

# Revenus cantonaux et géographie des politiques publiques : une approche quantitative exploratoire 1950-2015

Autor(en): **Koller, Christophe**

Objektyp: **Article**

Zeitschrift: **Schweizerisches Jahrbuch für Wirtschafts- und Sozialgeschichte =  
Annuaire Suisse d'histoire économique et sociale**

Band (Jahr): **33 (2019)**

PDF erstellt am: **29.06.2024**

Persistenter Link: <https://doi.org/10.5169/seals-842476>

## **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.

Christophe Koller

## Revenus cantonaux et géographie des politiques publiques

### Une approche quantitative exploratoire 1950–2015

*«Such geographical questions concern who gets what, where, (and) how this spatial distribution of public goods has emerged.»<sup>1</sup>*

#### Cantonal revenues and geography of public policies An exploratory quantitative approach 1950-2015

The author's analysis shows large and persistent disparities between Swiss cantons in terms of income and public spending between 1950 and today. They stem from different factors related to the geo-topographic situation, population, economic strength, and the level of wealth, but are also linked to the political and administrative practices related to cultural and religious backgrounds. Similar to the observations of Thomas Piketty, this analysis shows that cantonal disparities tend to increase, both in terms of income (GDP) and public spending per capita. As shown by results published by the Swiss Federal Tax Administration, these differences tend to widen between the wealthy cantons, which are becoming richer, and the less wealthy, more peripheral, and less populated cantons. In addition, the cantons had to reduce their spending in order to keep a balanced budget while coping with restrictive fiscal policies, nearly to the same extent in the 2000s as in the 1950s. The stagnation or even decrease in public spending in some cantons, which is also related to the decrease in taxation since the beginning of the 1970s, generates problems for cantons that no longer manage to finance their services.

En Suisse mais aussi à l'étranger, l'on constate un regain d'intérêt pour les entités décentralisées comme unités d'analyse statistique et pour les questions liées au niveau de richesse et aux finances publiques.<sup>2</sup> Or, ce regain d'intérêt est dû, entre autres, à

- 1 Robert J. Bennet, *The Geography of Public Finance. Welfare under Fiscal Federalism and Local Government Finance*, Londres 1980.
- 2 Charles Blankart, *Öffentliche Finanzen in der Demokratie. Eine Einführung in die Finanzwissenschaft*, Munich 2011; Daniel Bochsler et al., *Les cantons suisses sous la loupe (Autorités,*

la mise en question du rôle et du poids de l'État et à la revitalisation du fédéralisme découlant des réformes politico-administratives des années 1990 (introduction de la nouvelle gestion publique), à la réorganisation de la péréquation financière, à la concurrence fiscale, mais aussi à un intérêt grandissant pour la géographie politico-administrative, incluant le local et le régional.<sup>3</sup>

Bien que l'analyse comparative des États et de leur rôle dans le développement est une des bases de l'histoire économique et sociale, les statistiques historiques ont été, à tort, délaissées ces vingt dernières années, nonobstant des sources riches et nombreuses, dont une partie est disponible en ligne à travers la *Statistique historique de la Suisse*.<sup>4</sup> Nos recherches confirment le sous-développement des approches quantitatives en histoire et encore davantage lorsqu'on passe aux cantons et aux communes, alors que ce pays fédéraliste est un modèle d'organisation décentralisée.

Dans cette contribution, nous proposons une approche dans la suite des analyses empiriques d'Adolf Wagner, rapportant l'augmentation des dépenses publiques à l'amélioration du niveau de vie et au revenu.<sup>5</sup> Selon cet auteur, l'amélioration progres-

