L'imbrication de la gestion financière des différents échelons des pouvoirs publics en Suisse

Autor(en): **Aprile, G. / Rossi, A.**

Objekttyp: **Article**

Zeitschrift: **Annuaire suisse de science politique = Schweizerisches Jahrbuch für Politische Wissenschaft**

Band (Jahr): **20 (1980)**

PDF erstellt am: **26.04.2024**

Persistenter Link: https://doi.org/10.5169/seals-172215

Nutzungsbedingungen

Die ETH-Bibliothek ist Anbieterin der digitalisierten Zeitschriften. Sie besitzt keine Urheberrechte an den Inhalten der Zeitschriften. Die Rechte liegen in der Regel bei den Herausgebern.
Die auf der Plattform e-periodica veröffentlichten Dokumente stehen für nicht-kommerzielle Zwecke in Lehre und Forschung sowie für die private Nutzung frei zur Verfügung. Einzelne Dateien oder Ausdrucke aus diesem Angebot können zusammen mit diesen Nutzungsbedingungen und den korrekten Herkunftsbezeichnungen weitergegeben werden.
Das Veröffentlichen von Bildern in Print- und Online-Publikationen ist nur mit vorheriger Genehmigung der Rechteinhaber erlaubt. Die systematische Speicherung von Teilen des elektronischen Angebots auf anderen Servern bedarf ebenfalls des schriftlichen Einverständnisses der Rechteinhaber.

Haftungsausschluss

Alle Angaben erfolgen ohne Gewähr für Vollständigkeit oder Richtigkeit. Es wird keine Haftung übernommen für Schäden durch die Verwendung von Informationen aus diesem Online-Angebot oder durch das Fehlen von Informationen. Dies gilt auch für Inhalte Dritter, die über dieses Angebot zugänglich sind.

Ein Dienst der *ETH-Bibliothek*
ETH Zürich, Rämistrasse 101, 8092 Zürich, Schweiz, www.library.ethz.ch

http://www.e-periodica.ch

L'IMBRICATION DE LA GESTION FINANCIERE DES DIFFERENTS ECHELONS DES POUVOIRS PUBLICS EN SUISSE

par G. Aprile et A. Rossi
Collaborateurs scientifiques à l'Institut ORL,
Ecole politechnique fédérale de Zurich

L'analyse des dépenses publiques et l'évolution des finances selon les différents échelons institutionnels permet de formuler quelques hypothèses sur le comportement du secteur public en Suisse. Il faut tout d'abord constater que le comportement de l'Etat, quelque soit le niveau décisionnel, est endogène au système économique national. Ensuite on constate que, en l'absence d'une politique de planification au niveau national, les relations entre les différents échelons institutionnels sont réglées par l'état du budget. La répartition des tâches s'établit en fonction des difficultés financières qu'éprouve l'un ou l'autre des centres de décision à assurer la production d'un certain nombre de biens et de services. De ce fait, la répartition des tâches devient une variable endogène qui dépend de l'état du budget des différents échelons institutionnels. Il n'existe, par contre, pas de répartition optimale de ces tâches. La remise en cause continuelle des relations entre les différents échelons institutionnels est une des caractéristiques principales du système fédéraliste suisse qu'il s'agit d'étudier par une approche positive et interdisciplinaire.

Aufgrund einer Analyse der öffentlichen Haushalte des Bundes, der Kantone und der Gemeinden können gewisse Hypothesen über das Verhalten der öffentlichen Hand formuliert werden:

- *Das finanzpolitische Verhalten der verschiedenen Staatsebenen muss in engem Zusammenhang mit der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung gesehen werden.*
- *Die Aufgabenverteilung zwischen den verschiedenen Staatsebenen hängt unter anderem davon ab, inwiefern die verschiedenen Entscheidungszentren in der Lage sind, ihren Leistungsauftrag zu erfüllen.*
- *Die finanzielle Lage der öffentlichen Haushalte bestimmt weitgehend die Beziehungen und Aufgabenverteilung zwischen Bund, Kantonen und Gemeinden.*

Es gibt hingegen keine optimale Aufgabenverteilung. Es gehört zu den Eigenheiten des föderalistischen Staatssystems der Schweiz, dass die Aufgabenverteilung zwischen den verschiedenen Staatsebenen immer wieder in Frage gestellt wird. Es wäre sicher angezeigt, dass dieser Aspekt des politischen Systems der Schweiz vermehrt beachtet und in einem interdisziplinären Ansatz untersucht würde.

I. Introduction

Notre contribution se propose d'éclairer quelque peu les interrelations entre les différents niveaux institutionnels composant le secteur public suisse. Il peut sembler que le thème que nous avons choisi de développer soit marginal par rapport à l'ensemble des études présentées dans ce recueil. Il nous est toutefois difficile, en tant qu'économistes, d'approcher les problèmes du secteur public, même au niveau local, sans faire référence aux autres échelons institutionnels. Tout d'abord parce que les dépenses des communes sont financées dans la mesure du 15 % par les contributions des cantons et de la Confédération. Dans ce sens l'évolution de la situation financière des communes et donc leur degré de liberté dans l'allocation du budget dépend d'une façon sensible, selon la taille des communes et selon la catégorie de biens, de la situation financière des autres échelons institutionnels. Ensuite, dans une structure fédéraliste comme celle qui caractérise la Suisse, la répartition des tâches et des responsabilités entre les communes, cantons et Confédération est fortement dépendante de l'évolution de la situation des différents échelons institutionnels. Nous essaierons de mettre en évidence le dernier aspect par l'analyse des dépenses publiques, selon les différents centres de décision constituant le secteur public suisse, au cours de la période 1950–1978. Enfin, d'un point de vue plus général, les difficultés financières des cantons et de la Confédération ont suscité un débat politique important, qui pourrait remettre en cause la structure et le rôle du secteur public dans l'économie suisse, et qui ne laissera sans doute pas indifférents les responsables politiques au niveau local.

