train d'être écrit...). Heureusement que chaque collectivité dispose de personnels de valeur motivés mais ils sont rares...

nombreux niveaux, créant la bureaucratie avec son lot d'ordres, de contre-ordres et... de désordres. Elle présente notamment deux caractéristiques fort ennuyeuses :

- elle est lente à une époque où tout s'accélère ;
- elle annihile les capacités des acteurs qui risquent de passer plus de temps à savoir comment faire travailler leurs subordonnés et à contourner les instructions de leurs supérieurs qu'à étudier leurs dossiers et à prendre des décisions.

Dès lors, la satisfaction au travail n'est certainement pas à la hauteur des ambitions cachées.

La politique salariale de chaque collectivité n'a-t-elle pas tendance à favoriser le plus grand nombre possible d'agents au détriment de la hiérarchie ? Electoralement, c'est certainement justifiable mais budgétairement, une telle tendance conduit :

- à accroître les charges de personnel, parfois à l'encontre de certaines branches de l'économie ne pouvant pas concurrencer les traitements offerts par les secteurs publics ;

- à péjorer à moyen terme la qualité de l'encadrement, les chefs les plus capables quittant le service public pour des postes plus rémunérateurs dans l'économie privée. Leur remplacement par des gens de qualité s'avérera alors d'autant plus difficile, aussi bien dans l'administration que dans l'enseignement supérieur ou technique. Ne risque-t-on pas alors des nominations de plus en plus politiques aux dépens des compétences ?

En outre, contrairement à ce que certains pourraient croire, l'Etat ne forme pas une entité unique : il est constitué d'un ensemble de personnalités politiques et administratives sensées rechercher le bien de la population en optimisant les moyens qui leur sont confiés. Or, comme tout être humain, ces personnalités s'efforcent aussi de satisfaire leurs propres besoins : réaliser enfin leurs *datas*, image à laisser à la postérité par des réalisations grandioses, se lancer des défis à soi-même, placer des "amis" politiques à des postes-clef, assurer sa ré-élection.... La satisfaction de désirs individuels conduit les "partis à proposer des politiques afin de gagner les élections plutôt que de gagner les élections pour réaliser concrètement des politiques"<sup>1</sup>.

Ces comportements où la quête du prestige le dispute à la vanité forment une part non négligeable de l'exercice du pouvoir, même dans nos sociétés démocratiques aux petites dimensions.

---

1. Weber L. (1991), p. 130.

Outre les fonctions d'allocation des ressources et de redistribution des revenus, les collectivités publiques ont aussi la tâche de *stabiliser*, dans la mesure du possible, *l'activité économique* par des politiques budgétaires freinant ou accélérant la conjoncture.

Or, les autorités politiques, surtout locales, sont beaucoup trop sensibles aux recettes disponibles ou escomptées dans l'immédiat : lorsque ces dernières abondent, elles ne résistent pas à la tentation de concrétiser de nouveaux projets et d'enjoliver les réalisations effectuées vers un perfectionnisme dispendieux : par contre, si les revenus fléchissent, elles deviennent angoissées, voire paniquées et n'envisagent plus qu'un objectif : le rapide rétablissement de l'équilibre budgétaire par tous les moyens possibles.

Dès lors, l'Etat, au lieu d'exercer son rôle de stabilisateur économique, agit de façon procyclique sur la conjoncture, c'est-à-dire qu'il stimule l'activité lorsqu'elle est déjà intense, voire inflationniste, et qu'il se restreint lorsqu'elle se ralentit (alors qu'il faudrait, à ces moments-là, compenser par des commandes appropriées et des investissements adéquats le ralentissement constaté dans certaines branches).

Cette politique par à-coups ("stop and go") perturbe les entreprises privées qui ne peuvent plus compter sur l'Etat comme un partenaire stable et crédible, tout en gênant les administrations publiques peu adaptées à passer d'attitudes laxistes à des mesures restrictives et vice-versa.

De plus, un comportement budgétaire anticyclique entre difficilement dans les habitudes des collectivités locales, où l'allocation des ressources prédomine, quelle que soit la situation conjoncturelle. La fourniture de prestations à la population passe en général bien avant les préoccupations économiques, quel que soit le prix à payer, même en recourant de façon excessive à l'emprunt. (Au diable, les lendemains qui déchantent !).

Certains dysfonctionnements proviennent aussi de *l'économie privée*. Par exemple, les pressions exercées sur les autorités afin qu'elles passent des commandes aux seules entreprises locales, puisqu'elles paient leurs impôts et fournissent du travail sur le territoire de cette collectivité. Certains groupements exercent aussi une influence en exigeant la renonciation à certains investissements utiles économiquement (autoroutes, aéroports).

Il est dès lors parfois difficile aux autorités locales de fixer clairement des priorités, car elles sont tiraillées entre plusieurs "lobbies" bien organisés et aux objectifs contradictoires. Les pouvoirs exécutifs ont déjà parfois de la peine à se mettre d'accord sur

de petites choses quand cinq ou sept personnalités politiques aux conceptions politiques différentes siègent autour de la même table. Peut-on alors parler de crises d'autorité chez certains gouvernements qui sont confrontés à des situations de tension, surtout lorsque le parlement est conduit par une majorité différente ? La représentation proportionnelle à tous les niveaux est-elle une source de dépenses accrues, les différents équipages tirant chacun de leur côté ? En outre, des entrepreneurs engagés politiquement ont obtenu parfois des avantages dans la passation des marchés. C'est moins le cas aujourd'hui, certaines règles d'incompatibilités étant entrées en vigueur. De plus, les élus doivent aussi annoncer les intérêts prédominants qu'ils ont dans telle ou telle société.

Un des inconvénients du fédéralisme consiste en la multiplicité des dispositions appliquées par exemple en matière de constructions, selon les cantons, voire les communes, ce qui renchérit les coûts, les fournisseurs devant chaque fois respecter des normes différentes dans de nombreux produits.

### 6.3.3 Une mesure préventive : la promotion de plans financiers jumelés à des programmes de législature

La planification financière à moyen ou à long terme consiste en un ensemble de méthodes tendant à établir de façon systématique sur une période de quelques années les charges/dépenses et les revenus/recettes d'une collectivité ou d'un établissement publics.

Le cadre budgétaire annuel ne permet plus d'apprécier à temps et d'une façon globale l'évolution du ménage financier d'une entité : la complexité croissante du processus de décision, le progrès technique rendant toute réalisation plus longue à concrétiser, la nécessité de prévoir suffisamment tôt les déséquilibres concourent à une appréciation à plus long terme des aspects financiers et militent en faveur de plans financiers pluriannuels. Il est encore plus indiqué de jumeler de tels documents avec un programme politique, ce que fait la Confédération par exemple depuis la période 1987/1991, les "Grandes lignes" précédentes ayant été rédigées pour elles-mêmes.

C'est au début des années 1960 que les premiers plans financiers sont publiés par les cantons et les villes suisses. Pour la Confédération, le rapport Jöhr<sup>1</sup> marque une étape importante dans ce processus et fournit un apport théorique appréciable. Depuis lors, certaines collectivités ont pratiqué un système de

---

1. Jöhr W.A. (1966).

planification financière continue en révisant par exemple les estimations tous les 2 ans ; d'autres s'en tiennent à une durée de 4 ou 5 ans ; d'autres encore ont mis de telles études dans des tiroirs, leurs gouvernements ne voulant pas voir les réalités en face et surtout craignant le débat politique public si de tels documents étaient régulièrement publiés !

Toutefois, le moyen est assez répandu aujourd'hui, les techniques de planification ayant fait des progrès, notamment en les clarifiant par rapport à celles de prévision. "Cette dernière permet d'estimer l'évolution d'une variable qui ne peut pas être directement influencée par l'organe de planification (par exemple l'évolution de la population ou du revenu cantonal) alors que la planification financière a pour objectif de concevoir le cadre des activités futures d'une collectivité"<sup>1</sup>.

Les conditions-cadres, soit l'évolution démographique et économique notamment, sont déterminantes pour la planification financière. Les décisions des collectivités voisines et supérieures jouent aussi un rôle appréciable. Par exemple, "l'évolution de la population par classe d'âge conditionne, plus que celle de la population totale la plupart des équipements publics servant à une catégorie particulière d'utilisateurs"<sup>2</sup>. L'évolution des prix doit aussi faire l'objet d'hypothèses.

Dans le livre cité, une annexe présente un exemple de plan financier selon les normes du modèle de comptabilité publique de la Conférence des directeurs cantonaux des finances.

Une planification financière doit, pour être crédible, remplir certaines exigences. Elle doit s'étendre à toutes les tâches et à tous les investissements de l'entité concernée et non seulement à certains secteurs. Ses données sont présentées selon les mêmes classifications que celles du budget et des comptes (voir 6.2.2), afin de fournir des éléments directs (indicatif et insuffisant) pour les prochaines années. Une planification bien élaborée et bien acceptée est un instrument qui devrait rendre le processus budgétaire annuel moins ardu. Même si une certaine flexibilité est possible, (évolution des prix différente ou modification de la conjoncture économique), le plan financier est le corpus des budgets futurs qui ne devraient pas être élaborés sur des bases tout à fait différentes. Même si la planification financière n'a pas de valeur légale, elle est le cadre à respecter si l'entité concernée veut éviter des difficultés financières ultérieures. De plus, le plan sert aussi d'instru-

1. Buschor E. et Jequier R. (1985), p. 39.

2. Buschor E. et Jequier R. (1985), p. 40.



ment lors des procédures d'évaluation afin d'examiner la conformité des réalisations aux décisions prises.

Il convient donc de réactiver et de mieux utiliser la planification financière afin de situer les ménages publics, de façon plus marquée, dans une perspective à moyen terme, sans que de nouveaux projets remettent régulièrement en question les options financières prises pour une législature. "Chaque chose en son temps et un temps pour chaque chose."

#### 6.3.4 Un instrument de gestion : les indicateurs

Comme les budgets publics ne sont pas confrontés aux mécanismes du marché, il convient de réduire les effets négatifs de certains dysfonctionnements par un contrôle strict de la gestion. Pendant trop longtemps, le contrôle s'est limité dans les collectivités publiques à vérifier les additions !

Les indicateurs choisis avec soin sont utiles pour connaître le degré de quantité ou de qualité des prestations de secteurs publics. Chaque centre de responsabilité inscrit au budget doit pouvoir justifier de l'utilisation des crédits votés, à lui allouer, non pas selon de vagues commentaires mais sur la base de données précises. Cela peut commencer par le nombre de lettres reçues et envoyées, de décisions prises, le taux des réclamations ou des recours à propos de ces dernières. Chaque activité administrative présente ses spécificités. A la police de sûreté, il est utile de connaître par catégorie le nombre de délits annoncés et le pourcentage d'enquêtes conclues avec succès sans omettre les délais nécessaires à la résolution de chaque cas. Dans un service des automobiles, il conviendrait d'établir le nombre de permis de conduire passés avec tel effectif d'inspecteurs, le taux d'échecs, les réussites après 1,2,3,4 tentatives, etc. Des indicateurs semblables sont aussi possibles dans les écoles pour tout examen. En matière de santé publique, l'évolution du nombre de personnes du 3e âge pouvant vivre à domicile compte tenu des prestations mises en place : visites médicales, aides au ménage, service de repas, groupes de loisirs, etc. Chaque clinique d'un hôpital doit disposer d'une série d'indicateurs : nombre d'opérations par catégories, taux d'occupation des salles d'opération et des lits, durée d'hospitalisation selon le type de maladie ou d'accidents.