employés publics, finances), Berne 2004; Bruno Fritzsche et al., *Historischer Strukturatlas der Schweiz die Entstehung der modernen Schweiz*, Baden 2001; Hans Geser, *Bevölkerungsgrösse und Staatsorganisation. Kleine Kantone im Lichte ihrer öffentlichen Budgetstruktur, Verwaltung und Rechtsetzung*, Berne 1981; Manuel Hiestand et al., *Partizipation der Kantone und Regionen*, in: Philipp Halbeisen, Margritt Müller, Béatrice Veyrassat (éd.), *Wirtschaftsgeschichte der Schweiz im 20. Jahrhundert*, Bâle 2012; Christophe Koller et al., *Staatsatlas. Kartographie des Schweizer Föderalismus / Atlas de l'État. Cartographie du fédéralisme suisse*, Zurich 2012; Christophe Koller, *La fonction publique en Suisse. Analyse géopolitique d'un fédéralisme à géométrie variable*, in: *Pyramides* 15/1, 2008; Marc-Jean Martin, *Soldes financiers des collectivités publiques. Explications théoriques et modélisation simultanée des recettes et des dépenses des cantons suisses*, Lausanne 2006; Thomas Piketty, *Le capital au XXI<sup>e</sup> siècle*, Paris 2013; Nils Soguel et al., *Comparatif des finances cantonales*, Lausanne 2001–2016; Vatter Adrian, *Kantonale Demokratien im Vergleich. Entstehungsgründe, Interaktionen und Wirkungen politischer Institutionen in den Schweizer Kantonen*, Opladen 2002; Adrian Vatter, Sonja Wälti (éd.), *Le fédéralisme suisse dans une perspective comparée*, Zurich 2003.

- 3 Robert Ayrton R., *L'impossible politique budgétaire. L'État fédéral face aux turbulences économiques*, Lausanne 2002; Robert J. Bennet, *The Geography of Public Finance. Welfare under Fiscal Federalism and Local Government Finance*, Londres 1980; Bernard Dafflon, *Fédéralisme, coordination et harmonisation fiscale. Recherches économiques de Louvain* 52, 1986, pp. 3–43; René L. Frey et al., *Le fédéralisme suisse. La réforme engagée*, Lausanne 2006; S. Guex, *L'argent de l'État. Parcours des finances publiques au XX<sup>e</sup> siècle*, Lausanne 1998; Christophe Koller et al., *Atlas de l'État* (voir note 2); Oscar Mazzoleni, *Federalismo e decentramento. L'esperienza svizzera e le nuove sfide europee*, Lugano 2005; A. Schönenberger, *Finances publiques en Suisse*, in: Andreas Ladner et al. (éd.), *Manuel d'administration publique*, Lausanne 2013 pp. 567–586; Martin Schuler et al. (éd.), *Atlas des mutations spatiales de la Suisse / Atlas des räumlichen Wandels der Schweiz*, Zurich 2007; Serge Terribilini, *Fédéralisme, territoires et inégalités sociales*, Paris 2001; Luc Weber, *Les finances publiques d'un État fédératif. La Suisse*, Genève 1992.
- 4 Heiner Ritzmann-Blickenstorfer, *Historische Statistik der Schweiz / Statistique historique de la Suisse*. Zurich, 1996; *Historical Statistics of Switzerland* à lire sur [www.fsw.uzh.ch/hstat/hssso/overview.php](http://www.fsw.uzh.ch/hstat/hssso/overview.php).
- 5 Adolph Wagner, *Lehrbuch der politischen Ökonomie (Fondements de l'économie politique)*, Leipzig 1890.

sive des conditions de vie et l'augmentation des richesses mèneraient inévitablement à une multiplication des activités de l'État (social-étatiste) et au renforcement de la bureaucratisation. Nos travaux s'inscrivent aussi dans le renouveau des réflexions des historiens quantitativistes comparatistes, tels que Thomas Piketty et ses analyses, sur l'évolution du revenu et de la fiscalité et la dynamique des inégalités dans les pays développés.<sup>6</sup>

Nous tenterons de mesurer l'influence des dimensions culturelle, sociodémographique, économique et géographique sur les indicateurs économiques et de politique publique retenus. Nous partons en effet de l'idée que la situation géo-topographique, le niveau de richesse, mais aussi la culture dominante des cantons influencent les prestations offertes, les pratiques et donc les interventions de l'État. Dès lors nous considérons les cantons comme des individus, suivant des logiques propres, s'inscrivant dans un cadre confédéral donné: la Suisse.<sup>7</sup>

Nous répondrons aux questions suivantes: quels sont les principaux déterminants des dépenses et est-il possible de définir des profils cantonaux formant un cadre de géographie politico-administrative suisse? Est-ce que les revenus des cantons influencent le niveau des dépenses publiques? Quels sont les domaines qui accaparent le plus de dépenses. Quelles sont les politiques publiques prioritaires des cantons?