II. A défaut d'une théorie . . .

Les économistes, fascinés par la rigueur formelle des modèles mathématiques utilisés dans les sciences naturelles, ont trop souvent négligés les facteurs institutionnels régissant l'économie. La science économique, toujours hésitante entre l'étude de ce qui devrait être et de ce qui est, présente des modèles ou bien dominés par l'individualisme où l'Etat n'a pas droit d'existence, ou bien où l'Etat est un agrégat de tous les échelons des pouvoirs publics. Dans ces derniers modèles, d'après l'hypothèse keynesienne très connue, le secteur public est considéré autonome par rapport aux mécanismes du marché. Tout fonctionne dans ces représentations abstraites de la réalité économique comme si un despote illuminé, tout puissant et claire-voyant, concentrait dans ces mains toutes les fonctions publiques, en adaptant son comportement, d'une façon optimale, aux nécessités de l'économie.[1]

1 Pour des observations analogues sur le traitement du secteur public dans les modèles économiques, voir l'étude de A. Meier, H. Hauser, H. Müller-Bodmer, M. Rössler, *Die finanziellen Beziehungen in einem föderalistischen System*, Tübingen 1973, p. 8.

L'image de cet Atlas rationnel, sur les épaules duquel reposerait l'économie du pays, est une représentation du secteur public très éloignée de la réalité surtout dans un pays fédéraliste. En effet, en Suisse, comme chacun le sait, le secteur public est subdivisé en trois échelons institutionnels (la Confédération, les cantons et les communes), qui sont entre eux reliés par des réseaux très complexes de rapports. Les tâches du secteur public sont distribuées entre ces trois échelons, qui s'influencent mutuellement, sans qu'il existe un dessein central de planification. Les économistes qui, comme les auteurs de cet article, veulent se rendre à Canossa, c'est-à-dire essaient de faire place aux institutions dans leurs réflexions, ne peuvent donc se référer au patrimoine théorique de leur science. La science économique, en effet, n'offre aucune aide pour établir de quelle façon les tâches du secteur public doivent être réparties entre les différents échelons institutionnels. A défaut d'une théorie, qui reste à faire, ils peuvent essayer de mettre sur pied une interprétation des relations entre les différents échelons des institutions publiques par une approche empirique. Pour ce faire, il leur faut des données qui les informent sur la nature et la consistance de ces relations. En ce qui concerne notre pays, c'est presque seulement dans le domaine des finances que nous disposons d'un cadre statistique suffisant pour une analyse de ce genre.

Dans notre étude nous nous occuperons donc des relations entre les différents échelons institutionnels. Notre hypothèse de départ est que la répartition des tâches entre les différents échelons, de laquelle les relations dépendent, varie avec le temps. Aujourd'hui, par exemple, parmi les experts se fait jour l'opinion d'après laquelle il serait opportun de modifier la répartition des tâches, en enlevant des compétences aux échelons supérieurs pour les confier aux échelons inférieurs. Il s'agit d'une tendance à la décentralisation des tâches des pouvoirs publics qui devrait, d'après les défenseurs de cette thèse, contribuer au maintien et à l'accroissement de l'efficacité de l'Etat. C'est en se basant sur un argument de ce genre qu'une commission d'étude, mandatée par le Département fédéral de justice et police, a proposé récemment d'attribuer une série de tâches de la Confédération aux cantons.[2] La tendance à la décentralisation des tâches et des charges financières se manifeste aussi parmi les cantons. Les discussions dans ce cadre portent sur l'opportunité de créer un niveau institutionnel intermédiaire entre le canton et la commune, c'est-à-dire la région, auquel on attribuerait certaines compétences du canton, d'une part, et l'idée de réduire le montant des contributions cantonales aux communes, en exploitant le potentiel de la péréquation financière horizontale, d'autre part.

Il est peut être utile d'ajouter que ce débat sur la répartition des tâches entre les différents échelons institutionnels s'intègre dans le discours plus général sur la

2 Voir le rapport de la commission d'étude: *Premières propositions en vue d'une nouvelle répartition des tâches entre la Confédération et les cantons,* Département fédéral de justice et police, Berne, juillet 1979.

répartition des tâches entre secteur public et secteur privé. En effet, ayant établi la chaîne d'attribution des tâches des échelons institutionnels supérieurs aux échelons inférieurs, on pourrait pousser plus loin le raisonnement et se demander si la privatisation de certaines tâches ne serait pas souhaitable, du moment qu'elle représenterait un allègement des dépenses du secteur public et permettrait, du moins de l'avis de certains, de réaliser une meilleure allocation des ressources nationales. Cette conclusion pourrait paraître, sous certains points de vue, très séduisante. Elle laisse toutefois beaucoup de questions sans réponse. Est-ce que l'importance croissante du secteur public en Suisse, comme dans toutes les économies occidentales, peut s'attribuer simplement à l'activité d'une structure bureaucratique, dont une des lois, quasiment biologique, est celle de s'accroître pour mieux dominer l'environnement? Est-ce que, au contraire, la croissance du secteur public est liée à des mécanismes économiques et à l'affrontement des groupes sociaux, par des modalités qu'il s'agirait de mieux connaître? Et encore, est-ce que les problèmes de l'équilibre financier des institutions publiques peuvent être résolus par une simple formule qui consisterait à transférer les charges à l'institution qui momentanément détient une plus grande capacité financière? Est-ce qu'il existe, d'autre part, dans une économie fédéraliste comme la nôtre, une répartition optimale et définitive des tâches entre les différents échelons institutionnels?

Ces questions sont d'autant plus légitimes que, récemment encore, la tendance dans ce domaine était exactement inverse, soit d'attribuer à l'Etat des tâches nouvelles et d'en déférer une partie grandissante des échelons inférieurs aux échelons supérieurs de la hiérarchie des institutions publiques. Notre étude empirique des interrelations financières entre les trois échelons institutionnels de notre pays se rapporte principalement à cette période. Mais nous ne négligerons pas de considérer la période de récession qui l'a immédiatement suivie et au cours de laquelle s'est manifestée la tendance au revirement déjà citée. Nous espérons par l'analyse des flux financiers d'être à même de dégager une interprétation de l'interdépendance entre Confédération, cantons et communes, qui nous permette de juger, en meilleure connaissance de cause, la nouvelle tendance à la décentralisation des tâches. La présentation des résultats de notre analyse se fera dans les chapitres II et III le chapitre II étant consacrée à l'analyse de la dépense publique selon la classification fonctionnelle, tandis que le chapitre III contiendra les résultats de l'analyse de la dépense selon la classification économique. Dans le chapitre IV nous essaierons de tirer quelques conclusions plus générales se rapportant aux questions que nous avons soulevées dans cette introduction.