Ces quelques exemples sont multipliables, notamment en y ajoutant des indicateurs financiers : coût d'une inscription dans un registre (Etat civil, commerce, foncier), coût d'un élève par année selon le degré d'enseignement, coût d'une maturité fédérale ou

d'un médecin... Dans de tels calculs effectués tous les quatre ans par exemple, l'ensemble des charges directes et indirectes sont à prendre en considération. Les comparaisons dans le temps et dans l'espace sont révélatrices.

Terminons cette brève incursion par les indicateurs de la situation financière dont les principaux figurent dans le tableau 6.4 ci-dessous <sup>1</sup>.

Les indicateurs peuvent être complétés par des données comme les dépenses par habitant et par fonction, des ratios entre comptes et produits intérieurs bruts cantonaux sans omettre toutes les données nécessaires pour établir les clefs de répartition de la péréquation financière. Elles fournissent aussi des renseignements utiles (cf. le chapitre 4.4).

Tableau 6.4 Indicateurs de la situation financière

- Capacité d'autofinancement : l'autofinancement (amortissements et excédents des revenus) en pour-cent des revenus (sans virements internes ni les subventions redistribuées).
- Quotité de la charge financière des investissements : intérêts passifs et amortissements budgétisés diminués du rendement net des patrimoines (différence entre le rendement et les frais d'entretien des biens du patrimoine financier) en pour-cent des revenus du compte de fonctionnement) (sans les virements internes ni les subventions redistribuées).
- Degré d'autofinancement : l'autofinancement en pour-cent de l'investissement net.
- Degré de l'endettement supplémentaire : le besoin (+) ou l'excédent (-) de financement en pour-cent de l'investissement net.
- Quotité d'investissement : investissements bruts en pour-cent des dépenses totales consolidées (dépenses sans les amortissements, les versements aux financements spéciaux, les imputations internes ni les subventions redistribuées).
- Quotité de la fortune nette : fortune nette (+) / découvert du bilan (-) en pour-cent du passif (endettement).
- Quotité des intérêts : différence entre les intérêts passifs et le rendement net des patrimoines (rendement de la fortune diminué des frais d'entretien des biens du patrimoine financier) en pour-cent des revenus du compte de fonctionnement (sans les virements internes ni les subventions redistribuées).

Source : Buschor E. et Jequier R. (1985), p. 22.

1. Buschor E. et Jequier R. (1985), p. 22.

### 6.3.5 L'évaluation des politiques publiques

Vu la complexité croissante des actions publiques, il est possible de recourir à des méthodes d'évaluation afin d'émettre un jugement sur la valeur de telle politique : à savoir si tel programme, telle loi ou tel organisme remplit bien ou mal l'objectif visé. Le controlling, par exemple, est un mode d'analyse des écarts entre les résultats effectifs et le but envisagé dans un domaine bien déterminé, qu'il concerne les tâches ou les ressources publiques.

Ce jugement est souvent porté a posteriori mais il l'est aussi ex ante – la planification financière peut être considérée comme un moyen de mieux cadrer les tâches publiques pour l'avenir – et en cours d'exécution (concomitant) citons le recours ponctuel à certains indicateurs.

Dans un pays de démocratie directe ou semi-directe, *l'auto-évaluation* a d'abord son rôle à jouer. Les acteurs eux-mêmes, citoyen(ne)s et député(e)s ne sont-ils pas les meilleurs observateurs pour corriger ou remettre en question une activité qui n'a pas (encore) obtenu les résultats escomptés ? De plus, entre petites collectivités, les expériences malheureuses de l'une d'elles dans un domaine précis sont vite connues.

Toutefois, des personnes, formées aux techniques d'évaluation, apprécient l'adéquation d'une politique, voire l'un de ses aspects.

Est-ce que l'Etat assume ses multiples activités à satisfaction ou bien, au contraire, y a-t-il une crise des modes d'actions publiques ? Convient-il par exemple que le secteur public aide les personnes à faire plutôt que de commander lui-même les actions. La Confédération a mis en place plusieurs services en vue de mieux évaluer le processus législatif et procéder au controlling des choix. Citons le contrôle parlementaire de l'administration et le contrôle administratif du Conseil fédéral.

En résumé, une bonne évaluation dépend de la crédibilité des méthodes employées et de la compétence des évaluateurs sans oublier la manière de poser les questions à élucider.

### 6.3.6 Conclusion

En conclusion de ce chapitre, des personnalités au courant des méthodes quantitatives et conscientes des dysfonctionnements possibles des secteurs publics seront plus aptes à prendre les décisions en finances publiques pour le bien des collectivités. Le mode de penser en fonction des coûts doit pouvoir mieux mettre en valeur les options différentes afin de choisir, en connaissance des causes et des conséquences, telle variante.

## RÉFÉRENCES

*Ouvrages :*

- BUSCHOR E. et JEQUIER R. (1985), *Gestion et planification financières dans le secteur public*, édité par les banques cantonales, Genève.
- CONWAY M. (1981), *Le budget base zéro*, Paris : Masson.
- FREY B.S. (1978), *Modern Political Economy*, London : Robertson.
- JEQUIER R. (1983), *Le processus budgétaire et la politique financière dans les collectivités publiques*, 2e édition, Genève.
- JÖHR W. (sous la présidence) (1966), *Evaluation des recettes et dépenses de la Confédération 1966-1974*, Berne.
- MANUEL DE COMPTABILITE PUBLIQUE, Tomes 1 et 2, édition 1982, Berne : Paul Haupt.
- WEBER L. (1991), *L'Etat, acteur économique*, 2e édition, Paris : Economica.
- WOLF C. (1988), *Markets or Governments*, London : Cambridge Mass, The MIT-Press.

*Autres sources :*

- Budgets et comptes annuels de la Confédération, des cantons et des communes.*
- Finances publiques en Suisse*, publication annuelle, Berne : Administration fédérale des finances.
- La Vie économique*, revue mensuelle, publication du Département fédéral de l'économie publique, Berne.

## CHAPITRE 7

# Une étude de cas : la crise budgétaire du canton de Genève, 1989-1991

*Eric MOTTU*

---

Ce dernier chapitre est consacré à l'étude d'un cas concret de finances publiques : le budget du canton de Genève. Dans le contexte suisse, ce canton a une situation particulière par son caractère urbain et plus centralisé que les autres en ce qui concerne la répartition des dépenses entre l'Etat et les communes. Mais il demeure tout à fait représentatif de l'évolution de beaucoup de cantons suisses durant ces dernières années.

Ce chapitre tente de réaliser une des tâches essentielles de l'économiste qui est d'offrir une analyse de "l'actualité", bien que cela soit rendu malaisé par le caractère autant politique qu'économique de la question des finances d'une collectivité publique.

### 7.1 LA "CRISE" DE 1990-1991

En 1985, l'Etat de Genève boucle ses comptes en investissant pour 363 millions de francs sans pratiquement devoir emprunter un centime. Six ans plus tard, le budget 1991 prévoit 580 millions d'insuffisance de financement.

La "crise" s'est déclarée très soudainement. En 1989, les comptes pour l'année 1988 révèlent un compte de fonctionnement à peine excédentaire et un besoin de financement de 240 millions pour des investissements qui n'ont pas augmenté. Mais bien peu de gens s'en inquiètent vraiment (hormis quelques spécialistes et la commission des finances du Grand Conseil elle-même) : le budget prévu pour 1989 est encore équilibré, l'insuffisance de financement

diminue même légèrement. C'est pourquoi durant la campagne électorale de l'automne, les finances publiques ne sont pas un sujet important du débat public. Lors de la préparation du budget 1990, l'optimisme est de mise : le budget de fonctionnement prévoit un léger bénéfice, alors que le déficit global (l'insuffisance de financement) n'augmente presque pas. Jusqu'au début de l'année 1990, l'évolution des finances publiques semble donc être maîtrisée.

Ce budget 1989 était-il irréaliste ? Toujours est-il qu'avec le changement de législature, une autre réalité apparaît tout à coup, et le débat gagne le grand public. En effet, les comptes 1989 sont bouclés avec un déficit de fonctionnement de 74 millions et une insuffisance de financement importante de 277 millions. Le gouvernement révisé alors a posteriori le budget 1990 et annonce que le déficit sera en réalité de 150 millions et l'insuffisance de financement de 370 millions. Puis, devant l'impasse qui s'annonce pour 1991, il décide de suspendre l'indexation rétroactive, appelée "rattrapage", dont bénéficient les employés de l'Etat et provoque ainsi le plus gros conflit social et politique de la décennie à Genève<sup>1</sup>.

Pour le public, cette crise soudaine et inattendue est en grande partie inexplicable. Certains ont même l'impression d'une manipulation. Pourtant, l'image que donnent les chiffres est celle d'une évolution inéluctable aboutissant à une crise prévisible. Bien sûr, il est toujours facile, rétrospectivement, d'affirmer que la situation était prévisible. Nous allons donc découvrir et analyser cette évolution, en prenant la peine d'examiner des séries temporelles longues. Les questions auxquelles il faudra répondre sont bien entendu : *"comment en est-on arrivé là ?"* puis éventuellement *"comment revenir à l'équilibre budgétaire ?"*.

## 7.2 L'ÉVOLUTION GLOBALE DES FINANCES PUBLIQUES GENEVOISES

Observons tout d'abord les comptes d'un point de vue global<sup>2</sup>. Nous en examinerons les détails dans les sections suivantes.

L'année 1985 est exceptionnellement favorable ; l'Etat de Genève autofinance presque entièrement ses investissements. Durant les deux années suivantes, les charges et les revenus courants croissent en parallèle. On en profite alors pour investir

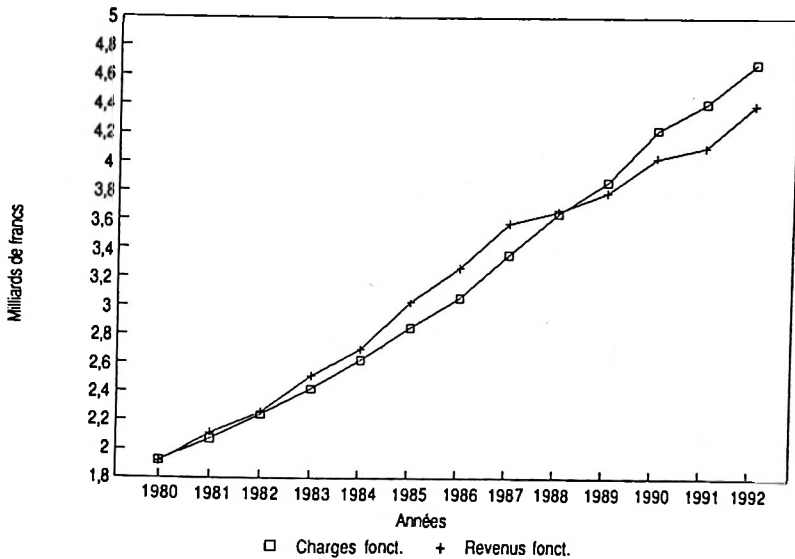
1. Un accord est finalement passé qui introduit un nouveau système d'indexation semestrielle, avec un rattrapage uniquement pour les basses classes de salaires.