Vu les limites posées par les sources statistiques disponibles, la période couverte par cette étude débute en 1950, l'accent de l'analyse étant d'abord mis sur la période récente (1990–2014). Nous verrons ainsi si les différences et les clivages actuels entre les cantons étaient déjà observés dans le passé.

## **Problématique, méthode et sources**

Afin de financer les prestations étatiques, le système fédéraliste suisse prélève l'impôt sur le revenu et la fortune des personnes physiques et morales aux trois niveaux institutionnels: communal, cantonal et fédéral. Depuis la Seconde Guerre mondiale, l'impôt sur le revenu est devenu la principale source de recettes dans tous les cantons, le dernier à faire le pas étant Glaris en 1970 (DHS).

Le débat centralisation-décentralisation est mouvant et tributaire de facteurs internes et internationaux. Par exemple, la Confédération a largement renforcé son poids et ses prérogatives depuis 1848, principalement lors et suite aux périodes de conflits: 1870–1871, 1914–1918, 1939–1945 et de crises économiques: 1876–1892, 1932–1937, 1973–1981, 1991–1997, les cantons et leurs communes étant relégués aux missions d'exécution. La multiplication des arrêtés fédéraux urgents (AFU) dès la fin

6 Piketty (voir note 2).

7 Denis de Rougemont, *La Suisse ou l'histoire d'un peuple heureux*, Laval 1989.

de la Première Guerre mondiale constitue l'instrument phare de cette centralisation, débouchant le plus souvent sur des lois.<sup>8</sup> Malgré la diminution de leur autonomie, cantons et communes continuent à jouer un rôle important dans les domaines qui sont historiquement de leur ressort, notamment la justice et la police, l'aménagement du territoire, l'éducation, la santé.

La croissance de l'appareil législatif et la bureaucratie qu'elle génère et surtout la volonté d'harmonisation et de centralisation sur le plan national du secteur des assurances sociales (l'assurance vieillesse AVS en 1947, l'assurance invalidité AI en 1960, l'assurance chômage AC en 1982, l'assurance accident LAA en 1984, la loi sur la prévoyance professionnelle LPP en 1985, l'assurance maladie LAMal en 1994) jouent également un rôle centralisateur.

Il faudra attendre la révision de la Constitution de 1999, qui met l'accent sur le partenariat entre Confédération et cantons, et règle la répartition des compétences en leur faveur pour un retour en force des cantons. L'on relèvera entre autres la création de la Maison des cantons en 2007, où sont rassemblées la majorité des Conférences intercantionales et la réforme de la péréquation financière qui donne l'élan et les moyens de la décentralisation.

La question qui nous occupe ici est liée à la compréhension des politiques publiques cantonales, sur la base de la répartition des revenus et des dépenses et leur évolution. Les liens de causalité entre revenus et dépenses publiques ne pourront toutefois être établis précisément dans le cadre de cette étude exploratoire. Il s'agit plutôt, à ce stade, de poser les bases d'une réflexion sur les potentiels de la statistique comparative et régionalisée, de ses limites, si possible en inscrivant les séries dans la longue durée, nous appuyant sur la *Statistique historique de la Suisse* (SHS), plus particulièrement sur sa base de données de fichiers Excel en ligne,<sup>9</sup> sur l'Office fédéral de la statistique (OFS), sur l'Administration fédérale des contributions (OFC) et des finances (AFF) et sur les potentiels de la base de données des cantons et des villes suisses CHStat ([www.chstat.ch](http://www.chstat.ch)).

L'OFS publie les données sur le produit intérieur brut (PIB) par canton (2008–2015), ainsi que les statistiques des salaires,<sup>10</sup> l'AFF celles des dépenses par fonction et par nature, mais aussi par niveau institutionnel 1990–2015,<sup>11</sup> l'AFC les revenus et l'indice

8 Christophe Koller, *L'industrialisation et l'État au pays de l'horlogerie*, Courrendlin 2003.

9 Cf. *Historical statistics of Switzerland* (voir note 4).

10 Publiées par grandes régions. Ces données ne sont malheureusement pas disponibles par canton vu la réticence de certains d'entre eux. Quelques résultats pour le secteur public ont toutefois été publiés en 2006 et disponibles sur CHStat.ch (données 2004).