III. Evolution de la dépense publique en Suisse, d'après la classification fonctionnelle

Notre analyse des finances publiques se base sur les données des publications annuelles du Bureau fédéral de statistique.[3] En ce qui concerne l'évolution globale des finances du secteur public, nous pouvons observer que, de 1954 à 1977, les dépenses de la Confédération ont augmentées de 691,6 %. Dans les cantons, au contraire, la croissance de la dépense a été de 889,0 % et dans les communes de 1025,9 %.[4] Les recettes ont connu une évolution moins rapide. Le taux de croissance a été de 506,5 % pour la Confédération, de 883,4 % pour les cantons et de 858,3 % pour les communes. Dans le tableau 1, nous avons recueilli les taux annuels de variation des recettes et des dépenses pour les trois échelons institutionnels. On constate tout d'abord que le cycle quasi bisannuel des dépenses de la Confédération (à l'exception des périodes 1961–65 et 1971–74), remonte au cycle biennal des recettes, dû aux conditions d'imposition de l'impôt fédéral sur le revenu. L'analyse des données du tableau 1 ne nous permet pas de relever pour la période 1955–1970 un "effet de rattrappage" des recettes par rapport aux dépenses. Au contraire, à l'analyse des données agrégées on peut supposer qu'une plus grande disponibilité de moyens financiers se soit toujours transformée dans une augmentation des dépenses.[5]

Un approfondissement de l'examen de ces données est nécessaire pour mieux évaluer l'évolution de la structure fonctionnelle des dépenses et pour mettre en évidence les changements qui se sont manifestés dans la répartition des tâches entre échelons institutionnels. Nous relevons tout d'abord qu'au cours de la période 1950–1977, la structure fonctionnelle des dépenses pour l'ensemble du secteur public s'est profondément modifiée.[6] En particulier, il est frappant de constater la diminution d'importance, par rapport aux dépenses totales, des services à caractère indivisible. On classe dans les services collectifs indivisibles toutes les dépenses de fonctionnement de l'appareil administratif, la justice, la police et la défense nationale, etc. . .[7] Ces dépenses passent de 44,0 % en 1950, à 29,6 % en 1977.

3 Voir *Finances publiques suisses,* une publication annuelle du Bureau fédéral de statistique.

4 Nous rendons attentif au fait que les données utilisées dans cette analyse sont à prix courants.

5 C'est aussi l'opinion d'auteurs qui avaient examiné l'évolution des finances publiques jusqu'à 1970. Voir Meier / Hauser / Müller-Bodmer / M. Rössler, *op. cit.*, p 28.

6 Voir le tableau no. 3, p. 6–7 de *Finances publiques en Suisse 1977,* Bureau fédéral de statistique, Berne 1979.

7 Voir J. N. Du Pasquier, *Elaboration de séries chronologiques de consommations collectives et elargies en Suisse, 1938–1976,* Cahiers du département d'économétrie, Genève 1978.

Les dépenses qui en termes de comptabilité nationale peuvent être attribuées aux ménages passent par contre de 40,5 % de la dépense totale, en 1950, à 47,0 %, en 1977. Il s'agit de dépenses à caractère divisible, c'est-à-dire dont l'individu peut jouir personellement (enseignement, prévoyance sociale, culture, loisirs, sports et santé). D'autres postes de dépenses qui ont pris de l'importance sont le trafic, l'énergie, l'aménagement du territoire et l'hygiène. Les dépenses pour ces services représentaient, en 1950, le 10,0 % de la dépense totale; en 1977 elles en représentaient le 18,0 %. Nous aimerions compléter l'examen de l'évolution de la dépense publique, selon la classification fonctionnelle, par une analyse détaillée de l'évolution à chaque échelon institutionnel.

Tableau 1: Taux d'accroissement des recettes et dépenses totales de la Confédération, des Cantons et des Communes 1954–1977

	Confédération		Cantons		Communes	
	Dépenses	Recettes	Dépenses	Recettes	Dépenses	Recettes
1954	4.0	17.4	3.9	5.0	1.2	5.1
1955	.7	3.4	5.0	5.8	5.8	5.3
1956	1.0	18.7	12.1	8.9	6.8	1.7
1957	13.8	8.3	10.3	5.5	7.4	8.1
1958	18.0	15.7	7.5	6.5	6.8	7.5
1959	6.2	3.7	6.4	7.5	6.7	8.0
1960	4.9	21.9	6.7	10.3	3.8	9.6
1961	25.6	2.9	14.7	19.3	11.5	12.0
1962	12.8	20.8	21.5	18.9	17.6	9.3
1963	10.9	2.4	15.2	19.4	15.3	15.9
1964	18.7	25.1	15.4	10.6	14.8	7.2
1965	1.5	6.0	11.6	9.6	11.7	12.3
1966	15.7	15.0	11.1	10.8	15.0	11.4
1967	3.3	.5	7.7	11.4	9.1	10.8
1968	9.7	15.4	9.6	10.7	10.4	11.5
1969	9.9	7.8	11.3	12.0	8.3	8.3
1970	9.7	12.2	13.0	12.9	15.1	13.7
1971	15.4	8.8	19.9	14.1	22.7	15.5
1972	15.7	16.7	16.0	16.1	14.1	12.6
1973	12.4	7.5	14.6	19.3	15.0	22.3
1974	12.3	10.8	12.0	11.9	14.4	13.9
1975	3.5	1.6	8.7	8.8	6.8	11.4
1976	17.0	16.7	7.6	6.3	4.1	7.1
1977	2.3	1.8	.2	2.7	.5	3.9

Source: *Finances publiques en Suisse 1977*, B. F. S., Bern, 1979

1. L'évolution de la dépense dans les communes, selon la classification fonctionnelle[8]

Les tendances dans les communes sont un peu différentes de celles que nous avons relevées pour l'ensemble de la dépense publique. Un certain nombre de dépenses pour les services collectifs indivisibles, en effet, est resté stable ou a même légèrement augmenté. D'autre part, une partie seulement des services collectifs divisibles, allant aux ménages, ont pris de l'importance (santé, culture), les autres (enseignement, prévoyance sociale) ont au contraire vu diminuer leur partie dans le total de la dépense communale. Ce sont en fait d'autres postes qui se sont développés dans les budgets communaux, en particulier, ceux concernant l'hygiène, les loisirs et les sports. Le premier a enregistré une croissance importante, car il est passé de 0,6 % à 11,3 % des dépenses communales totales. Le changement dans la répartition des dépenses selon la classification fonctionnelle est donc assez important dans les communes.