2. Les annexes 7.A et 7.B présentent les principales données comptables de 1980 à 1992.

encore plus : les investissements nets augmentent de 50 % durant cette période. Les excédents de fonctionnement dégagés sont très importants et permettent de financer ces investissements croissants au prix d'un faible endettement.

La cassure se produit en 1988. L'excédent du compte de fonctionnement a fondu et il manque 240 millions pour financer les investissements. L'année d'après, le compte de fonctionnement plonge dans les chiffres rouges et il faut emprunter 277 millions supplémentaires. En 1990, c'est encore pire puisque le déficit de fonctionnement est de 194 millions ; avec des investissements qui se maintiennent à un haut niveau, on atteint les 403 millions d'insuffisance de financement. Cela devrait continuer en 1991 : le déficit de fonctionnement prévu se monte à 304 millions ; et comme les investissements croissent encore, l'insuffisance de financement sera de 580 millions, sur un budget qui prévoit des dépenses totales de 4 763 millions. Enfin en 1992, la stabilisation du déficit de fonctionnement à 290 millions et de l'insuffisance de financement à 581 millions n'est atteinte que grâce à une diminution des amortissements et des investissements. Toutes ces données comptables sont représentées dans les graphiques 7.1 et 7.2.

Graphique 7.1 Canton de Genève : charges et revenus de fonctionnement



Source : Comptes 1980-1990, budget 1991, projet de budget 1992.

### La comptabilité publique

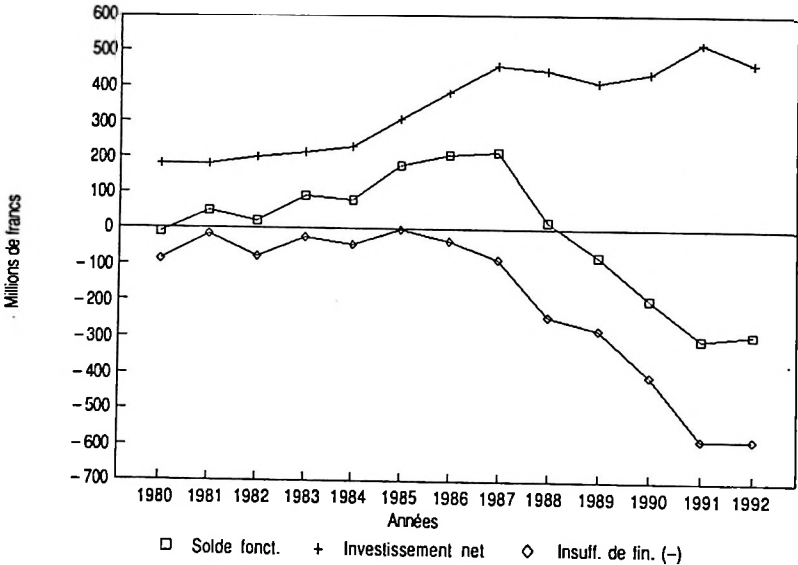
Le budget d'une collectivité publique est, selon le modèle de compte harmonisé, formé de deux comptes (fonctionnement et investissement) bouclés par un troisième, le compte de financement.

*Le compte de fonctionnement* comprend d'une part les charges courantes de l'année, à savoir les salaires, les achats de matériel courant, les transferts et subventions à des tiers, les intérêts de la dette et son amortissement ; d'autre part les revenus courants, principalement les recettes fiscales et les subventions reçues. Ce compte se solde par un bénéfice ou un déficit de fonctionnement.

*Le compte d'investissement* comprend les dépenses et les recettes liées à des biens qui ont une plus grande durée de vie, comme les bâtiments, les routes ou les ordinateurs. Ce compte se solde par un montant d'investissements "nets", qu'il faut financer.

*Le compte de financement* réunit les soldes, à savoir d'un côté les investissements nets à financer, de l'autre l'autofinancement constitué par les amortissements et le bénéfice éventuel de fonctionnement. Il se dégage généralement une "insuffisance de financement" qu'il faut couvrir par un emprunt public, particulièrement lorsque les investissements sont importants ou que l'autofinancement est faible (voir tableau 7.2).

Graphique 7.2 Canton de Genève : solde de fonctionnement, investissement net, capacité de financement



Source : Comptes 1980-1990, budget 1991, projet de budget 1992.



La situation paraît critique à partir de 1991 puisque durant cet exercice l'autofinancement est négatif, c'est-à-dire que non seulement la totalité des investissements, mais encore une partie des dépenses de fonctionnement doivent être financées par l'emprunt. Une telle situation est doublement contraire à l'esprit du modèle de compte. D'une part le compte de fonctionnement est déficitaire, ce qui implique que le coût des prestations publiques (dépenses courantes et amortissements) n'est pas couvert par les revenus courants. D'autre part l'emprunt sert à financer des dépenses courantes réelles, comme des salaires, alors que le modèle de compte ne le justifie que pour le financement d'investissements.

Afin d'avoir une vue générale, il est utile de considérer l'ensemble des dépenses et des recettes publiques, en agrégeant les comptes de fonctionnement et d'investissement. De cette manière, nous mettons en évidence l'insuffisance de financement – couverte par l'emprunt – qui constitue en quelque sorte le déficit global de l'Etat<sup>1</sup>. Le graphique 7.3 montre cette évolution des dépenses et des recettes totales, en termes nominaux. La différence entre les deux courbes constitue le déficit global, couvert par l'emprunt.

Durant les années 70, l'Etat a connu des déficits parfois importants suite aux crises caractérisant cette période ; en 1979, l'insuffisance de financement se montait à 154 millions. Les années 80, quant à elles, peuvent être divisées en deux périodes. Une première période de croissance économique de 1980 à 1987, caractérisée par de faibles déficits, voire un quasi-équilibre budgétaire. La seconde période de 1987 à 1991 durant laquelle la croissance économique se ralentit, et qui connaît des déséquilibres budgétaires importants et croissants. En fait, une insuffisance de financement apparaît dès 1986 ; faible d'abord, elle s'accroît rapidement. A partir de 1988, ce déficit global s'agrandit, passant de 240 millions cette année-là à 403 millions en 1990, puis 580 et 581 prévus en 1991 et 1992.

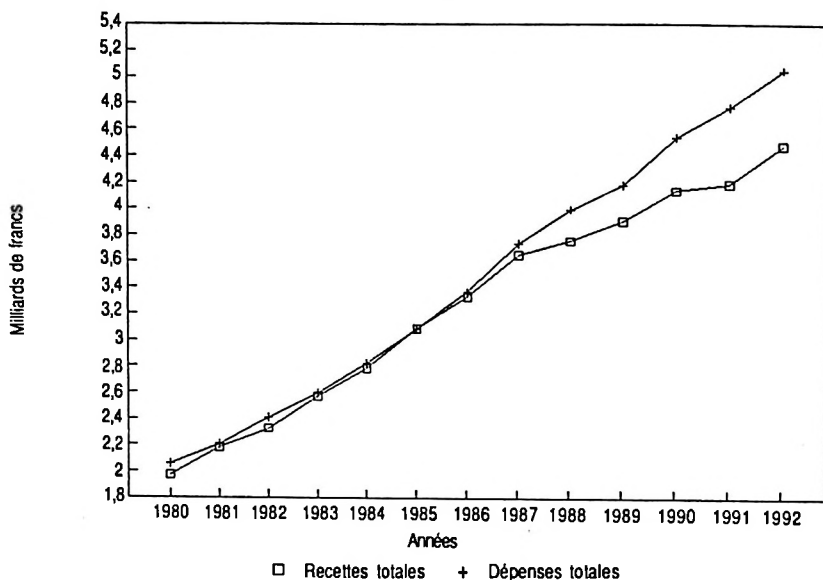
Considérant les graphiques 7.1 et 7.3, nous constatons que si les dépenses et les recettes augmentent de concert jusqu'en 1987, en revanche dès 1988 la croissance des recettes se ralentit tandis que les dépenses continuent à croître. Le déficit résulte alors naturellement du découplage entre dépenses et recettes, dû au ralentisse-

---

1. Nous définissons : Dépenses totales = charges de fonctionnement (sans amortissements) + dépenses d'investissement ; Recettes totales = revenus de fonctionnement + recettes d'investissement ; Emprunt = insuffisance de financement = dépenses totales – recettes totales = "déficit global".

ment de la croissance des recettes et au non ralentissement des dépenses. Les graphiques montrent aussi la reprise des recettes en 1990, due à la bonne conjoncture en 1989 et au début de 1990. Quant aux recettes prévues en 1991, elle sont largement sous-estimées.

Graphique 7.3 Canton de Genève : recettes et dépenses totales (fonctionnement et investissement), en termes capitaux



Source : Comptes 1980-1990, budget 1991, projet de budget 1992.

Le graphique 7.4 montre la même évolution en termes réels (et en indice), c'est-à-dire en éliminant l'effet de l'inflation. Il met en évidence le fait qu'à partir de 1988, les dépenses réelles ralentissent leur croissance et les recettes réelles stagnent. Ce changement de tendance est dû à la forte inflation constatée durant la fin de la décennie, qui a en partie annulé la croissance nominale du budget public.

Un autre constat résulte de la comparaison de ces données budgétaires avec l'évolution de l'activité économique globale du canton, mesurée par le revenu cantonal. Si jusqu'en 1987 les recettes de l'Etat croissent plus rapidement que le revenu cantonal, en revanche dès 1988 les recettes croissent moins vite que le revenu cantonal, que ce soit en termes nominaux ou réels.

Alors que la croissance économique est positive durant cette période, les recettes n'augmentent que faiblement, voire stagnent en termes réels. Il se produit un découplage entre l'activité économique du canton et les recettes de l'Etat, ce que met en évidence le graphique 7.4.

Corollaire de la croissance des besoins de financement, la dette publique augmente dès 1986, pour atteindre 4 334 millions de francs fin 1992 (chiffre prévu), deux fois et demi la dette de 1980. Toutefois, cet endettement demeure encore en phase avec l'accroissement du revenu cantonal qui a aussi plus que doublé durant cette période : le rapport de la dette au revenu cantonal, de 16,4 % en 1980, passerait à 19,4 % en 1992, après être descendu à 13,8 % en 1985.