11 La statistique financière s'est adaptée en 2008 au nouveau modèle de comptabilité, dans le cadre du projet «Bilatérales II – Réforme de la statistique financière». Source: AFF, *Statistiques financières de la Suisse*, tableau F\_30.7.5. Ces données tout comme celles du PIB sont intégrées dans CHStat.

de Gini basés sur les données fiscales (IFD 2004–2014) par canton et par commune<sup>12</sup> (Peters 2017). Les séries plus anciennes sont tirées des tableaux de la SHS, elle-même basée sur les producteurs de données susmentionnés. Parmi les chiffres disponibles dans la SHS, figurent, sous les rubriques «Q. Comptabilité nationale» et «U. Finances publiques», des tableaux pertinents, mais souvent incomplets. Seuls trois tableaux sur 39 présentent des résultats cantonaux pour la comptabilité nationale (série 1950–1995 et 1990–2005 pour les revenus par canton) et dix pour les finances publiques sur les 47 publiés. Les résultats ne tiennent souvent pas compte des finances communales qui seront intégrées de plus en plus systématiquement seulement à partir des années 1980. Les périodes couvertes, de 1848, respectivement de 1894 à nos jours, sont donc le plus souvent incomplètes, notamment en ce qui concerne la ventilation des résultats par canton.

De plus, des ruptures dans les séries statistiques, liées à des changements de méthodes de relevés, en particulier depuis le début des années 1930, rendent les analyses difficiles. Ces données, principalement liées aux recettes et aux dépenses publiques, mais aussi à la fiscalité, ne portent parfois que sur un seul canton (BE, ZH) ou alors sur la somme des cantons dans le cadre d'une comparaison entre les différents échelons institutionnels.

Pour la période récente, l'approche chronologique proposée est complétée par une distribution des résultats en fonction de variables de classification tirées de la base de données des entités publiques CHStat tenant compte des quatre dimensions suivantes: culturelle, définie par la langue majoritaire et la religion dominante; démographique, qui tient compte de la taille de la population des cantons; économique, se rapportant au PIB par habitant; et géographique, soit un regroupement des cantons dans sept grandes régions Eurostat.

Les potentiels de l'analyse statistique comparative régionalisée, dans une perspective historique, est un défi à relever qui paraît d'autant plus important pour comprendre les enjeux du fédéralisme actuel et futur, ainsi que les potentialités et les faiblesses des États membres de la Confédération. L'analyse des résultats portant sur les finances publiques et les politiques fiscales nous paraît indispensable à cet effet. Le développement des outils informatiques, à l'instar de la base de données CHStat et l'Atlas interactif de l'État<sup>13</sup> rendent possible une telle analyse selon les intérêts des chercheurs et du grand public.

12 Rudi Peters, Les données fiscales révèlent la faible progression des revenus moyens, in: *La Vie économique* 12, 2017, pp. 11–15.

13 L'Atlas interactif de l'État (AsTAT) permet de cartographier l'État aux niveaux des administrations et des autorités, décrivant la répartition et le poids des acteurs et des structures dans l'espace et le temps (1990–2015), <http://chstat.ch/fr/prestations/atlas/index.php>.

## Résultats de l'analyse exploratoire

L'analyse des revenus et des finances publiques au niveau régional étant complexe dans un pays fédéraliste comme la Suisse, nous proposons de nous limiter ici à une approche statistique exploratoire en décrivant d'abord la situation actuelle sur la base du PIB (2008–2015) et du revenu cantonal pour la période passée (1950–1995), des dépenses par habitant tout comme le degré de décentralisation par canton. Nous utiliserons ces résultats pour l'analyse des déterminants tout en présentant l'évolution récente, également par fonction, afin d'identifier les priorités présentes et passées des cantons.