L'analyse de ce changement nous permet de mieux définir le rôle des communes dans la hiérarchie institutionnelle de notre système fédéraliste. La commune semble être l'institution qui est le plus en contact avec la population, celle qui arrive le plus rapidement à détecter les nouveaux besoins.

Ceci est démontré, en particulier, dans la structure des dépenses selon la classification fonctionnelle, par le développement de services tels que l'hygiène, les sports, les loisirs. En même temps, il se manifeste une tendance à transférer aux échelons supérieurs les charges relatives à des services qui se sont développés d'une façon importante. Ce transfert, qui revient à une centralisation des tâches, semble être provoqué par deux causes qui, dans la situation suisse, sont complémentaires. D'une part, il faut citer le principe d'efficience qui induit à renvoyer à des autorités dont les jurisdictions sont plus amples, les tâches pour lesquelles on peut espérer de réaliser des économies d'échelles, ou pour lesquelles les économies externes sont importantes.[9] De l'autre le principe de l'équilibre budgétaire, qui tend à transférer des tâches aux échelons supérieurs, lorsque le déficit dans le budget devient trop élevé.

Dans la hiérarchie institutionnelle de notre fédéralisme, c'est aux communes qu'il revient d'être les agents innovateurs, car par leur position au bas de l'édifice politique, elles sont les plus sensibles aux nouvelles exigences de la population. Toutefois, leur possibilité de satisfaire la demande de biens et de services publics, c'est-à-dire leur degré d'autonomie en tant que producteurs de biens et de services publics trouve ses limites dans l'évolution de leurs recettes et dans leur capacité financière. Pour échapper à ce goulot d'étranglement, les communes se font partisanes d'une centralisation des tâches "classiques" et tendent à transférer aux cantons une partie de leurs charges.

8 Voir le tableau No. 34, p. 70–71, dans: *Finances publiques en Suisse 1977.*

9 La tendance peut être contrecarrée par les fusions de communes dont le rythme de développement est toutefois très lent.

2. L'évolution de la dépense dans les cantons, selon la classification fonctionnelle[10]

Les changements de fonctions les plus importants, en ce qui concerne les cantons, se situent dans les postes enseignement, santé, trafic et énergie. L'enseignement passe de 19,1 % en 1950 à 25,8 % de la dépense totale en 1977, avec une croissance des dépenses des plus régulières, qui ne paraît pas avoir été atteinte par l'effort de redressement des déficits cantonaux. La santé assume, elle aussi, une importance grandissante.

Dans l'évolution des dépenses des cantons, selon la classification fonctionnelle, nous pouvons relever une certaine irrégularité, qu'il nous semble important d'expliquer. Dans certains cas, la modification brusque de la tendance est due à des phénomènes de saturation (secteur routier), qui pourtant se modifient dès que des conceptions nouvelles apparaissent. Il nous semble toutefois que l'explication la plus importante réside dans la position des cantons, à l'intérieur de la hiérarchie institutionnelle de notre pays. Sollicités par les communes à assumer des charges supplémentaires, les cantons ont de la peine à demander immédiatement l'intervention de la Confédération. De plus, souvent la législation fédérale attribue aux cantons des charges supplémentaires. C'est ainsi que le canton, pressé entre les demandes des communes et celles de la Confédération a beaucoup de difficultés à résoudre le problème de l'équilibre financier et bien souvent se trouve en déficit.

3. L'évolution de la dépense de la Confédération, selon la classification fonctionnelle [11]

En analysant les dépenses de la Confédération, selon la classification fonctionnelle, on retrouve les mêmes tendances que dans l'ensemble de la dépense du secteur public: diminution de l'importance des services collectifs indivisibles, augmentation des services allant aux ménages et aux producteurs. Ces derniers sont une caractéristique importante du budget fédéral, à la suite de la politique d'aide à l'agriculture. Les postes qui ont assumé und importance particulière sont ceux de l'enseignement et de la recherche, de la prévoyance sociale et du trafic.

10 Voir le tableau no. 20, p. 40–41 dans *Finances publiques en Suisse 1977.*
11 Voir tableau no. 12, p. 24–25 de *Finances publiques en Suisse 1977.*

4. La contribution de chaque échelon à la dépense totale [12]

Il est enfin utile d'examiner la dépense publique, selon la classification fonctionnelle, en soccupant de la contribution à la dépense totale pour un certain service de la part de chaque échelon institutionnel.

Tout d'abord on constate que si globalement les services collectifs indivisibles sont de moins en moins importants, dans les budgets publics, leur répartition entre les échelons institutionnels a quelque peu changé. En 1950, les communes assumaient le 39,8 % des dépenses pour l'administration, le 12,8 % des dépenses pour la justice et le 45,3 % des dépenses pour la police; en 1977, leur contribution était respectivement de 46,1 %, 19,8 % et de 35,0 %. C'est très probablement l'urbanisation qui est à l'origine de ces modifications.

Dans ce qu'on appelle les fonctions nouvelles on remarque qu'en 1950 les communes prenaient en charge 61,7 % des dépenses pour les loisirs tandis qu'en 1977 leur contribution était augmentée à 66,0 %. L'hygiène, qui jusqu'à 1960 était surtout prise en charge par les cantons (71,1 %) s'est par la suite développée par le biais des communes, qui en 1977 en prennent en charge le 66,7 %, contre 26,6 % en 1960. C'est l'action de protection des eaux contre la pollution, mettant encore une fois en cause l'urbanisation, [13] qui doit être rappelée comme étant très probablement la cause de cette évolution.

Qu'est-ce qu'il en est des fonctions classiques des pouvoirs publics? La prévoyance sociale, qui se répartissait entre Confédération, cantons et communes, en 1950, selon la clef suivante: 43,2 % la Confédération, 28,1 % les cantons et 28,7 % les communes, a changé d'une façon importante. La part de la Confédération, en 1977, est passée à 50,6 %, tandis que celle des communes est diminuée à 19,6 %, la part des cantons restant pratiquement invariée. La même constatation peut se faire pour le trafic.

Nous voulons maintenant compléter notre examen de l'évolution de la dépense des pouvoirs publics, par l'analyse de la répartition selon la classification économique.

