Zeitschrift: Revue économique et sociale : bulletin de la Société d'Etudes Economiques et Sociales

Herausgeber: Société d'Etudes Economiques et Sociales

Band: 57 (1999)

Heft: 1

Artikel: Équilibre budgétaire et fiscalité : le cas des cantons et notamment celui de Berne

Autor: Lauri, Hans

DOI: https://doi.org/10.5169/seals-140834

Nutzungsbedingungen

Die ETH-Bibliothek ist die Anbieterin der digitalisierten Zeitschriften auf E-Periodica. Sie besitzt keine Urheberrechte an den Zeitschriften und ist nicht verantwortlich für deren Inhalte. Die Rechte liegen in der Regel bei den Herausgebern beziehungsweise den externen Rechteinhabern. Das Veröffentlichen von Bildern in Print- und Online-Publikationen sowie auf Social Media-Kanälen oder Webseiten ist nur mit vorheriger Genehmigung der Rechteinhaber erlaubt. Mehr erfahren

Conditions d'utilisation

L'ETH Library est le fournisseur des revues numérisées. Elle ne détient aucun droit d'auteur sur les revues et n'est pas responsable de leur contenu. En règle générale, les droits sont détenus par les éditeurs ou les détenteurs de droits externes. La reproduction d'images dans des publications imprimées ou en ligne ainsi que sur des canaux de médias sociaux ou des sites web n'est autorisée qu'avec l'accord préalable des détenteurs des droits. En savoir plus

Terms of use

The ETH Library is the provider of the digitised journals. It does not own any copyrights to the journals and is not responsible for their content. The rights usually lie with the publishers or the external rights holders. Publishing images in print and online publications, as well as on social media channels or websites, is only permitted with the prior consent of the rights holders. Find out more

Download PDF: 02.07.2025

ETH-Bibliothek Zürich, E-Periodica, https://www.e-periodica.ch

ÉQUILIBRE BUDGÉTAIRE ET FISCALITÉ : LE CAS DES CANTONS ET NOTAMMENT CELUI DE BERNE

Hans LAURI
conseiller d'Etat
Directeur des finances du canton de Berne

En cette année de commémoration nationale, tout Bernois invité comme moi à parler des finances publiques des cantons et notamment de celui de Berne pense presque automatiquement à 1798. Quelle époque bénie pour le «Säckelmeister» (comme on désignait alors le Directeur des finances), tout du moins jusqu'à l'invasion des troupes de Napoléon! Berne comptait en ce temps-là parmi les Etats les plus fortunés d'Europe et ce principalement parce que l'ancien Etat bernois ne vivait jamais au-dessus de ses moyens. Les familles régnantes faisaient tout pour laisser à leurs successeurs un patrimoine public supérieur à celui dont elles avaient elles-mêmes hérité.

Dans un intéressant exposé qu'il a présenté l'été dernier, Christian Pfister, professeur d'histoire économique à l'Université de Berne, soulignait que les sujets bernois ne devaient pas davantage ouvrir leur bourse que les autres, au contraire: ils payaient en effet moins d'impôts que les sujets des Etats voisins où régnait la monarchie absolue, ce que j'ai plaisir à rappeler! Il était à l'époque de bon ton de ne pas seulement profiter de l'Etat mais également de s'engager pour lui. La façon de penser et d'agir qui s'était ainsi instaurée se transmettait de génération en génération et dans l'Ancien Régime, une proportion toujours plus importante des dépenses publiques pouvait être financée par des intérêts actifs. Le «Old Public Management» était à bien des égards exemplaire.

Napoléon ayant ensuite emporté tout ce qui pouvait l'être, nous nous retrouvons, quelques événements plus tard et après un certain nombre de changements culturels, dans une situation fondamentalement différente. Aujourd'hui les journaux ne parlent plus de coffres remplis d'or et de ducats mais arborent des titres comme: «Le Conseil-exécutif bernois prépare un nouveau programme d'assainissement», «Pas de changement de cap pour l'assainissement des finances dans

le canton de Zurich», «Journée de grève dans le canton de Vaud: durcissement des positions et éclatement du collège gouvernemental».

En matière de finances publiques, la situation est très différente d'un canton à l'autre et il n'existe, à ma connaissance, pas d'analyse suffisamment différenciée incluant l'ensemble des critères les plus importants et les mettant en relation les uns avec les autres (je pense également à des questions de potentiel). Aussi, lorsqu'on doit évaluer la situation et qu'on ne dispose pas de beaucoup de temps, se borne-t-on en règle générale à considérer des éléments comme les déficits, les investissements, l'insuffisance de financement, l'endettement et les composants de la charge fiscale. Et encore! On ne dispose même pas de la quote-part de l'endettement - indicateur ô combien important - de tous les cantons.