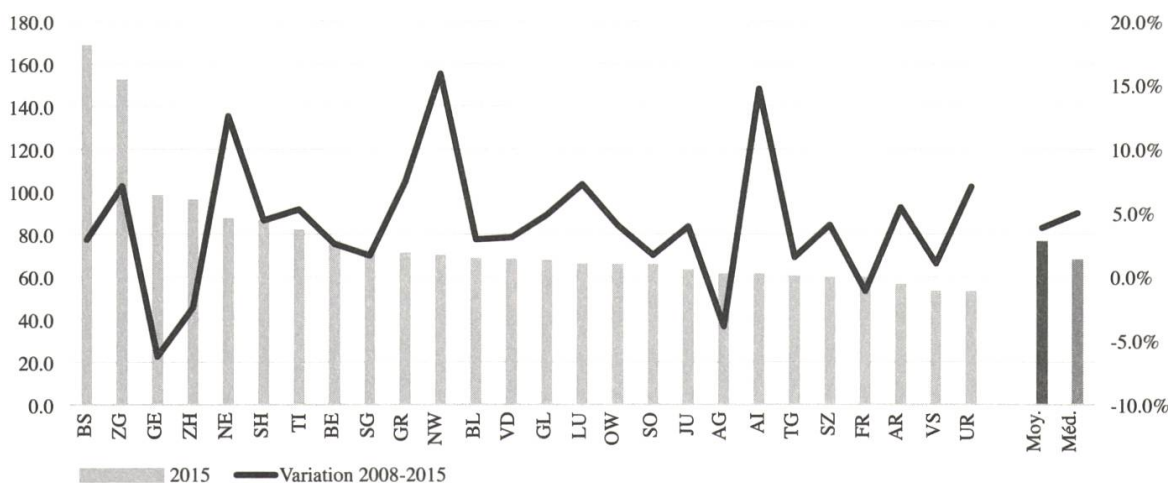
Dans la partie suivante, nous tenterons de tester notre hypothèse, à savoir celle d'un lien entre le revenu et les dépenses par habitant dans une optique de longue durée. Les séries statistiques restant malheureusement incomplètes et faiblement documentées, nous limiterons notre exploration aux années 1950 à 1989, respectivement 1950–1970 pour l'étude des relations possibles entre le revenu et les dépenses. Il conviendra dans une phase ultérieure, de compléter les séries par canton et de poursuivre les recherches en utilisant, par exemple, les potentiels d'analyse et de cartographie des revenus (y compris de l'indice de Gini) et des dépenses publiques inclus dans la base de données CHStat.

### Des écarts de richesse importants entre les cantons

En 2015, le PIB des cantons se montait, selon l'OFS, à 654 milliards de francs, avec des écarts très importants entre les plus grands: Zurich (141 mia), Berne (80 mia), Vaud (52 mia) et Genève (47 mia) et les plus petits: Uri (1,9 mia) et Appenzell Rhodes-intérieures (980 mio).<sup>14</sup> La Figure 1 présente l'évolution du PIB (au prix courant) par habitant et par canton entre 2008 et 2013. On y distingue deux cantons qui s'écartent régulièrement de la moyenne (BS et ZG), caractérisés par des valeurs supérieures à 140 000 francs par habitant et à la hausse pour ZG. Ces résultats s'expliquent par des exportations à forte valeur ajoutée notamment dans l'industrie chimique et les services financiers. Deux cantons suivent d'assez loin ce premier groupe (GE et ZH), soit des cantons de taille démographique supérieure et considérés comme les véritables locomotives économiques de la Suisse. Les valeurs les plus faibles en termes de PIB, à moins de 60 000 francs concernent les cantons alpins et préalpins du centre et de l'est de la Suisse: AI, AR, FR, SZ, TG, UR, VS. Un effet de rattrapage apparaît pour les deux Appenzell, pour NW, alors que ZG poursuit sa croissance avec Schaffhouse et Neuchâtel. À l'inverse, Genève et Zurich, Argovie et Fribourg affichent des variations négatives pour la période prise en compte. En dehors de Zoug, sept cantons plutôt périphériques se caractérisent par une variation du PIB supérieure à

14 OFS, Produit intérieur brut par grande région et par canton. Rapport méthodologique, Neuchâtel 2017.

Figure 1: PIB, prix courants par habitant (en 1000 francs) et variation (en %), 2008–2015



Source: OFS 2017.

la moyenne nationale au cours des sept dernières années: AI, AR, GR, JU, NE, NW et SH. En termes de PIB par habitant, les positions de Neuchâtel et de Schaffhouse, mais aussi du Tessin, cantons frontaliers, sont remarquables. Précisons ici toutefois que les variations sont plus perceptibles pour les petits cantons que pour les grands, caractérisés par davantage d'inertie. Les variations négatives des cantons de Genève et de Zurich, mais aussi des cantons d'Argovie et de Fribourg sont probablement le résultat de la fin d'un cycle haussier, ainsi que des capacités de croissance affaiblies à la suite de restructurations et/ou de délocalisations industrielles (AG, FR, SO) et d'une conjoncture défavorable liée à la crise du secteur bancaire (GE, ZH). Les résultats du Jura et surtout de Neuchâtel sont portés par les exportations horlogères et par l'essor des microtechniques.