IV. Evolution de la dépense publique en Suisse, selon la classification économique

Les statistiques publiées selon cette classification sont quelque peu incomplètes et jusqu'à 1965 renseignent uniquement sur le montant des intérêts passifs ainsi

12 Voir les tableaux: no. 4, p. 10–11 de *Finances de la Confédération, des cantons et des communes 1939–1971,* Bureau fédéral de statistique, Berne 1974; tableau no. 2, p. 12–13 de *Finances publiques 1973,* Berne 1975; tableau no. 2, p. 12–13 de *Finances publiques 1975,* Berne 1977 et tableau no. 4 de *Finances publiques 1977,* Berne 1979, p. 8–9.

13 Pour une analyse de la relation entre dépenses pour la protection des eaux contre la pollution et urbanisation en Suisse voir A. Rossi, *Sviluppo urbano e politica urbana in Svizzera,* Porza-Lugano, 1979, en particulier le chapitre 6.

que sur le montant des transferts entre collectivités publiques. Dans le tableau 2 nous avons recueilli les taux de variation de la dépense globale du secteur public, selon la classification économique.

Les différents taux de croissance nous permettent, tout d'abord, d'observer le changement de structure dans le poste de la consommation de biens et de services. En particulier le taux de croissance des intérêts passifs par rapport à celui de l'autre consommation. Il faut toutefois noter que le poids des intérêts passifs par rapport aux dépenses totales passe de 5,4 % en 1964 à 7,1 %, en 1977. Il faut d'ailleurs noter qu'en 1950 ce poste représentait le 10,8 % du budget. Pendant les années 1950–1965 ce fut une politique délibérée de la Confédération de se libérer des dettes accumulées au cours de la deuxième guerre mondiale. Il faut ajouter que c'est dans les communes que ce poste pèse le plus lourdement sur le budget.

Tableau 2: Taux de variation des dépenses du secteur public, selon la classification *économique*

Type de dépense	Périodes	
	1965–1974	1974–1977
Rémunérations	234,9 %	20,6 %
Consommation de biens et services, dont:	89,6 %	23,6 %
– intérêts passifs	822,4 %	38,1 %
– autre consommation	66,2 %	18,6 %
Investissements	173,8 %	– 9,4 %
Transferts à des tiers	242,9 %	17,2 %
Transferts aux collectivités publiques (*)	198,2 %	11,9 %
Transferts aux exploitations publiques		65,0 %
Prêts et participations	429,1 %	37,4 %
Total	190,1 %	10,6 %

* Montant compté à double: non inclus dans le total

Dans la période 1974–77, période de récession, on constate que les investissements des pouvoirs publics diminuent. On sait que c'est surtout par la diminution des investissements que les institutions publiques ont essayé de redresser leur situation financière. La réduction des investissements fait passer ce poste de 21,4 % du total de la dépense publique, en 1973, à 15,3 % en 1977. Il est aussi intéressant de noter que la part des transferts aux collectivités publiques ainsi que les transferts à des tiers sont diminués, ce qui indique dans quelle autre direction se sont dirigés les efforts de redressement de la situation financière.

En conclusion, les seuls postes qui aient augmentés au cours de cette période, et, en particulier, au cours de l'année 1976–77 qui a été celle de l'assainissement financier, ce sont les rémunérations et la consommation de biens et de services.

1. Evolution des dépenses dans les communes, selon la classification économique

Pour l'ensemble des communes il existe malheureusement une série homogène, seulement à partir de 1970. Nous nous limiterons dès lors à analyser en particulier seulement la période 1974–1977, c'est-à-dire la période dans laquelle s'est manifesté le "revirement" de la politique de dépense publique.

Tableau 3: Taux de variation des dépenses communales, d'après la classification *économique*

Type de dépense	Périodes			
	1970–74	1974–75	1975–76	1976–77
Rémunération	84,6 %	4,5 %	10,1 %	4,0 %
Consommation de biens et services	79,6 %	12,1 %	1,8 %	8,1 %
Investissements	69,5 %	0,6 %	1,7 %	5,9 %
Transferts à des tiers	71,1 %	7,1 %	3,9 %	3,1 %
Transferts aux collectivités publiques	183,9 %	33,1 %	9,8 %	19,4 %
Transferts aux exploitations publiques	710,4 %	18,3 %	8,4 %	12,9 %
Prêts et participations	1302,4 %	30,2 %	15,5 %	22,5 %
Total	84,3 %	6,8 %	4,1 %	0,5 %

Le tableau 3 éclaire la politique de dépense suivie par les communes, dans la période de récession. Ce sont les transferts et les investissements qui ont été réduits, tandis que la dépense courante continue d'augmenter. Dans la dépense ordinaire il est donc difficile de déceler des possibilités d'épargne.

2. *Evolution des dépenses dans les cantons, selon la classification économique* [14]

Les données officielles mettent en évidence un phénomène important au niveau des rapports entre communes et cantons. Les cantons investissent directement dans une moindre proportion (en se référant à la part relative des investissements dans la dépense totale) que les communes. Les investissements directs représentent le 8,3 % des dépenses cantonales en 1950, tandis qu'en 1977 ils représentent le 14,9 %, avec une pointe de 25,3 % en 1965. Les dépenses en rémunérations, dont la part avait constamment diminué, entre 1950 et 1970, ont repris presque leur importance initiale, après 1970. Dans le budgets des cantons, comme dans celui des communes, les investissements et les transferts sont donc diminués pour assainir la situation financière, alors que les dépenses courantes se laissent beaucoup plus difficilement manier.