Ces considérations nous permettent de tirer une première conclusion : si une "crise" est apparue en 1989, c'est plus à cause d'une chute des recettes que d'une soudaine explosion des dépenses. Les dépenses n'ont fait que poursuivre leur tendance de la décennie, alors qu'il s'est produit un réel fléchissement de la croissance des recettes.

Nous allons examiner à présent en détail les causes de cette évolution.

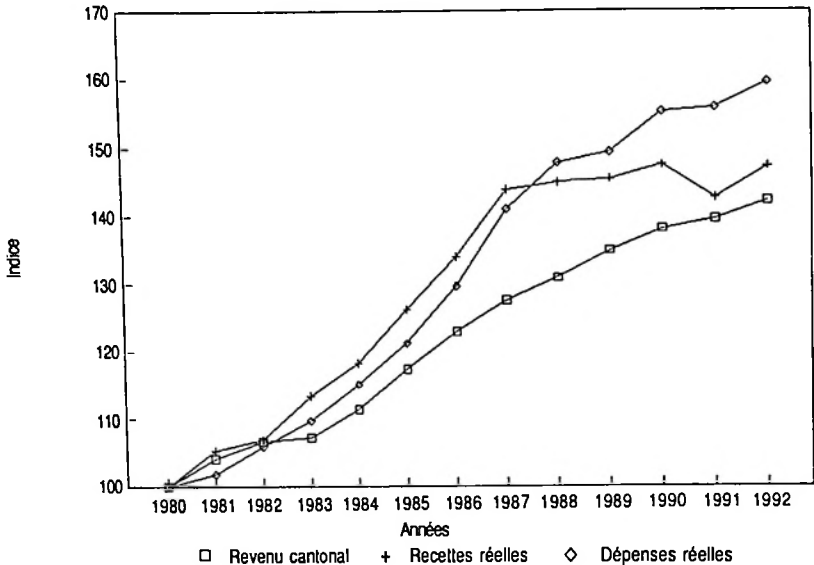
### 7.3 L'ÉVOLUTION DES DÉPENSES

Nous avons vu que les dépenses totales de l'Etat ont connu une croissance nominale importante durant toute la décennie, croissance qui ne s'est pas ralentie ces dernières années. Cependant, une analyse plus contrastée doit être faite pour distinguer la part des charges de fonctionnement de celle des investissements dans cette évolution.

#### 7.3.1 Les investissements et leur financement

Du côté des investissements, le fait marquant est leur très forte augmentation à partir de 1985. En trois ans (1984-87), les investissements bruts passent de 300 à 540 millions par année, pour se stabiliser à ce niveau. Ils subissent ensuite une nouvelle hausse en 1991 pour passer à 600 millions. Cette politique d'investissement est probablement nécessaire et répond aux besoins en matière d'infrastructures et d'équipements publics. Mais elle comporte un coût élevé qui se répercute en charges supplémentaires dans le compte de fonctionnement.

Graphique 7.4 Canton de Genève : revenu cantonal, recettes et dépenses totales (indices base 1980 = 100), en termes réels



Source : Comptes 1980-1990, budget 1991, projet de budget 1992.

La politique d'investissement est tout d'abord coûteuse lorsque le budget courant ne permet pas un autofinancement important, c'est-à-dire lorsqu'il faut emprunter. Alors qu'en 1985, seul 1 % des investissements est financé par l'emprunt, ce sont déjà 54 % en 1988, 91,8 % en 1990 et 124 % en 1992 ! L'emprunt se justifie économiquement parce qu'il permet de répartir le coût des investissements sur plusieurs années, pendant la durée de vie de l'équipement en question. Mais plus la part de l'emprunt augmente (autrement dit plus l'autofinancement diminue), plus cela se paie par des coûts élevés en termes de *service de la dette*. Et effectivement, ce poste devient de plus en plus important dès 1990 et limite les ressources disponibles pour d'autres dépenses courantes. Cela étant, il convient d'éviter tout catastrophisme sur cette question : le poids des intérêts passifs par rapport aux recettes courantes demeure encore modéré, même s'il croît rapidement, passant de 4,7 % en 1985 à 5,9 % en 1991 et à 6,7 % en 1992.

Ensuite, la hausse des investissements se répercute sur le compte de fonctionnement par une hausse des dépenses courantes qui sont liées à l'utilisation des nouveaux équipements, notamment en personnel, fonctionnement et entretien.

Enfin, la hausse des investissements entraîne une hausse des *amortissements*. Ceux-ci servent à financer le remplacement du capital "usagé", et en pratique à financer de nouveaux investissements. La hausse des amortissements dans le budget de fonctionnement réduit la part disponible pour les autres dépenses courantes. S'il n'est pas possible de diminuer ces dernières, alors les dépenses totales de fonctionnement augmentent.

Un problème qu'il convient de noter est que la comptabilisation des amortissements intervient avec un retard de deux ans<sup>1</sup>. Or dans une phase de hausse des investissements, les amortissements correspondants, en hausse aussi, n'apparaissent au budget que deux ans plus tard. Bien sûr, ce phénomène ne modifie en rien le montant de l'insuffisance de financement, mais il modifie néanmoins le résultat du compte de fonctionnement qui apparaît plus favorable. Si l'on avait amorti avec seulement un an de décalage, le solde de fonctionnement aurait été plus petit, donnant ainsi plus tôt un signal aux observateurs et aux "décideurs".

### 7.3.2 Les charges de fonctionnement

La tendance des charges de fonctionnement est une croissance *forte* et relativement *constante* durant toute la décennie, à l'exception d'un léger ralentissement en 1989. Cette stabilité dans la croissance est le résultat de deux tendances opposées.

Les facteurs de croissance sont, outre les effets induits de la hausse des investissements, l'indexation des charges salariales (croissance nominale) et l'augmentation continue du nombre de postes de travail d'environ 1 à 1,5 % par an (croissance réelle). De même, des domaines particuliers d'activité de l'Etat ont vu leurs dépenses "exploser", notamment celui des personnes âgées<sup>2</sup>, du service de la dette<sup>3</sup> et des amortissements<sup>4</sup>.

---

1. Lorsqu'en l'année T le budget de l'année T+1 est établi, on ne connaît les comptes définitifs, donc le bilan, que de l'année T-1. Puisque les amortissements sont calculés en fonction du bilan, un décalage de deux ans apparaît entre la base "réelle" (T-1) et la budgétisation (T+1) des amortissements.

2. En deux ans, de 1988 à 1990, la hausse des dépenses directes sous forme d'allocations et d'assistance financière est d'environ 100 millions de francs. Il en va de même entre 1990 et 1992 selon les prévisions.

3. Le seul service de la dette augmente chaque année de 30 millions en 1990 et 1991 (au lieu des 10 millions habituellement) et de 50 millions en 1992, du fait du surcroît d'emprunts contractés à partir de 1988.

4. Jusqu'en 1991, les amortissements croissent plus rapidement que les charges totales, du fait de la croissance des investissements.

Le facteur de ralentissement de cette croissance semble être la limitation de certaines dépenses parmi celles dites "générales" (matériel, fonctionnement courant), principalement durant les derniers exercices. C'est probablement grâce à cet effort que les dépenses totales ont pu être quelque peu contenues. En 1992, la croissance modérée des dépenses est due à deux mesures nouvelles, le blocage des effectifs du personnel et la réduction du taux d'amortissement.

Par ailleurs, il faut noter qu'un ajustement des dépenses s'est produit d'une manière mécanique par le biais de l'inflation, ce qui fait qu'en termes réels la croissance des dépenses a considérablement ralenti depuis 1988.

En conclusion, l'addition de la forte croissance des investissements et de la constante croissance des dépenses courantes a mené à une augmentation continue des dépenses totales de l'Etat, au moins en termes nominaux. Cette tendance, qui ne paraît pas s'infléchir, a conduit de façon quasiautomatique à un déficit quand les recettes ont fortement ralenti leur croissance.

C'est à présent du côté des recettes qu'il convient de se tourner pour trouver la cause directe des déficits actuels.

## 7.4 L'ÉVOLUTION DES RECETTES

Nous avons constaté plus haut la rupture qui s'est produite dès 1988 entre l'évolution des recettes de l'Etat et l'activité économique du canton.

Ce découplage s'explique par des évolutions – subies ou voulues – de la fiscalité. La croissance des recettes a ensuite repris en 1990. Le graphique 7.5 montre l'évolution des différents impôts (en indice)<sup>1</sup>.

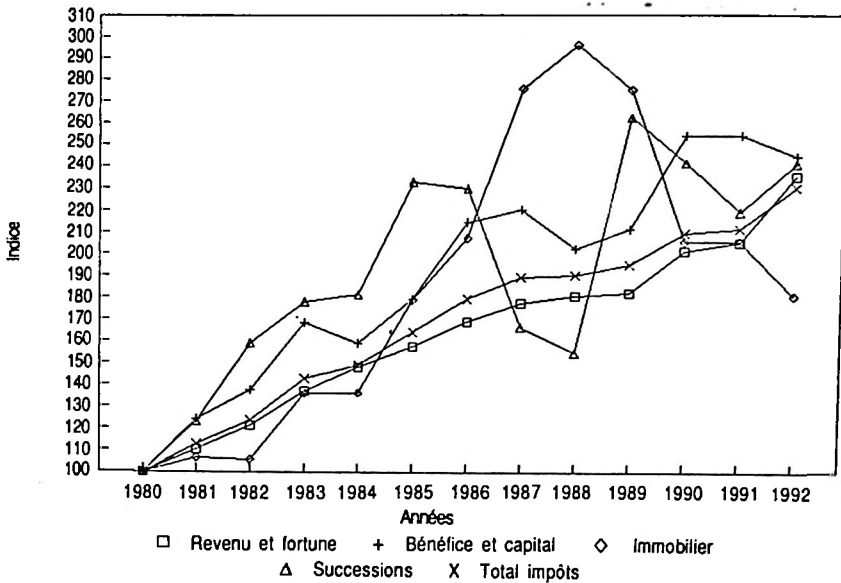
### 7.4.1 L'imposition des personnes physiques

En ce qui concerne l'imposition des personnes physiques, des réformes fiscales structurelles ainsi que des phénomènes économiques conjoncturels ont produit leurs effets en même temps.

---

1. Dans le graphique 7.5, nous avons regroupé sous le terme "immobilier" les impôts spéciaux, l'impôt immobilier complémentaire et les droits d'enregistrement et de timbre, bien qu'ils ne dépendent pas *uniquement* du secteur immobilier.

Graphique 7.5 Canton de Genève : produit des impôts (indices base 1980 = 100), en termes nominaux



Source : Comptes 1980-1990, budget 1991, projet de budget 1992.