L'analyse des résultats pour les dimensions retenues fait ressortir les éléments suivants: le PIB par habitant est moins élevé pour les cantons romands du fait que trois cantons catholiques et montagneux se trouvent clairement en dessous de la moyenne (JU, FR, VS); le même phénomène s'observe au niveau démographique pour les cantons de taille moyenne (200 à 400 000 habitants) occupant une position géographique plutôt périphérique (FR, LU, SO, TG, TI, VS). Au niveau de la situation géographique, le PIB par habitant est plus faible pour les cantons de l'est, plutôt frontaliers et sans centre économique, et de la Suisse interne (LU, OW, SZ, UR), préalpins et alpins, peu industriels et plutôt touristiques. À l'exception du Jura et de Soleure, ces cantons se caractérisent tous par une valeur faible des exportations par habitant (< 15 000 francs).



### Dépenses publiques par habitant et degré de décentralisation variables

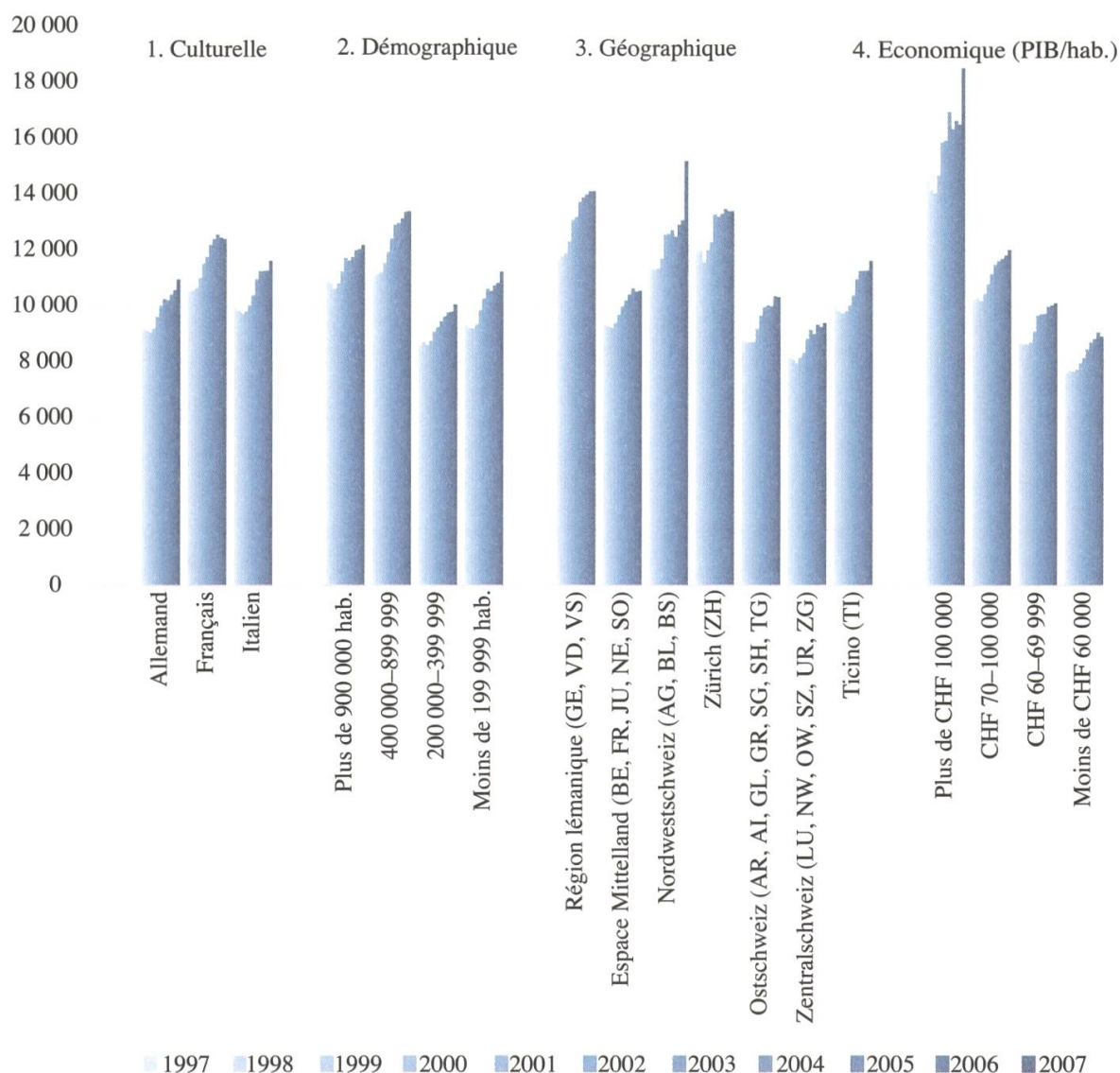
En 2014, la répartition des dépenses des cantons, des communes et de la Confédération (sans les doubles imputations) est, respectivement, la suivante: 35%, 26%, 39%.<sup>15</sup> Hors Confédération, le total des dépenses (canton + communes) en francs par habitant, montre des différences considérables selon le canton, avec des dépenses plus élevées dans les cantons-villes (BS, GE), périphériques (GR, UR), fortement industrialisés (JU, NE), mais aussi pour un grand canton hétéroclite, du point de vue du relief et de la structure économique, comme Vaud. Les dépenses par habitant sont également plus élevées que la moyenne nationale à Zoug (14 809) et à Zurich (14 512). Les dépenses les plus faibles sont observées dans les cantons majoritairement catholiques de la Suisse centrale tels que Schwytz (9795) et en Thurgovie (10 372). Entre 1991 et 2007, il y a eu une augmentation constante des dépenses par habitant dans pratiquement tous les cantons (+47% en moyenne) et bien supérieure à la croissance de la population (+14%). Ces dépenses sont particulièrement élevées dans les cantons romands, plus particulièrement pour les cantons de l'Arc lémanique mais aussi à Zurich et pour les cantons de l'Espace Mitteland, tout comme dans les cantons à PIB élevé (> 100 000 francs par habitant) (Fig. 2).