D'après les documents fournis par le Groupe d'études pour les finances cantonales et par la Promotion économique, l'excédent de charges du compte de fonctionnement des cantons a dans l'ensemble légèrement diminué en 1997. 16 cantons enregistrent une détérioration du résultat du compte de fonctionnement et huit cantons – autrement dit deux de moins qu'en 1996 – dégagent un solde positif.

En 1997, l'investissement net des cantons a fortement augmenté, passant à 4,44 milliards de francs, ce qui représente une poussée de 10,5%. Cela résulte principalement des mesures prises pour relancer l'économie mais aussi des nouveaux prêts que les cantons ont dû consentir à l'assurance-chômage.

L'insuffisance de financement de l'ensemble des cantons pour 1997 atteint 2,8 milliards de francs, soit nettement plus que les années précédentes.

Dans un seul canton, celui d'Appenzell Rhodes-Intérieures, le compte d'Etat 1997 dégage un excédent de financement. Dans trois autres cantons, le degré d'autofinancement dépasse la barre des 80% à partir de laquelle le Groupe d'études considère le résultat comme satisfaisant. Les 22 autres cantons se situent tous en-dessous de cette limite, Genève et Vaud devant même s'endetter pour financer une partie de leurs dépenses courantes.

En 1997, les impôts sur le revenu du travail sont, en termes réels, autrement dit compte tenu de l'inflation, moins lourds que dix ans auparavant. Mais si l'on se réfère aux cinq années précédentes, les impôts cantonaux, communaux et paroissiaux d'une part et l'impôt fédéral direct d'autre part pèsent plus lourdement sur les contribuables.

En matière de charge fiscale, il existe d'énormes différences entre les cantons, même si entre 1996 et 1997 le fossé qui sépare la charge la plus basse de la

charge la plus élevée s'est légèrement comblé. Avec une imposition totale des revenus et de la fortune représentant seulement 56% de la moyenne suisse, Zoug est un véritable paradis fiscal. Au bas de l'échelle, on trouve Fribourg, le Jura et le Valais, dont l'indice d'imposition est de 2,4 fois supérieur à celui du canton de Zoug. Des différences encore plus frappantes caractérisent l'indice d'imposition du bénéfice net et du capital: Glaris est ici le dernier alors que de nouveau – mais comment pourrait-il en être autrement – Zoug occupe la première place.

La situation financière des cantons offre une image très disparate où se côtoient des cantons qui jouissent d'une position à tous égards excellente et des cantons qui se trouvent dans une situation extrêmement difficile et préoccupante. Ce qu'illustrent d'ailleurs, même si l'on peut émettre quelques réserves au plan matériel, les notations des cantons qu'ont publiées des grandes banques voici quelques mois: les résultats vont de AAA (pour des finances fortes et saines) à A+ (pour des finances faibles et déficitaires et/ou un endettement élevé). Toutes particularités confondues, on constate une séparation nette entre l'Est et l'Ouest, plus précisément entre la Suisse centrale et les autres parties du pays puisque le Crédit Suisse accorde ses meilleures notes aux cantons d'Argovie, Bâle-Campagne, Zoug et Zurich, les plus mauvaises aux cantons de Genève, du Jura, de Neuchâtel et du Valais et qu'aux places intermédiaires, avec la note AA, on trouve entre autres le canton de Berne, mais malheureusement aucun canton romand.

En été 1994, alors que débutait une nouvelle législature quadriennale, le Conseil-exécutif du canton de Berne procéda à un état des lieux complet, vu l'énorme confusion qui régnait en matière de politique financière. Il a alors constaté que la situation qui l'attendait de 1995 à 1999 était tout sauf réjouissante: pour des charges annuelles de 6,5 à 7,5 milliards de francs, on prévoyait en effet des déficits avoisinant les 400 à 600 millions de francs et des intérêts passifs dépassant les 100 millions de francs par an. Les prévisions concernant le degré d'autofinancement étaient toutes négatives et le situaient entre moins 25 et presque moins 50%. Nous avons très rapidement compris qu'il fallait manifester clairement nos intentions en fixant le cadre de notre action concernant la politique économique et la promotion économique ainsi qu'en politique financière au sens propre.