Une première réforme a consisté dans la possibilité de déduire du revenu imposable les cotisations versées à des institutions de prévoyance professionnelles, dans le cadre du "deuxième pilier" du système des retraites. A partir de 1987, cette disposition a diminué les recettes fiscales de plusieurs dizaines de millions par an.

Ensuite, l'augmentation du rabais accordé, puis la modification du barème ont allégé dès 1988 l'imposition des couples mariés et des personnes à charge, diminuant les recettes fiscales de manière importante.

Enfin, à partir de 1990, l'adaptation des barèmes au coût de la vie, autrement dit la suppression de la progression à froid, a supprimé l'augmentation *réelle* des recettes qui fait suite à une augmentation nominale des revenus des contribuables. L'Etat a bien sûr longtemps profité du fait que l'inflation faisait augmenter le taux d'imposition et donc les recettes fiscales réelles, sans qu'il soit nécessaire de procéder ouvertement à des hausses d'impôt. Cependant, cette réforme n'a produit ses effets qu'à partir de l'exercice 1990 ; or, les recettes fiscales cette année-là ont été exceptionnellement bonnes (+ 10,3 %). *La suppression de la progression à froid ne constitue donc en aucun cas une explication à*

*l'apparition des déficits.* Et malgré cette réforme, les recettes fiscales nominales augmenteront avec le revenu nominal, et les recettes réelles avec la croissance réelle de l'économie.

Des facteurs conjoncturels importants ont été le krach boursier de 1987 et la hausse des taux d'intérêt, notamment hypothécaires. Le premier a entraîné des pertes boursières qui ont sans doute affecté les résultats d'entreprises qui, du fait de leur forme juridique, sont imposées comme personnes physiques. Le second a augmenté les charges immobilières, déductibles du revenu imposable. Ces événements, ainsi que le léger ralentissement conjoncturel, ont pu diminuer les revenus imposables.

Certains ont invoqué le nombre élevé des pendulaires travaillant à Genève mais vivant dans le canton de Vaud, et le fait que ces contribuables ne paient aucun impôt à Genève en vertu du principe fédéral d'imposition au lieu de domicile. Leur nombre a crû de façon importante durant la décennie écoulée, mais cette évolution étant graduelle, elle ne peut être à l'origine de la chute brutale des recettes fiscales. De même en ce qui concerne l'arrivée et le départ de contribuables, il est délicat de tirer des conclusions en l'absence de données complètes. Ce qui est certain, c'est qu'en 1988 comme en 1989, le taux de croissance de l'économie genevoise s'est situé en dessous de la moyenne suisse<sup>1</sup>. S'agit-il d'un phénomène conjoncturel, ou bien cela résulte-t-il d'une certaine perte de "substance" économique, de nature plus structurelle ? Il est bien sûr trop tôt pour le dire.

Il demeure bien sûr une part d'incertitude quant aux poids respectifs des différents facteurs que nous avons évoqués. Quoiqu'il en soit, la stagnation des recettes de l'impôt sur le revenu et la fortune des personnes physiques entre 1987 et 1989 est tout à fait frappante : alors que la croissance économique à Genève était de 5,8 % entre 1986 et 1987, et de 4,8 % entre 1987 et 1988, ces recettes fiscales n'ont crû respectivement que de 1,9 % et 0,8 % l'année suivante (87-88 et 88-89)<sup>2</sup>. D'un autre côté, la reprise des recettes fiscales en 1990 est elle aussi spectaculaire, et donne à penser que la stagnation n'aura été que transitoire. Après que s'est produit "l'effet de seuil" dû aux réformes fiscales et aux facteurs de conjoncture économique, les recettes fiscales sur les personnes physiques reprennent une croissance importante, qui ne paraît qu'à peine atténuée par la suppression de la progression à froid.

---

1. Ce sont les derniers chiffres disponibles.

2. Il existe un décalage d'une année entre la formation du revenu et le paiement de l'impôt.



## 7.4.2 L'imposition des entreprises

Les recettes fiscales issues de l'imposition du bénéfice et du capital des personnes morales sont relativement instables, d'une part pour une raison de technique fiscale et d'autre part du fait de la sensibilité des bénéfices des entreprises aux cycles conjoncturels. Ces deux facteurs expliquent la stagnation de ces recettes en 1988 (-7,9 %) et en 1989 (+4,4 %, mais sans atteindre le niveau de 1987). Que ces résultats soient dus à une évolution structurelle – des départs d'entreprises hors du canton – demanderait à être vérifié sur la base de données complètes.

La technique fiscale introduit un facteur cyclique dans les recettes fiscales par le fait que l'impôt payé durant l'année (sur le bénéfice de l'année précédente) est déductible du bénéfice de ce même exercice. Lorsque l'entreprise a réalisé un large bénéfice l'année précédente, l'impôt dû élevé vient diminuer le bénéfice imposable de l'année en cours. Ce phénomène expliquerait une partie des résultats négatifs de l'imposition des entreprises en 1988.

Le facteur conjoncturel est le krach boursier de 1987, qui a causé la diminution des bénéfices des sociétés en raison des pertes boursières et de la baisse des activités liées à la bourse. Plus généralement, le léger ralentissement de l'économie durant ces années-là, ainsi que la hausse des taux d'intérêt ont été un facteur important de diminution des résultats des entreprises, donc des recettes fiscales.

Malgré tout, la croissance réelle de l'économie genevoise s'est maintenue à un niveau relativement élevé, particulièrement en 1989 et cela explique la reprise tout à fait spectaculaire des recettes fiscales sur les entreprises en 1990 (+20 %). Les perspectives sont plus sombres pour la suite, au vu du fort ralentissement conjoncturel amorcé dès la fin de l'année 1990.

## 7.4.3 Les autres impôts

Les impôts partiellement ou entièrement liés aux *transactions immobilières*, à savoir les impôts spéciaux sur les bénéfices immobiliers et les droits d'enregistrement et de timbre, qui avaient pris une place importante parmi les recettes fiscales depuis 1985, ont subi dès 1989 le contre-coup du ralentissement de l'activité dans ce domaine. Du fait de la hausse des taux hypothécaires et des arrêtés fédéraux urgents, la baisse de ces recettes a été très importante en 1989 et 1990. Jusqu'en 1988, ces impôts constituaient le principal facteur de croissance des recettes ; leur chute pèse

lourdemment sur le budget à partir de 1989. C'est un impôt de nature aléatoire, celui sur les successions, qui "sauve" le budget cette année-là en rapportant 50 millions supplémentaires.

Il reste à déterminer si les impôts liés à l'immobilier ont définitivement perdu leur dynamisme ou si leur ralentissement n'est que temporaire. Or, l'état du marché de la construction en 1991 semble indiquer que la stagnation de ces recettes fiscales devrait se poursuivre au moins durant quelques années. Pendant ce temps, le budget de l'Etat ne pourra plus compter que sur les impôts directs sur les personnes physiques et les entreprises.

## 7.5 LA SITUATION À LA FIN DE 1991 ET LES PERSPECTIVES D'AVENIR

### 7.5.1 Les comptes 1990 et le budget 1991

Les budgets publics révèlent souvent des surprises, et c'est pourquoi il faut se garder des jugements définitifs. L'analyse de "l'actualité" dépend étroitement des données à disposition. Ainsi, ce n'est qu'au milieu de 1991 que l'on dispose des comptes 1990, et c'est alors seulement qu'il est possible de juger la situation véritable de l'année en cours et de développer des perspectives pour l'année suivante.

Lors de la révision du budget 90, les recettes avaient été revues à la baisse et les dépenses à la hausse. Pour finir, dans le compte de fonctionnement, les recettes correspondent exactement à ce qui avait été fixé initialement, alors que les dépenses sont plus élevées de presque 200 millions<sup>1</sup>, ce qui entraîne un déficit de cet ordre de grandeur-là (puisque le budget initial était équilibré). Comme prévu, les recettes liées à l'immobilier sont relativement faibles. Mais il est surprenant de constater le dynamisme des impôts frappant les personnes physiques et les entreprises, qui augmentent respectivement de 10,3 % et 20 % par rapport à 1989. Ces impôts prélevés en 1990 proviennent du revenu cantonal de 1989 qui a subi une croissance nominale non négligeable de 6,8 %. Ce phénomène est-il passager, ou bien peut-on s'attendre, à l'avenir, à retrouver des taux de croissance importants des recettes fiscales ?

L'analyse des recettes qui a été menée plus haut nous conduit à penser que les effets des réformes fiscales sont passés, et que c'est

---

1. Principalement du fait des traitements du personnel et des allocations aux personnes âgées, mais aussi à cause d'une reprise de certaines dépenses générales (prestations de tiers).

principalement la conjoncture économique qui déterminera l'évolution des recettes. Ainsi, en 1990, malgré le ralentissement de fin d'année, la croissance nominale devrait s'être maintenue. Mais cela n'est plus certain en 1991 ; de plus, l'économie genevoise a probablement été plus touchée par le refroidissement conjoncturel que le reste du pays, ce qu'atteste son taux de chômage relativement élevé.

Pour l'avenir, le problème structurel du budget se présente sous deux aspects. D'une part, il y a le décalage entre le *niveau* des dépenses et des recettes, qui s'est produit en trois ans de 1988 à 1990. Si l'on se fixe comme objectif de revenir à un compte de fonctionnement équilibré, comme le veut le modèle de comptes, il est tout à fait clair que ce déficit ne pourra être comblé que par une modération importante des dépenses, ou par une hausse très forte des recettes. Sans quoi, si dépenses et recettes poursuivent leur croissance actuelle, le déficit ne fera que s'agrandir. Il est donc indispensable que la croissance des recettes dépasse celle des dépenses, ce qui ne s'est plus produit depuis 1986.

Mais d'autre part, le dynamisme des recettes paraît compromis par la chute des revenus liés à l'immobilier. Celle-ci annule en partie la reprise des recettes fiscales liées aux revenus et aux bénéfiques : ainsi en 1990, malgré de bonnes rentrées fiscales, les recettes globales n'augmentent pas suffisamment (+ 6,4 %) pour absorber l'ensemble des dépenses courantes (+ 9,4 %). Si les dépenses poursuivent ainsi leur croissance tendancielle, il n'y a aucune raison de s'attendre à un rééquilibrage prochain du compte de fonctionnement.

Que peut-on dire alors du budget 1991 ? Il est certain que celui qui a été voté est devenu irréaliste. Ce budget, maintenant que les chiffres de 1990 sont connus, prévoit une hausse des dépenses et des recettes respectivement de 4,3 % et 1,8 %, ce qui est beaucoup trop faible d'un côté comme de l'autre. Dépenses et recettes seront plus élevées. Mais le déficit demeurera-t-il ? Si – perspective irréaliste – le gouvernement parvient à ne pas dépasser le budget voté ; et si toutes les recettes croissent de la même manière qu'en 1990 (sauf les impôts liés à l'immobilier et les droits de succession qui stagnent), alors il n'y aura pratiquement pas de déficit en 1991 ! Au contraire, pour que le déficit reste celui qui a été prévu, et si les dépenses croissent au même rythme que celui prévu lors de l'élaboration du budget 91 (+ 8,4 % à partir du budget 90 révisé), il faut que les recettes fiscales croissent de 8 % pour les personnes physiques et de 10 % pour les entreprises. Il n'y aura donc probablement pas de miracle lors du bouclage des comptes 1991.