Tableau 4: Evolution des investissements directs et indirects des cantons, 1970–77
– taix de variation par rapport à l'année précédante
* part dans la dépense totale d'investissement

Type d'investissement		1970	1973	1974	1975	1976	1977
Inv. directs	–		40,7	0,1	– 2,1	5,9	– 9,3
	*	71,5	69,3	66,6	63,8	62,4	62,7
Transferts à des	–		46,2	10,7	15,9	8,9	– 13,0
tiers pour investiss.	*	14,9	15,1	16,0	18,1	18,2	17,6
Transferts aux commu-	–		80,7	18,0	5,6	13,5	– 10,3
nes pour investiss.	*	11,8	14,7	16,6	17,2	18,1	17,9
Prêts et participa-	–		– 60,2	17,5	– 14,8	147,0	19,5
tions	*	1,7	0,5	0,5	0,4	1,0	1,3
Autres	–		522,0	– 20,6	48,2	– 40,2	89,2
	*	0,1	0,4	0,3	0,5	0,3	0,5
Investissements tot.	–		45,0	4,3	2,1	8,2	– 9,6
	*	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

Les chiffres du tableau 4 nous indiquent que, pour la période 1974–77, l'investissement total des cantons (investissements directs et indirects) n'a pas baissé. Si nous remontons aux chiffres absolus nous pouvons en effets constater qu'en 1974 cet investissement était de 4735 millions de francs et en 1977 de 4729 millions. Mais c'est la structure de l'activité d'investissement des cantons qui s'est modifiée, les investissements directs diminuant, tandis que les autres types d'investissements indirects ont vu leur part dans le total augmenter, en particulier

14 Voir tableau no. 22, p. 44–45 de *Finances publiques en Suisse 1977.*

l'investissement fait par transferts aux communes. Il serait intéressant de pousser plus loin l'analyse de la relation entre investissements et dépenses courantes, en tenant compte de ses conséquences sur la politique de contrôle de la conjoncture. Mais c'est un objectif qui n'a pas été retenu dans le plan de cette étude, qui veut au contraire approfondir certains aspects structurels de la dépense publique.

3. Evolution de la dépense de la Confédération, selon la classification économique [15]

La Confédération ne constitue pas une exception dans la politique d'assainissement des budgets publics. Elle aussi essaie de redresser son bilan par la réduction de la part des investissements. Tandis que la dépense courante, entre 1974 et 1977, augmente de 1,9 %, les investissements (directs et indirects) diminuent de 19,0 %. Ce sont les subventions pour les investissements aux collectivités publiques qui font les frais de cette réduction. Entre 1976 et 1977 ces subventions sont réduites de 19,8 % A la différence des cantons, qui réduisent leurs investissements directs, la Confédération opère donc sur les investissements indirects, et en particulier sur les transferts pour les investissements aux collectivités publiques, ce qui signifie que la politique d'assainissement du budget fédéral est payée par les autres échelons institutionnels. Ajoutons toutefois, pour compléter l'analyse, que ce comportement de la Confédération semble correspondre, d'une façon symétrique parfaite, au comportement des cantons et des communes, dans la période 1960–70, c'est-à-dire dans la période où leurs déficits étaient élevés. Au cours de cette période c'est la Confédération, par une augmentation des transferts aux collectivités publiques, qui "paye" pour le redressement financier des cantons. Ainsi le poste transferts aux collectivités publiques (dont nous aimerions avoir le détail pour une analyse plus approfondie) nous révèle quelles sont les relations d'interdépendance financière entre les différents échelons institutionnels ainsi que la façon dont ces relations évoluent, en fonction de la situation du budget. En 1950, ce poste représentait le 19,3 % de la dépense totale de la Confédération. En 1960, la part des transferts aux collectivités publiques était descendue à 17,9 %. En 1970, enfin, elle était à nouveau remontée à 31,6 %. Nous rappellerons que la situation du bilan des cantons et des communes était particulièrement difficile entre 1960 et 1970 et que celle du bilan de la Confédération l'est devenue, après 1970. Il paraît donc que la situation financière ait eu une grande influence sur la répartition des tâches et des charges financières entre communes, cantons et Confédération, au cours de la période étudiée. L'influence mutuelle entre les trois échelons est telle qu'on peut difficilement parler d'autonomie de gestion et de décision, bien que, il est néces-

15 Voir tableau no. 13, p. 26–27 de *Finances publiques en Suisse 1977.*

saire de le rappeler, on ne puisse d'autre part, parler de politique coordonnée ou planifiée centralement.

Le système fédéraliste suisse, jugé d'après les relations financières entre les trois échelons institutionnels, semble donc n'avoir ni les avantages, ni les désavantages d'une solution extrême de centralisation ou de décentralisation. Il correspond ni à la situation de décentralisation qui pourrait maximiser le consensus, ni à la situation de centralisation qui pourrait rendre maximale l'efficacité. Il répond, comme sa tradition le veut, au principe de subsidiarité, qui demande que les différents échelons institutionnels s'entraident, les échelons supérieurs courant au secours des échelons inférieurs, ainsi qu'au principe du fédéralisme, d'après lequel il faut qu'une certaine autonomie reste aux échelons inférieurs. Mais le rapport entre entraide et autonomie n'est pas fixe et constant. Comme nous venons de le démontrer ce rapport varie en fonction de différents facteurs. Nous allons maintenant, dans les conclusions de notre contribution, essayer de donner une certaine systématisation à ces observations et de construire le cadre de ce que pourrait devenir un modèle de l'interdépendance entre les échelons institutionnels.

V. Vers la construction d'un modèle

En bonne partie les questions que nous avons soulevées dans notre introduction naissent de la constatation que la part de la dépense du secteur public dans le produit national brut connaît une tendance à la hausse. Pour certains économistes cette tendance représente un indicateur d'inefficience dans l'allocation des ressources et devrait être stoppée le plus rapidement possible. [16] Soulignons que cette préoccupation n'est pas nouvelle et que dans le débat théorique sur les causes de la croissance de la dépense publique plusieures interprétations ont été déjà offertes de ce phénomène.

Il y a cents ans environ, Wagner établissait ce qu'il est convenu d'appeler, parmi les économistes, sa loi de "l'extension croissante des activités de l'Etat". [17] Pour Wagner, la dépense publique était en relation constante avec le revenu par habitant, de façon qu'elle tendait à augmenter avec l'augmentation du revenu par tête. Le principe sous-jacent était donc celui de considérer les biens publics, [18] financées par cette dépense, comme des biens supérieurs, c'est-à-dire comme des

16 C'est W. Wittmann, professeur de finances publiques à Fribourg, qui s'est signalé d'une façon spéciale, par plusieurs articles dans la *Neue Zürcher Zeitung* dans l'émission de ce "caveat".

17 Voir la présentation qu'en fait L. Weber dans son texte: *L'analyse économique des dépenses publiques*, Paris 1978.

18 Nous définissons biens ou service public tout bien ou service fourni par des collectivités publiques.

biens dont l'élasticité de revenu était supérieur à 1.[19] Bien que la loi de Wagner continue d'être citée dans toutes les revues scientifiques, il faut bien reconnaître que l'on a fait récemment d'autres progrès dans l'analyse de cette relation.