En politique financière, domaine sur lequel je vais me concentrer, nous avons inscrit les objectifs suivants à l'ordre du jour:

- appliquer une politique d'assainissement, point primordial
- stabiliser, puis réduire la quote-part de l'endettement
- faire rapidement passer le degré d'autofinancement du négatif dans le posi-

tif, puis atteindre au minimum 60%

- réduire massivement les déficits, équilibrer les finances pour des raisons de faisabilité politique et matérielle, mais pas avant la législature suivante (autrement dit celle qui a commencé en juin 1998)
- assainir les finances, avant tout du côté des dépenses et singulièrement par la réduction des dépenses de consommation, en excluant toute augmentation des impôts cantonaux généraux
- stabiliser les dépenses d'investissement pour ne pas porter atteinte au patrimoine des futures générations
- préparer des programmes d'assainissement dans le cadre d'une «politique financière par étapes», autrement dit des trains de mesures qui se succèdent en fonction de la situation et qui soient supportables tant économiquement que politiquement
- procéder à une analyse exhaustive des tâches au niveau cantonal, mais aussi en particulier des relations entre le canton et les communes, pour déboucher sur une nouvelle péréquation financière exempte de toute incitation à dépenser
- améliorer la transparence et le pilotage des finances et promouvoir la prise de conscience des coûts dans l'administration, en particulier grâce à l'introduction de la Nouvelle gestion publique.

Et maintenant, à quoi sommes-nous parvenus en un peu plus de quatre ans?

Depuis le début de la dernière législature en 1994, chaque fois que le Conseil-exécutif soumet au Parlement le projet de budget et le plan financier quadriennal actualisé, il lui présente également, tous les ans en automne, un nouveau programme d'assainissement. Le plus récent, le Programme d'assainissement de la législature, passe actuellement devant le Grand Conseil. Les objectifs de tous ces programmes ont à ce jour été atteints à 80%, ce que je considère comme satisfaisant. Ils ont permis de réaliser ou de mettre en œuvre des améliorations représentant quelque 700 millions de francs. Pendant la session de novembre, le Grand Conseil va débattre du nouveau système de répartition des tâches et des principes régissant une péréquation financière d'une conception totalement nouvelle entre le canton et les communes, qui traite aussi du problème bien connu des villes et des charges élevées qu'elles doivent assumer en tant que centres urbains. La réalisation de ces projets s'étalera jusqu'en 2002 et modifiera profondément les structures cantonales. Les projets pilotes de la Nouvelle gestion publique progressent:

ils englobent 12 offices comptant 2400 agents et agentes et représentent un volume de dépenses d'à peu près 1,1 milliard de francs. Le Conseil-exécutif a annoncé récemment son intention d'étendre ce concept à l'ensemble de l'administration cantonale entre 2002 et 2004.

La quote-part de l'endettement (qui exprime l'endettement en pourcentage du revenu cantonal) est un indicateur important pour évaluer les finances publiques. Selon le nouveau plan financier de législature, elle va évoluer différemment ces quatre prochaines années, selon les éléments que l'on considère. La quote-part qui se réfère à l'activité de l'Etat au sens strict enregistrera un petit recul, ce qui nous permet ainsi d'atteindre un sous-objectif. Mais la quote-part de l'endettement qui détermine les travaux d'assainissement et la réalisation des objectifs, la quote-part non subdivisée, celle qui tient compte des effets encore vivaces de la débâcle de la Banque cantonale, à la fin des années quatre-vingts et au début des années nonante, cette quote-part-là va légèrement continuer de croître. Grâce aux désinvestissements, il est prévu de ramener le déficit du compte de fonctionnement aux alentours des 20 millions de francs en 2002. Quant au degré d'autofinancement, il atteindra presque 80% en 2002, dernière année du plan.

Je crois que ce sont là des résultats respectables, même si en 1994, nous pensions pouvoir les obtenir bien plus rapidement. S'il nous a fallu si longtemps, c'est assurément à cause de la récession la plus longue que l'économie suisse ait connue depuis la Seconde Guerre Mondiale. Cette crise s'est répercutée sur les finances publiques à tous les niveaux et compte tenu du système fiscal actuel, ses effets se feront encore sentir ces prochaines années. Ce qui se traduit concrètement par un ralentissement de l'évolution des recettes fiscales et par une énorme poussée des dépenses sociales.