### 7.5.2 Le projet de budget 1992

Le projet de budget 1992 actuellement à l'étude donne à la fois l'impression d'une fuite en avant, en même temps qu'il illustre la difficulté de résoudre le problème structurel du déficit.

Globalement, le besoin de financement en 1992 est maintenu au niveau prévu pour 1991 à 581 millions. D'une part, les investissements reviennent à leur niveau, certes élevé, de 1987-90, autour des 540 millions en termes bruts<sup>1</sup>.

D'autre part, le déficit du budget de fonctionnement n'est maintenu à son niveau antérieur (290 millions en 1992) que grâce à une réduction de 100 millions environ des amortissements. Hors amortissements, le déficit de fonctionnement poursuit la tendance à la dégradation amorcée en 1988. Certes, une mesure importante consiste dans le blocage des effectifs du personnel. Celle-ci contribue à freiner la croissance des dépenses, qui est désormais inférieure à la croissance des recettes<sup>2</sup>. Mais toutes les dépenses poursuivent en fin de compte leur croissance.

Par ailleurs, l'effet réel de la modification du taux d'amortissement dépend de la contrainte budgétaire que s'est fixé le gouvernement. Si la réduction des amortissements n'est qu'une mesure prise après l'élaboration du budget, comme mesure "cosmétique" a posteriori, elle n'a aucun effet réel : le montant à emprunter ne varie pas, puisque celui-ci dépend exclusivement des investissements nets et du déficit "réel" de fonctionnement (hors amortissements) qu'il faut financer. Si le gouvernement s'est au contraire fixé a priori comme contrainte stricte un déficit de fonctionnement de 300 millions, alors la réduction des amortissements réduit la portée d'une telle contrainte en laissant une plus grande marge pour des dépenses courantes, financée par l'emprunt. Si le gouvernement s'était fixé réellement la contrainte d'un déficit de 300 millions sans possibilité de réduire les amortissements, il aurait dû alors chercher de nouvelles réductions de dépenses de fonctionnement. La mesure prise laisse donc accroire que le gouvernement ne veut pas procéder aux choix politiques que les circonstances imposent, ce d'autant plus qu'il ne précise pas la durée de cette dérogation au taux d'amortissement normal. La première étape du plan de réduction du déficit – en vue de son équilibre en 1996 – ne semble donc réalisée que grâce à un artifice comptable.

---

1. Mais une bonne partie de la baisse n'est due qu'à un transfert de charge sur des établissements publics.

2. Bien que ces taux soient faussés par la non pertinence des niveaux de dépenses et de recettes prévus au budget 1991.

## 7.6 CONCLUSIONS

L'analyse des comptes de la décennie 1980 montre que la *cause immédiate* des déficits actuels réside plutôt dans la chute de la croissance des recettes, les dépenses n'ayant fait que poursuivre une tendance de croissance élevée mais stable. Mais qu'en revanche, la solution aux déficits est à rechercher du côté des dépenses.

C'est grâce à des recettes fiscales extraordinaires liées à l'immobilier que l'Etat a pu afficher des résultats positifs durant les années 80. La conjonction de réformes fiscales touchant les personnes physiques, du krach boursier de 1987, de l'effondrement du marché de l'immobilier et de la stagnation économique en 1991 a soudainement révélé le problème structurel que constitue une fiscalité inadaptée aux besoins de financement actuels.

Certes, un déficit public n'est pas obligatoirement une catastrophe, loin de là. En effet, particulièrement en période de ralentissement conjoncturel, le budget de l'Etat devrait jouer un rôle de relance de l'activité économique. Et effectivement, nous constatons que la politique suivie par l'Etat est de fait une politique anticyclique de relance. Le maintien d'un volume élevé de dépenses et l'augmentation des dépenses d'investissement ont notamment pour effet de soutenir le secteur particulièrement touché de la construction. Cependant, rien n'indique que cette relance permettra de combler le déficit dans l'avenir en induisant des recettes fiscales supplémentaires. L'endettement accru dû au déficit se paiera cher, à la fois en intérêts et en marge de manœuvre budgétaire.

La "crise" des finances publiques genevoises révèle en quelque sorte le renforcement de la contrainte budgétaire qui s'impose à l'Etat, bien que le gouvernement semble s'être affranchi de celle-ci en laissant s'accroître le déficit. Mais le temps de la facilité semble néanmoins révolu. Dès maintenant, les dépenses publiques réelles ne pourront croître, au mieux, qu'au rythme de la croissance réelle de l'économie, et plus précisément au rythme des recettes réelles, à moins d'augmenter considérablement la dette publique. Cette situation oblige à des choix politiques clairs de la part des pouvoirs publics.

A l'évidence, ceux-ci ont plusieurs domaines d'action à leur disposition, outre l'augmentation des impôts. D'une part, une meilleure détermination des priorités dans les dépenses – tant de fonctionnement que d'investissement – afin de modérer leur croissance globale tout en répondant aux attentes et aux besoins accrus de la population dans certains secteurs.

D'autre part, la mise en chantier d'une réforme fiscale en profondeur : à présent, non seulement la fraude, mais surtout les multiples lacunes de la loi fiscale qui permettent à beaucoup de contribuables hormis les salariés - d'échapper en toute légalité à une partie de l'impôt, devront être abordées de front.

Enfin, ils peuvent envisager de nouveaux domaines de prélèvement fiscal remplaçant le secteur de l'immobilier qui n'est plus, du moins temporairement, l'élément dynamique du système fiscal. Ou encore une augmentation ouverte du taux d'imposition pour financer des projets particuliers (des "centimes additionnels" symboliquement affectés), c'est-à-dire pour couvrir toute expansion qui dépasse la croissance réelle de l'économie.

Un tel catalogue de mesures ne fait que reprendre des évidences formulées dans tous les milieux. Mais le côté positif des "crises" réside peut-être dans l'obligation de procéder réellement à ces choix...

## RÉFÉRENCES

*Compte d'Etat de la République et canton de Genève*, Chancellerie d'Etat, années 1979 à 1990.

*Budget de la République et canton de Genève*, Chancellerie d'Etat, diverses années.

## ANNEXE 7.1

## Finances publiques du Canton de Genève, 1980-1992

Comptes d'Etat	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991b	1992pb
<i>Fonctionnement</i>													
Charges fonctionnement	1 922	2 070	2 242	2 420	2 621	2 849	3 055	3 351	3 637	3 860	4 222	4 405	4 681
dont amortissements	107	115	100	100	107	128	143	162	189	211	230	245	176
Revenus fonctionnement	1 911	2 118	2 262	2 510	2 701	3 026	3 264	3 569	3 657	3 786	4 028	4 100	4 391
Solde avant amortissement	96	163	120	190	187	305	352	379	209	137	36	-59	-114
Solde fonctionnement	-11	48	20	90	80	177	209	217	20	-74	-194	-304	-290
Croissance charges (%)	2,73	7,70	8,31	7,94	8,31	8,70	7,23	9,69	8,53	6,13	9,38	4,33	6,27
Croissance revenus (%)	5,70	10,83	6,80	10,96	7,61	12,03	7,87	9,34	2,47	3,53	6,39	1,79	7,10
<i>Investissement</i>													
Dépenses brutes d'investissement	240	245	261	270	305	363	446	538	541	525	541	604	543
Recettes d'investissement	59	65	61	55	74	55	62	76	98	112	103	88	76
Investissement net	180	180	200	215	231	309	384	462	448	414	439	521	467
Croissance investissement brut (%)	1,69	2,08	6,53	3,45	12,96	19,02	22,87	20,63	0,56	-2,96	3,05	11,65	-10,10
Insuffisance de financement	85	17	79	25	44	3	33	83	240	277	403	580	581
<i>Revenu cantonal</i>													
Croissance nominale (%)	6,49	9,46	7,47	4,66	7,86	9,45	6,55	5,83	4,84	6,83	7,00 <sup>1</sup>	5,66 <sup>1</sup>	5,56 <sup>1</sup>
Croissance réelle (%)	2,51	4,04	2,40	0,54	3,98	5,25	4,73	3,78	2,68	3,10	2,32 <sup>1</sup>	1,00 <sup>1</sup>	2,00 <sup>1</sup>

Unités : millions de francs.

1. Estimation.

Sources : Compte d'Etat 1979-1990 ; Budget de l'Etat 1991 ; Projet de budget de l'Etat 1992 (ne comprenant pas les "imputations internes") ; Annuaire statistique du canton de Genève ; La Vie économie, DFEP ; Konjunkturforschungsstelle ETH-Zürich.

**ANNEXE 7.2**  
**Finances publiques du Canton de Genève, 1980-1992 (Suite)**

Indicateurs	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991b	1992pb
Capacité d'autofinancement (%) <sup>1</sup>	5,0	7,7	5,3	7,6	6,9	10,1	10,8	10,6	5,7	3,6	0,9	-1,4	-2,6
Financement des investisseurs par l'emprunt (%) <sup>2</sup>	47,2	9,4	39,5	11,6	19,0	1,0	8,6	18,0	53,6	66,9	91,8	111,3	124,4
Poids des intérêts passifs par rapport (%) :													
- aux impôts						6,0	5,8	5,8	6,2	6,4	6,9	7,9	8,7
- aux recettes de fonct.						4,7	4,6	4,5	4,7	4,8	5,2	5,9	6,7
- aux dépenses de fonct.						5,0	5,0	4,8	4,7	4,7	5,0	5,5	6,3
Dette (millions de fr.)	1 676	1 769	1 794	1 947	2 099	2 043	2 269	2 346	2 573	2 929	3 418	3 998	4 334
Dette/revenu cantonal (%)	16,4	15,9	15,0	15,5	15,5	13,8	14,4	14,0	14,7	15,7	17,1	18,9	19,4
Insuffisance de financement revenu cantonal (%)	0,8	0,2	0,7	0,2	0,3	0,0	0,2	0,5	1,4	1,5	2,0	2,7	2,6

1. Capacité d'autofinancement = autofinancement (amortissements + bénéfices) / recettes de fonctionnement.

2. Financement des investisseurs par l'emprunt = insuffisance de financement / investissements nets.

Sources : Compte d'Etat 1979-1990 ; Budget de l'Etat 1991 ; Projet de budget de l'Etat 1992 ; La Vie économie, DFEP.



## POSTFACE

# Le défi des finances publiques

Il n'est pas aisé d'imaginer ce que le lecteur, qui aura lu tout ou partie de cet ouvrage, aura retenu de ce commentaire des finances publiques de l'*Etat fédératif suisse*. Tout en étant parfaitement conscient que ce travail ne donne pas une réponse à toutes les questions que l'on doit se poser sur ce sujet, on peut espérer qu'il a, au moins en partie, rempli son double but : d'une part, dresser un commentaire des principaux aspects des finances publiques de la Suisse et d'autre part, montrer que la science économique, si ce n'est de façon décisive, aide à poser les problèmes correctement et contribue à trouver des réponses.