Ainsi on a essayé, à l'aide de plusieurs études empiriques, d'identifier les déterminants de l'augmentation des dépenses publiques.[20] Parmi les facteurs évoqués par les auteurs de ces études on peut citer:

- les modifications dans la structure de la population par classes d'âge dans les pays développés;
- l'urbanisation;
- la prolongation de la période moyenne d'éducation ainsi que les améliorations qualitatives réalisées dans ce domaine;
- l'élévation du niveau de consommation qui exige la mise à disposition d'équipements comme les routes;

Un des facteurs le plus mis en évidence par son influence directe et indirecte sur la dépense publique est le niveau de la consommation privée. Son influence directe est due à l'exigence, qui se manifeste à partir d'un certain seuil de revenu, d'augmenter la production de biens qui ne sont pas fournis par l'économie privée. Son influence directe se fait par l'intermédiaire de la demande d'infrastructures fournies par les collectivités publiques, sans lesquelles il est pratiquement impossible de tirer de certains biens de consommation, produits par le secteur privé, toute leur utilité.[21] Une étude de Barten et d'Alcantara met en évidence la complémentarité à long terme entre consommation privée et dépense publique (non-militaire).[22] La spécification de cette relation est la suivante:

$$(1)\ \ln DPTNM = k + a_1(1-a_2)\sum_{i=0}^{\infty} a_2^i \ln CP_{t-i}$$

où DPTNM sont les dépenses publiques totales, non-militaires, à prix constants, et CP la consommation privée à prix courants. Si on suppose une décroissance géométrique de l'influence de la consommation privée au cours du temps, en appliquant la transformation de Koyck, l'équation (1) deviendra:

$$(2)\ \ln DPTNM = k + a_1\ (1-a_2)\ln CP_t + a_2\ \ln DPTNM_{t-1}$$

19 L'élasticité de revenu est le rapport entre l'augmentation en pourcentages de la quantité demandée et l'augmentation en pourcentage du revenu.

20 Voir en particulier l'ouvrage de A. T. Peacock et J. Wisemann, *The growth of public expenditures in the United Kingdom*, N. B. E. R., Princeton 1961.

21 Le mot utilité est employé ici dans son acception économique, c'est-à-dire dans le sens de satisfaction individuelle.

22 G. D'Alcantara, A. P. Barten, "Long-run relation between public and private expenditure in the EEC Countries", in *Private and enlarged Consumption*, édité par L. Solari et J. N. Du Pasquier, Amsterdam 1976.

Nous avons testé une spécification analogue de la relation entre dépense publique et consommation privée, pour la dépense totale du secteur public suisse, et pour la période 1952–1977, en obtenant les résultats d'estimation suivants:

$$(3)\ \log DPT = -1{,}212749 + 0{,}837008 \log CP_t + 0{,}366933 \log DPT_{t-1}$$
$$(-6{,}03) \qquad (5{,}95) \qquad (3{,}35)$$

$$R^2 = 0{,}998 \quad DW = 1{,}487 \quad DF = 24 \quad SE = 0{,}01$$

Comme le montre la valeur de t (entre parenthèse, au-dessous de chaque paramètre estimé) ainsi que la valeur du coefficient de détermination R^2, la relation entre les variables testée est assez significative. Les valeurs estimées de a_1 et a_2 pour la Suisse ne sont pas loin des valeurs obtenus pour les pays de la CEE. [23] Ceci montre qu'il existe un certain degré de stabilité dans la relation, du moins en ce qui concerne les pays européens, et bien que les rapports entre secteur public et secteur privé dans ces pays varient beaucoup.

Cette relation pourrait être acceptée comme une interprétation de l'évolution cyclique de la dépense publique, puisqu'elle peut servir à expliquer non seulement l'expansion, mais aussi la réduction de la dépense, tandis que les autres facteurs, cités ci-dessus, expliquent plutôt l'expansion de la demande de biens publics, mais ne peuvent pas être utilisés d'une façon symétrique pour expliquer la réduction.

Avant de terminer cet examen sommaire des interprétations de la croissance du secteur public, nous aimerions encore rappeler une hypothèse explicative, qui dépasse quelque peu le cadre traditionnel de la science économique, [24] pour se situer dans le "no-man's land" entre sciences économiques et sciences politiques, et qui se réfère à la dynamique des conflits sociaux.

Quelque soit la conjoncture économique, la tendance de l'individu, ou d'un groupe d'individus, est d'éviter certains coûts et d'augmenter la quantité de biens et de services dont il (ils) peut (peuvent) jouir. Les coûts sociaux de la pollution offrent un bon exemple de cette attitude. Les entreprises qui les provoquent ne les internalisent pas. Au contraire elles essaient de les faire payer au nombre d'individus le plus large possible, afin de minimiser leur contribution. Dans d'autres domaines (enseignement, santé, prévoyance sociale, etc. . .) la même tendance est à l'origine de l'exigence de faire payer des services individuels à un groupe le plus large possible, de façon à pouvoir jouir gratuitement (dans le cas optimal) de certains services. Il est évident que les tenants de la collectivisation de certaines prestations de service entrent en conflit avec les autres groupes de population qui pensent que ces services devraient être payés par les utilisateurs. En période de haute conjoncture, le compromis le plus facil à atteindre consiste

23 a1 = 1,321; a2 = 0,367.

24 Pour une présentation complète de cette approche, voir M. Olson, *Logique de l'action collective*, Paris 1978.

à confier à l'Etat la prise en charge de certains de ces services. Il est toutefois évident qu'au niveau macroéconomique il faut trouver les recettes nécessaires pour financer ces services et par conséquent la lutte se déplace sur le problème de l'imposition fiscale. Puisque les revenus individuels augmentent, en période de haute conjoncture, il est normalement possible de trouver une solution de compromis, l'illusion monétaire faisant le reste. En période de récession, au contraire, chaque individu, ou groupe d'individus est préoccupé par la diminution de son revenu (ou par la diminution de son taux de croissance) qui pourrait être induite par l'augmentation de la pression fiscale. Il considère dès lors les dépenses publiques qui ne touchent pas directement à son niveau de consommation comme superflues. Si par malheur les recettes de l'Etat n'augmentent plus au rythme nécessaire pour équilibrer l'augmentation des dépenses, le déficit s'accroît, sans que l'Etat ait la possibilité de recourir à une augmentation de la pression fiscale. A la longue, le seul instrument qui lui reste, pour rééquilibrer la situation financière, est la réduction des dépenses. Mais toute tentative de réduction engendrera un conflit entre les groupes sociaux directement touchés et le reste de la population.[25]