Même si nous avons déjà atteint d'importants objectifs intermédiaires et allons encore en atteindre d'autres, nous sommes encore bien loin d'avoir réussi à assurer l'avenir du canton de Berne. Nous n'avons ainsi à ce jour encore rien pu faire pour réduire les impôts cantonaux en termes réels. La charge fiscale vraiment élevée qui pèse sur les cadres constitue un désavantage au plan national, mais surtout international, auquel il est difficile de remédier. Il est à prévoir que les révisions des lois sur les impôts actuellement en cours se traduiront par des baisses d'impôt dans certains cantons.

Dans son rapport de septembre dernier sur le plan financier, le Conseil-exécutif a reconnu qu'il n'était pas parvenu à concevoir, au début de la nouvelle législature, un programme d'assainissement qui résolve définitivement le dése-

quilibre que connaît le canton de Berne depuis le début des années quatre-vingts déjà entre les tâches assumées et les possibilités de financement! On devine donc les défis auxquels il faut s'attendre pour poursuivre l'assainissement des finances après que cinq programmes ont déjà été mis en œuvre. Le Parlement a lui aussi un défi particulier à relever. S'il s'investissait encore davantage dans la politique financière et manifestait clairement à tous les acteurs importants les intentions qui sont les siennes, cela ne pourrait être que de bon augure pour l'avenir des finances du canton de Berne.

Le fait que la population et les milieux économiques fassent confiance aux institutions de l'Etat est l'un des moteurs du développement de la société et de l'économie ainsi que du maintien de la prospérité. Des finances publiques qui restent bancales pendant des années minent la confiance placée dans les autorités à tous les niveaux et la stabilité financière d'une collectivité publique. Elles interdisent en particulier aux milieux économiques d'établir des planifications fiables. C'est pourquoi le canton de Berne a fait de l'assainissement de ses finances sa priorité absolue. Mais c'est aussi pourquoi nous autres, politiques cantonaux, sommes tellement préoccupés de la santé des finances fédérales, car des problèmes persistants et non résolus au niveau fédéral compliquent aussi la tâche au niveau cantonal. Je ne peux donc qu'approuver le chef du Département fédéral des finances qui disait récemment que dans le monde actuel, la politique financière était complètement devenue politique d'Etat.

Dans ce contexte, je me pose une question: Dans notre système politique tel qu'il est, la Confédération et les cantons qui se trouvent dans une situation financière difficile ont-ils suffisamment de forces pour assainir eux-mêmes leurs finances comme cela est absolument nécessaire?

J'attends avec intérêt la réponse que Monsieur le conseiller national Charles Friderici apportera à cette question préoccupante au sujet des finances fédérales, mais personnellement, j'émets des doutes. En tout cas, la Confédération n'a depuis le début des années septante jamais pu prouver qu'il était possible d'assainir durablement les finances par le simple fait d'une volonté politique. Bien sûr, elle a réussi en 1986 à revenir pour cinq ans dans les chiffres noirs après 15 années de déficit. Et bien sûr, c'était en partie grâce à différentes mesures d'assainissement. Pourtant, le développement économique – et donc les recettes – ont à l'époque très largement contribué à ce revirement de tendance. Mais si tel est le cas, vu les perspectives économiques médiocres et l'avenir incertain du programme de stabilisation de la Confédération, on peut en 1998 se poser l'inquiétante question

de savoir si l'équilibre des finances fédérales, tellement important aux plans politique et économique, va vraiment pouvoir être réalisé dans un avenir proche.

Revenons-en maintenant au canton de Berne: Depuis un certain temps, nous réussissons, année après année, à obtenir d'importantes améliorations et ce, malgré un environnement économique peu favorable. Mais il nous faut maintenant reconnaître qu'il devient politiquement de plus en plus difficile de poursuivre ce processus d'assainissement. Tout ce qui faisait l'objet d'un large consensus a déjà été appliqué ces dernières années et dans les prochains épisodes de notre «politique financière par étapes», il faudra désormais répondre à des questions particulièrement délicates. Quelques exemples: Pourrons-nous encore nous offrir à l'avenir les très nombreuses filières enseignées dans notre Université, ou nous faudra-t-il franchir l'étape décisive vers une coordination intercantonale qui permettra d'économiser des coûts? Pouvons-nous maintenir les normes appliquées jusque-là dans le domaine de l'aide sociale au même niveau? Faut-il davantage faire participer les usagers au financement des transports publics régionaux? Dans quelle mesure est-il encore possible au canton de verser des paiements directs à l'agriculture en plus des prestations fédérales? Nous allons, nous aussi, bientôt devoir affronter de très grandes épreuves dans le processus de décision politique.