Le fait que cet ouvrage ait été élaboré par des jeunes chercheurs n'est certainement pas la cause du sentiment d'inachevé qui peut s'en dégager. La modeste collecte de résultats analytiques ou de propositions politiques univoques est due à trois facteurs au moins.

Premièrement, les mécanismes dont dépendent les conséquences économiques et sociales d'un événement ou d'une décision sont si complexes que l'on est jamais certain d'avoir identifié tous les rouages. Face à cela, le praticien a trop souvent tendance à trouver là une preuve que la théorie n'est qu'un but en soi et qu'elle n'est d'aucune utilité pour prendre les décisions. Faut-il préciser, et nous espérons l'avoir suffisamment démontré, que cette attitude relève d'une confusion malheureuse entre complexité des problèmes et savoir limité. Par quel miracle, hormis la chance sur laquelle on ne saurait compter pour réussir, le praticien pourrait-il agir mieux en sachant moins ?

Il est vrai que la connaissance est perfectible ; mais jusqu'à aujourd'hui, on a négligé en sciences humaines de faire les efforts qui auraient permis d'élever le niveau de connaissance du fonctionnement de l'économie et des sociétés comparativement à celui que les scientifiques ont de la nature. Cela nous conduit à notre deuxième conclusion, à savoir que les finances publiques et les problèmes qu'elles posent devraient faire l'objet d'une plus grande attention de la part des chercheurs et des praticiens chargés de préparer des décisions, et cela tant dans le domaine de la science économique que des autres disciplines.

Enfin, les difficultés observées dans la conduite quotidienne des finances publiques viennent souvent de ce que les décisions sont prises par des politiciens, dans le cadre d'un processus de décision politique. Cette remarque ne signifie pas que nous le déplorons ou que nous aurions une meilleure organisation à proposer. Pas du tout. Elle traduit simplement le fait que les processus démocratiques sont fondamentalement orientés par la nécessité, pour les hommes et les femmes politiques, de plaire à leur électorat, ce qui peut les conduire, chaque fois que les mécanismes économiques et sociaux jouent différemment de ce que la majorité du peuple s'imagine, à mener une politique différente de celle qui serait souhaitable. Outre une meilleure connaissance des conséquences économiques et sociales d'un événement ou d'une décision, il y a donc lieu de pousser les recherches sur les dysfonctionnements des gouvernements.

Mais au fond, pourquoi cette insistance en faveur d'une amélioration de l'efficacité de l'activité de l'Etat et plus précisément de ses finances publiques ? Parce que, comme on le relevait dans la préface, l'Etat n'est pas une entité indépendante de l'économie. Il entre directement en concurrence avec l'économie privée en puisant dans le même réservoir de ressources productives limitées ; de plus, les impôts qu'il prélève ou les transferts qu'il distribue provoquent des distorsions de l'allocation des ressources, cause d'une perte de bien-être ; et enfin, les décisions qu'il prend ne sont pas toujours optimales en raison des dysfonctionnements des systèmes politiques.

De plus, en ce qui concerne plus spécifiquement la Suisse, tant que son économie jouissait d'une marge de capacité concurrentielle appréciable, des erreurs de gestion des finances publiques ne portaient guère à conséquence, d'autant plus qu'elles y étaient plutôt modérées comparées à celles des autres pays. Mais avec la concurrence qui se renforce en raison de la globalisation de l'économie et de la formation de l'Europe, l'avantage concurrentiel de la Suisse s'est amenuisé. A cela s'ajoutent les menaces et

les besoins nouveaux qui se profilent sur l'environnement politique, économique et social d'aujourd'hui et de demain. Il importe dans ces conditions que le pays ne cherche pas seulement à se surpasser comme le fait une partie importante de l'économie privée, mais que cet effort s'étende à la conduite des politiques publiques, et en particulier à la conception et à la conduite des finances publiques. Puisse cet ouvrage contribuer à cette prise de conscience et fournir déjà quelques éléments de réponse..

*Luc WEBER*  
*23 octobre 1991*



## TABLE DES MATIÈRES

<b>Préface, De l'importance des finances publiques, Luc Weber</b>	<b>1</b>
<b>Chapitre 1 La Suisse et ses institutions</b> . . . . .	<b>13</b>
<i>Katrin Cornevin-Pfeiffer et Rémi Jequier</i>	
<b>1.1 La Suisse</b> . . . . .	<b>13</b>
1.1.1 Situation géopolitique de la Suisse . . . . .	13
1.1.2 Aspects démographiques . . . . .	16
<i>Evolution et densité de la population, 16 ; Structure d'âge de la population, 16 ; Population active, 18 ; Multilinguisme et appartenance religieuse, 19</i>	
1.1.3 Situations économique de la Suisse . . . . .	20
<i>PIB et revenu cantonal, 20 ; Relations économiques extérieures, 21 ;</i>	
<b>1.2 Les institutions suisses : de la Confédération à l'Etat fédératif</b> . . . . .	<b>23</b>
1.2.1 Brève histoire des institutions . . . . .	23
1.2.2 Les mécanismes politiques d'aujourd'hui dans l'Etat fédéral suisse . . . . .	24
<i>Secteur public à trois niveaux, 24 ; Souveraineté des cantons et principes de subsidiarité, 24 ; Fédéralisme d'exécution, 25 ; Démocratie semi-directe, 25 ; Relations cantons-communes, 26 ; Justification du fédéralisme suisse, 26</i>	
<b>Références</b> . . . . .	<b>27</b>

<b>Chapitre 2</b>	<b>La taille du secteur public.....</b>	<b>29</b>
	<i>Antonio Manzini</i>	
2.1	La Définition du secteur public.....	30
2.1.1	De l'échec du marché au secteur public.....	30
2.1.2	Les fonctions de l'Etat.....	33
2.1.3	Vers une définition opérationnelle du secteur public.....	35
2.2	La taille de l'Etat.....	38
2.2.1	Les données de la comptabilité nationale.....	38
2.2.2	La taille de l'Etat selon la comptabilité nationale.....	41
	<i>Les grandes tendances, 41 ; Les facteurs de croissance, 46</i>	
2.2.3	Les autres données statistiques.....	49
2.3	Déterminants de la croissance du secteur public.....	53
2.3.1	Les déterminants démographiques et économiques.....	53
2.3.2	L'effet de déplacement.....	54
2.3.3	L'effet d'entraînement des recettes.....	57
2.3.4	L'écart de productivité.....	58
2.3.5	L'influence du système politique.....	61
	<i>Les politiques redistributives, 62 ; Le comportement de la bureaucratie, 64</i>	
2.4	Plus ou moins d'Etat?.....	65
2.4.1	Les données du problème.....	65
2.4.2	Les besoins collectifs.....	67
2.4.3	Le choix institutionnel et l'efficacité du secteur public.....	69
	Références.....	71
	Annexe 2.1. La place de l'Etat dans la comptabilité nationale.....	75
	Annexe 2.2 La comptabilité nationale à prix constants.....	83
<b>Chapitre 3</b>	<b>La taille du secteur public.....</b>	<b>85</b>
	<i>Katrin Cornevin-Pfeiffer et Antonio Manzini</i>	
3.1	Les ressources financières de l'Etat : données générales.....	85
3.1.1	Sources de financement.....	85
3.1.2	Les ressources courantes de la Confédération, des cantons et des communes.....	87
	<i>Situation en 1989, 87 ; L'évolution de 1950 à 1989, 89</i>	

3.2	Comparaisons internationales de la fiscalité suisse . . . .	92
3.2.1	L'importance de la fiscalité . . . . .	93
3.2.2	La structure de la fiscalité . . . . .	94
3.2.3	L'évolution de la fiscalité . . . . .	97
3.3	Financement par participation à l'économie de marché (recettes propres) . . . . .	99
3.3.1	Introduction . . . . .	99
3.3.2	Financement par les prix publics . . . . . <i>Caractéristiques et avantages du financement par les prix publics, 100 ; Conditions néces- saires à l'application du principe d'équivalence, 101</i>	100
3.3.3	Financement par la fiscalité . . . . . <i>Les fonctions de la fiscalité, 103 ; Fiscalité et équité, 104 ; Fiscalité et neutralité, 107</i>	103
3.3.4	La classification des impôts . . . . .	109
3.4	Les impôts sur le revenu et la fortune . . . . .	112
3.4.1	Les impôts sur le revenu et la fortune de la Confédération, des cantons et des communes . . <i>Bref survol historique, 113 ; Impôts sur le revenu et la fortune des trois niveaux de collec- tivité, 114</i>	112
3.4.2	Impôt général sur le revenu et la fortune des personnes physiques . . . . . <i>Notion de revenu brut, 116 ; Revenu net , 118 ; Revenu imposable, 118 ; Calcul de l'impôt, 120 ; Barèmes de l'impôt, 120 ; Ajustement de l'impôt pour tenir compte de l'inflation, 121 ; Imposi- tion dans le temps, 122 ; Impôt à la source, 124 ; Imposition de la fortune des personnes physiques, 124</i>	116
3.4.3	L'impôt sur le revenu et la fortune des personnes physiques sous un angle critique . . . . . <i>Influence de l'impôt sur l'offre du travail, 125 ; Effet de l'impôt sur l'épargne privée des mé- nages, 127 ; Allègements fiscaux et assiette de l'impôt, 128 ; Structure des taux, 131 ; Périodi- cité de l'impôt, 132</i>	125
3.4.4	Cotisations sociales . . . . .	133
3.4.5	Impôt général sur le bénéfice et le capital des personnes morales . . . . . <i>Assiette de l'impôt et barèmes d'imposition, 136 ; Impôt minimum, 138</i>	133