Nous estimons que cette interprétation de l'évolution de la dépense publique peut être utilisée pour expliquer aussi les rapports d'interdépendance financière entre les différents échelons institutionnels. En effet, le désir de confier à des collectivités plus larges, les charges financières de certains services pourrait être à l'origine de la transmission de tâches, des échelons institutionnels inférieurs aux échelons institutionnels supérieurs, pendant les périodes de haute conjoncture. Pendant les périodes de récession, au contraire, on assisterait à une décentralisation des tâches, afin d'alléger les budgets des institutions des échelons supérieurs. Si la part de la dépense publique dans la dépense totale, ainsi que la répartition des tâches publiques entre les différents niveaux institutionnels, devait être considérée comme la conséquence de conflits entre différents groupements d'intérêt, conflits qui pourraient être renforcés ou adoucis par la situation de la conjoncture économique, on doit arriver à conclure qu'une répartition idéale des tâches entre secteur public et secteur privé, ainsi qu'une répartition optimale et définitive des tâches entre les différents échelons institutionnels, n'existe pas. Ces répartitions seront revues toutes les fois qu'un changement de conjoncture dans le résultat de gestion l'exigera.

Le consensus politique sur une certaine répartition des charges, dans le cadre du fédéralisme suisse, peut donc être modifié par l'émergence d'une situation financière difficile. Dans ce sens les aspects institutionnels du fédéralisme sont étroitement liés aux aspects économiques et financiers. Le fédéralisme suisse

25 Pour apaiser les esprits on tente normalement la réduction linéaire des dépenses, mais c'est une illusion, puisqu'elle fait naître une sainte alliance entre tous les intérêts touchés, avec des tensions certainement plus marquées que celles qui pourraient être provoquées par la forte réduction d'un seul poste.

s'appuie sur deux principes: la solidarité fédérale qui exige que les différents cantons s'entraident au niveau politique et économique d'une part, et l'indépendance des cantons par rapport à l'Etat central d'autre part.

L'affirmation du premier de ces principes conduit le plus souvent à la centralisation des tâches dans le secteur public, tandis que le deuxième, au contraire accentue la décentralisation des tâches. Dans une période de croissance du revenu national, telle que nous l'avons connue au cours des années 1950–1970, l'idéologie égalitaire, au niveau des individus comme au niveau des cantons, a tendance à s'affirmer, même à travers des compromis au sens où nous l'avons spécifié ci-dessus. L'ambition de fournir à chaque individu et/ou à chaque région une possibilité égale de jouissance des biens produits par l'économie nationale se concrétise généralement par une demande accrue de biens collectifs. Cet "esprit égalitaire" caractérise alors aussi les liaisons entre cantons et communes. Etant donné les différences, parfois très grandes, dans les possibilités financières et économiques des communes à l'intérieur d'un même canton, celui-ci a tendance à prendre en charge un certain nombre de services collectifs de façon à les distribuer, plus en fonction des besoins que des possibilités financières, aux différentes communes.

Cette phase peut donc être caractérisée par le triptyque: croissance économique – égalitarisme – centralisation. Le concept même d'efficience économique se précise à cet égard comme étant l'allocation de ressources qui maximise l'égalité.

Dans la période de stagnation économique qui a suivi la période de croissance, on constate que non seulement les échelons institutionnels les plus élevés se trouvent dans une situation financière peu favorable, mais aussi que le compromis entre les différentes forces sociales devient difficile. Dans cette phase nous assistons donc non seulement à une restructuration de la répartition des charges à l'intérieur du secteur public, mais aussi à une remise en question de la croissance des services fournis par les collectivités publiques. Au niveau politique, dans cette phase, c'est plutôt l'autre aspect du fédéralisme qui est souligné: celui de l'indépendance des différents échelons institutionnels. On décharge alors les échelons supérieurs de certaines tâches pour les confier aux échelons inférieurs, cela permet en même temps d'assainir les finances fédérales. Ce renversement de tendance, qui pourrait sembler une simple opération comptable à l'intérieur des différentes composantes du secteur public, a en fait une signification plus profonde. En effet, la prise en charge par les cantons de certaines tâches, précédemment assumées par la Confédération, pourrait aggraver la situation financière des cantons. Ces derniers essaieraient donc probablement de transférer une partie de leurs responsabilités aux communes. A cause des assises financières, parfois fortement inégales entre cantons et entre communes, cela pourrait conduire, dans certains cas, à une diminution, ou tout au moins à une stagnation, de la production des services collectifs.

Dans cette phase le triptyque précédemment cité devient: stagnation – individualisation – décentralisation.

Le concept d'efficience change aussi par rapport à celui utilisé dans la phase précédente et se réduit à une efficience de caractère comptable: chaque institution publique assume les charges qu'elle peut financer.

Cela explique que, selon la situation économique, les justifications pour une modification dans la répartition des charges entre les différents échelons institutionnels, se fondent sur les mêmes concepts: celui du fédéralisme et celui de l'efficience. Selon qu'on souhaite une plus grande centralisation ou une plus grande décentralisation, on mettra l'accent plutôt sur la liberté dont chaque échelon doit jouir dans un système fédéraliste ou bien sur la solidarité qui constitue l'une des deux colonnes qui régissent le système fédéraliste. Dans cette optique on voit que la discussion sur la répartition des charges entre les différents échelons institutionnels a des implications plus vastes qu'on pourrait le supposer au premier abord. En effet cela implique une discussion sur la production de biens collectifs d'une part, et sur leur distribution dans l'espace d'autre part.

Ces quelque considérations que nous venons de faire n'ont pas l'ambition d'expliquer pleinement toutes les implications existantes entre aspects institutionnels et aspects économiques dans un système fédéraliste; nous espérons toutefois avoir contribuer à en mettre en évidence l'importance.

Rappelons enfin que le renforcement de l'autonomie politique, au niveau des cantons et des communes, pourrait amener, dans les cas où la capacité financière est limitée, à une augmentation des inégalités dans la dotation de biens et services publics. Cette augmentation des inégalités dans l'offre de biens publics doit sous certains aspects être considérée comme un coût: le *coût de l'autonomie.*