Il va de soi qu'il nous faudra les surmonter. Mais ce qui m'inquiète de plus en plus et que les cantons ne peuvent résoudre à eux seuls, c'est l'aggravation des disparités, autrement dit des différences de capacité économique et de charge fiscale d'un canton à l'autre. Permettez-moi à cet égard de revenir sur un sujet que j'ai brièvement abordé au début de mon exposé.

Le fossé qui sépare les cantons dans le domaine de l'imposition globale des revenus et de la fortune des personnes physiques s'est encore élargi. En 1997, avec 56% de la moyenne suisse, le canton de Zoug faisait figure d'Eldorado fiscal, suivi par les cantons de Nidwald, Zurich, Schwyz et des Grisons. A l'autre extrémité, on trouvait le canton du Valais, où l'indice d'imposition atteint les 134%. Le peloton de queue se composait en outre des cantons de Neuchâtel, Fribourg et du Jura. Quant au canton de Berne, il occupait en 1997 comme en 1996 la place peu confortable de 22ème sur 26, et de son point de vue, la 17ème place du canton de Vaud paraît donc respectable.

Je suis intimement persuadé que la réforme de la péréquation financière fédérale actuellement en cours d'élaboration doit atténuer les différences prononcées entre les cantons. Sinon le fédéralisme fiscal suisse risque de confiner à l'absurde, entraînant ainsi des dégâts économiques et un recul de la prospérité dans

les cantons concernés et provoquant en outre des tensions politiques. Le fossé que j'ai déjà mentionné entre l'Est et l'Ouest avec une accentuation sur la frontière linguistique est particulièrement critique et il faudrait une péréquation efficace des finances et des charges pour abolir au moins partiellement les disparités. Ainsi faut-il à tout prix procéder à une correction au niveau fédéral pour rééquilibrer la compétitivité intercantonale en matière fiscale. Si la réforme annoncée n'aboutit pas, les voix qui s'élèvent pour exiger une harmonisation fiscale se feront encore plus fortes.

Il ne faudrait toutefois procéder à une harmonisation fiscale matérielle qu'en dernier recours pour éviter l'affrontement fiscal entre cantons. Il est simpliste de préconiser une charge fiscale uniformisée pour tous les cantons car chacun d'entre eux finance des infrastructures et des tâches différentes qu'il a, en grande partie, choisies lui-même. L'harmonisation fiscale matérielle dissocierait la décision d'effectuer une dépense de la responsabilité de la financer, ce qui risquerait d'entraîner de nouvelles dépenses, de déclencher ainsi des automatismes en la matière et d'accélérer encore la spirale de l'endettement.

La concurrence qui règne entre les cantons au niveau fiscal se traduit par une utilisation en quelque sorte plus économe et comparativement plus efficace des recettes fiscales. Malgré la politique fiscale ciblée qu'appliquent certains cantons, la concurrence et la contrainte à économiser sont utiles au plan économique. En effet, seule la concurrence prévient une nouvelle hausse de la quote-part de l'impôt et partant, une extension incontrôlée des prestations de l'Etat dont le financement incomberait aux futures générations. Le fait que la concurrence fiscale s'accompagne dans certains cas de moyens détournés pour échapper à l'impôt ne change rien à ce raisonnement.

Selon la façon dont elle serait conçue, une harmonisation fiscale matérielle pourrait relativiser ou même saper le monopole fiscal cantonal. Dans un système fédéral, cela constituerait une grave ingérence et en fin de compte, les cantons risqueraient de ne plus être que de simples districts administratifs de la Confédération. Mais je le répète encore une fois: La réforme de la péréquation financière fédérale doit absolument déboucher sur une vaste réduction des disparités. Sinon la pression exercée par les politiques en vue d'une harmonisation fiscale matérielle se ferait plus forte et le nombre des partisans d'une charge fiscale harmonisée entre les cantons augmenterait inexorablement, même parmi les Directeurs des finances.

Permettez-moi maintenant de conclure sur une chose à laquelle je crois profondément.

A mon avis, l'assainissement des finances fédérales et cantonales est l'un des défis les plus considérables de notre époque. Pour des raisons économiques certes, mais pas seulement. Pour des raisons liées à l'utilisation durable de nos ressources financières limitées et surtout des raisons de responsabilité vis-à-vis des futures générations. L'assainissement est également un défi en ceci qu'il peut nous révéler de quoi sont capables notre société et ses institutions politiques lorsqu'elles sont confrontées à une situation où il s'agit de supprimer et de réduire au lieu d'ajouter ou d'agrandir.