3.4.6	Problèmes et réformes de l'impôt sur le bénéfice des sociétés de capitaux et des coopératives. . . . .	138
	<i>Système d'imposition basé sur l'intensité du rendement, 138 ; Efforts de réforme au niveau de la Confédération, 140 ; Double imposition des dividendes, 141 ; Différences de charge fiscale et implantation des entreprises, 142 ; Effets de la charge fiscale sur les investissements et la croissance économique, 142</i>	
3.4.7	Impôts spécifiques sur le revenu et la fortune. . . . .	144
	<i>Impôt sur les bénéfiques en capital (gains de fortune), 144 ; Impôt immobilier (impôt foncier ou impôt sur les biens-fonds), 144 ; Impôt anticipé (IA), 144 ; Taxe d'exemption du service militaire, 145 ; Impôt sur les successions et donations, 145 ; Droits de mutation, 146 ; Droits de timbre fédéraux, 146 ; La révision de la loi fédérale sur les droits de timbre, 147</i>	
3.5	Les impôts sur les biens et services. . . . .	150
3.5.1	L'impôt sur le chiffre d'affaires (ICHA). . . . .	150
	<i>Le contribuable légal, 150 ; L'assiette fiscale et les taux d'imposition, 151 ; La liste franche, 153</i>	
3.5.2	Les autres impôts indirects. . . . .	154
	<i>Les impôts prélevés par la Confédération, 154 ; Les impôts sur la possession et la dépense prélevés par les cantons et les communes, 155</i>	
3.5.3	Histoire d'une réforme manquée . . . . .	155
	<i>Aperçu de la réforme, 155 ; De l'ICHA au projet de TVA, 157 ; ICHA modernisé ou TVA ?, 160</i>	
3.5.4	Imposition favorisation un comportement économique respectant l'environnement . . . . .	165
	<i>Introduction, 165 ; Classification et caractéristiques des redevances, 166 ; Redevances en vigueur et/ou envisagées en Suisse, 168</i>	
Références	. . . . .	172
Annexe 3.1	Notions de base sur les dépenses et les recettes publiques. . . . .	177
Annexe 3.2	Classification des impôts de l'OCDE. . . . .	180



<b>Chapitre 4</b>	<b>La dynamique du fédéralisme suisse</b> . . . . .	<b>185</b>
	<i>Katrin Cornevin-Pfeiffer</i>	
4.1	La répartition des tâches . . . . .	185
4.1.1	Situation en 1989 . . . . .	185
	<i>Importance relative des trois échelons politiques, 185 ; Répartition des dépenses selon la classification fonctionnelle, 187 ; Répartition des dépenses selon le critère économique, 189</i>	
4.1.2	Evolution des dépenses (1950-1989) . . . . .	190
	<i>Evolution globale, 190 ; Evolution de la répartition des tâches (1960-1989), 192 ; Evolution de la répartition des dépenses selon le critère économique, 194</i>	
4.2	Les critères de répartition des tâches en théorie et dans le cas de la Suisse . . . . .	195
4.2.1	Bref survol des critères théoriques en matière de décentralisation gouvernementale . . . . .	196
4.2.2	Degré optimal de centralisation/décentralisation . . . . .	199
	<i>Catégories de prestations, 199 ; Les prestations interrégionales, 200 ; Les prestations régionales "méritoires", 201</i>	
4.2.3	La théorie économique et la répartition des tâches en Suisse . . . . .	202
	<i>La théorie économique et les tâches de la Confédération, 202 ; La théorie économique et les tâches des cantons, 202 ; La théorie économique et les tâches des communes, 203</i>	
4.2.4	Nouvelle répartition des tâches . . . . .	204
	<i>Facteurs déclenchant le besoin de revoir la répartition des tâches, 204 ; L'influence des changements socio-économiques, 204 ; Le rôle joué par l'évolution inégale des ressources financières, 205 ; Déséquilibres, imbrications et conflits dans l'attribution des compétences, 206 ; Objectifs directeurs de la réforme : un compromis politico-rationnel, 206 ; Le problème du découpage politique, 207 ; Les diverses étapes de la nouvelle répartition des tâches, 208 ; Résultats de la réforme, 209</i>	
4.3	La répartition des recettes et les problèmes de coordination et d'harmonisation fiscales . . . . .	210
4.3.1	Bref rappel sur la structure fédérative des recettes . . . . .	210

4.3.2	Coordination et harmonisation fiscales. . . . .	213
	<i>Coordination verticale, 214 ; Coordination horizontale, 215 ; Harmonisation fiscale, 217 ; Réformes envisageables, 223</i>	
4.4	Le rôle de la péréquation financière. . . . .	227
4.4.1	Introduction. . . . .	227
4.4.2	Les transferts financiers entre les collectivités publiques. . . . .	229
	<i>Les types de transferts, 230 ; Evolution des transferts de la Confédération aux cantons, 233</i>	
4.4.3	Transferts de la Confédération et péréquation intercantonale. . . . .	235
	<i>Mesure de la capacité financière des cantons, 235 ; Mode de calcul, 237 ; Utilisation de la capacité financière des cantons, 239 ; Les parts cantonales aux recettes fédérales, 239 ; Les subventions, 241 ; Les remboursements de la Confédération, 242 ; Contributions des cantons aux dépenses fédérales, 243 ; Bilan de la péréquation financière sur la période 1970-1988, 244 ; Lacunes du système de péréquation actuel et propositions de réformes, 245</i>	
4.5	Ecarts de charge fiscale entre les cantons. . . . .	246
	<i>Charge fiscale et capacité financière, 247 ; Charge fiscale et dépenses publiques, 250 ; Charge fiscale et mobilité géographique, 252</i>	
	Références . . . . .	254
Annexe 4.1	Mesures pour une nouvelle répartition des tâches entre la Confédération et les cantons . . .	258
Annexe 4.2	Indicateurs de capacité financière cantonale utilisés depuis 1959 ; Détermination de la capacité financière des cantons pour 1990-1991.	261
Chapitre 5	Des finances saines . . . . .	265
	<i>Philippe Thalmann</i>	
5.1	Introduction . . . . .	265
5.2	Enseignements en matière de financement des dépenses publiques . . . . .	266
5.3	Leçons pratiques . . . . .	288
5.3.1	Déficits et conjoncture économique . . . . .	289
5.3.2	Endettement excessif . . . . .	291

5.3.3	Le financement des investissements publics et le modèle de compte . . . . .	295
5.3.4	Le contrôle indirect des dépenses publiques . . . .	301
5.4	Résumé . . . . .	302
5.5	Recommandations . . . . .	303
	Références. . . . .	308
<b>Chapitre 6</b>	<b>La décision . . . . .</b>	<b>313</b>
	<i>Rémi Jequier</i>	
6.1	La prise de décision en matière de finances publiques. . .	313
6.1.1	Les lois. . . . .	313
6.1.2	Les budgets et les comptes . . . . .	314
6.1.3	Les pouvoirs politiques et les administrations . .	315
6.2	Les budgets et les comptes en tant que documents . . . . .	317
6.2.1	Les principes budgétaires . . . . . <i>Les règles de préparation du budget, 317 ; Les principes relatifs à la procédure de vote du budget, 319 ; Les règles relatives à l'exécution du budget, 321 ; La règle séparant les administrateurs des comptables, 323</i>	317
6.2.2	Les classifications des dépenses et des recettes publiques. . . . . <i>La classification politique, 325 ; La classification organique, 325 ; La classification juridique, 325 ; La classification fonctionnelle, 326 ; La classification spécifique ou par nature, 327</i>	324
6.2.3	Les plans comptables . . . . .	327
6.2.4	Comparaison des plans comptables de la la Confédération et des cantons/communes (modèle harmonisé de la Conférence des directeurs cantonaux des finances). . . . . <i>Le plan comptable harmonisé des cantons et des communes suisses, 328 ; Le plan comptable de la Confédération, 328</i>	328
6.3	Les budgets et les comptes en tant qu'instrument de décision. . . . .	331
6.3.1	L'élaboration des budgets (par le gouvernement) <i>La prévision des recettes, 331 ; La détermination des besoins, 335</i>	331
6.3.2	Les dysfonctionnements. . . . .	336
6.3.3	Une mesure préventive : la promotion de plans financiers jumelés à des programmes de législature. . . . .	341

6.3.4	Un instrument de gestion : les indicateurs. . . . .	343
6.3.5	L'évaluation des politiques publiques. . . . .	345
6.3.6	Conclusion . . . . .	345
	Références. . . . .	346
<b>Chapitre 7</b>	<b>Une étude de cas : la crise budgétaire du canton de Genève, 1989-1991 . . . . .</b>	<b>347</b>
	<i>Eric Mottu</i>	
7.1	La "crise" de 1990-1991. . . . .	347
7.2	L'évolution globale des finances publiques genevoises. .	348
7.3	L'évolution des dépenses. . . . .	353
	7.3.1 Les investissements et leur financement. . . . .	353
	7.3.2 Les charges de fonctionnement. . . . .	355
7.4	L'évolution des recettes . . . . .	356
	7.4.1 L'imposition des personnes physiques. . . . .	356
	7.4.2 L'imposition des entreprises . . . . .	359
	7.4.3 Les autres impôts. . . . .	359
7.5	La situation à la fin de 1991 et les perspectives d'avenir.	360
	7.5.1 Les comptes 1990 et le budget 1991. . . . .	360
	7.5.2 Le projet de budget 1992. . . . .	362
7.6	Conclusions. . . . .	363
	Références. . . . .	364
	Annexe 7.1 . . . . .	365
	Annexe 7.2. . . . .	366
<b>Postface</b>	<b>Le défi des finances publiques, . . . . .</b>	<b>367</b>
	<i>Luc Weber</i>	

---

EUROPE MEDIA DUPLICATION S. A.

53110 Lassay-les-Châteaux

N° 2177 - Dépôt légal : janvier 1992

Imprimé en France

Les bouleversements qui marquent cette fin de siècle imposent un commentaire approfondi des finances publiques de l'Etat fédératif suisse. Cela se justifie du point de vue de la Suisse et de l'Europe, tant celle de l'Ouest, en lente formation, que celle de l'Est en totale restructuration. Depuis désormais sept siècles, le système confédéral, puis fédéral de la Suisse a permis à des populations de langues, cultures, religions et environnements différents de vivre en harmonie et leur a apporté plus récemment une grande prospérité. Les finances publiques y sont pour beaucoup et le cas suisse est à l'évidence un modèle possible pour la formation de l'Europe. L'un des principaux enjeux est la gestion des finances publiques supranationales, dont l'importance augmente avec le transfert de compétences vers le haut et l'établissement de relations financières harmonieuses entre Etats membres jouissant de niveaux de développement très différents.

Cet ouvrage présente, analyse et commente, d'un point de vue économique, les principaux aspects analytiques et pratiques de la gestion des finances publiques de l'Etat fédératif suisse. Parmi les principaux thèmes traités citons : les prestations publiques et leur croissance, la fiscalité et ses réformes souhaitables, la dynamique du fédéralisme et la complexité des relations intergouvernementales, les critères de finances saines et enfin les procédures budgétaires et de prise de décision.

\*

\* \*

*La recherche a été effectuée sous la direction de Luc Weber, professeur et recteur de l'Université de Genève, responsable depuis 1975 des enseignements d'économie et finances publiques. Les différents chapitres ont été rédigés individuellement ou collectivement dans le cadre du Département d'économie politique par Katrin Cornevin-Pfeiffer, assistante, et Antonio Manzini, Docteur en économie de l'Université de Genève, tous deux financés par le Fonds national suisse de la recherche scientifique ; par Philippe Thalmann, Docteur en économie de l'Université de Harvard et maître-assistant, et par Eric Mottu, assistant. De plus, Rémi Jequier, docteur en droit, ancien secrétaire général du Département des finances et des contributions de la République et canton de Genève, a apporté sa contribution de praticien expérimenté.*



9 782717 822359

ISBN 2-7178-2235-6

250 FF

59 FS