Le degré de décentralisation présente la part des dépenses communales rapportées à la somme des dépenses communales et cantonales (sans les doubles imputations).<sup>16</sup> La décentralisation des dépenses apparaît comme moins marquée que celle des emplois de la fonction publique, avec un minimum de 2% à Bâle-Ville et un maximum de 57% à Zurich et aux Grisons en 2007. La tendance à la décentralisation reste importante, avec une légère diminution depuis le début des années 2000. Dans certains cantons (AR, GR, OW, SZ, VS, ZG, ZH), les communes jouent un rôle plus important, alors que dans les cantons latins et du nord-ouest (BE, BS, BL, SO), la décentralisation des dépenses est moins prononcée. Aux GR, LU, SZ et ZH mais aussi en Valais, cette part dépasse 50%, alors qu'à BS, BL, GE et UR, le pourcentage est inférieur à 30%. Ces résultats ne sont toutefois pas corrélés au nombre de communes. En revanche, nous observons une corrélation entre la décentralisation des emplois de la fonction publique et des dépenses publiques, à l'exception du canton de Fribourg, caractérisé par une faible décentralisation des emplois (14%), mais un degré de décentralisation des dépenses situé dans la moyenne des autres cantons (44%). L'on constate également un lien entre le niveau des dépenses et le degré de décentralisation. En effet, plus la part des emplois communaux est forte et moins les dépenses communales et cantonales sont élevées.

15 Administration fédérale des finances, Finances publiques en Suisse, Neuchâtel 2016.

16 Koller et al., Atlas de l'État (voir note 2); Koller, La fonction publique (voir note 2).

Figure 2: Dépenses totales du canton et de ses communes (en francs par habitant) selon la dimension 1997–2007

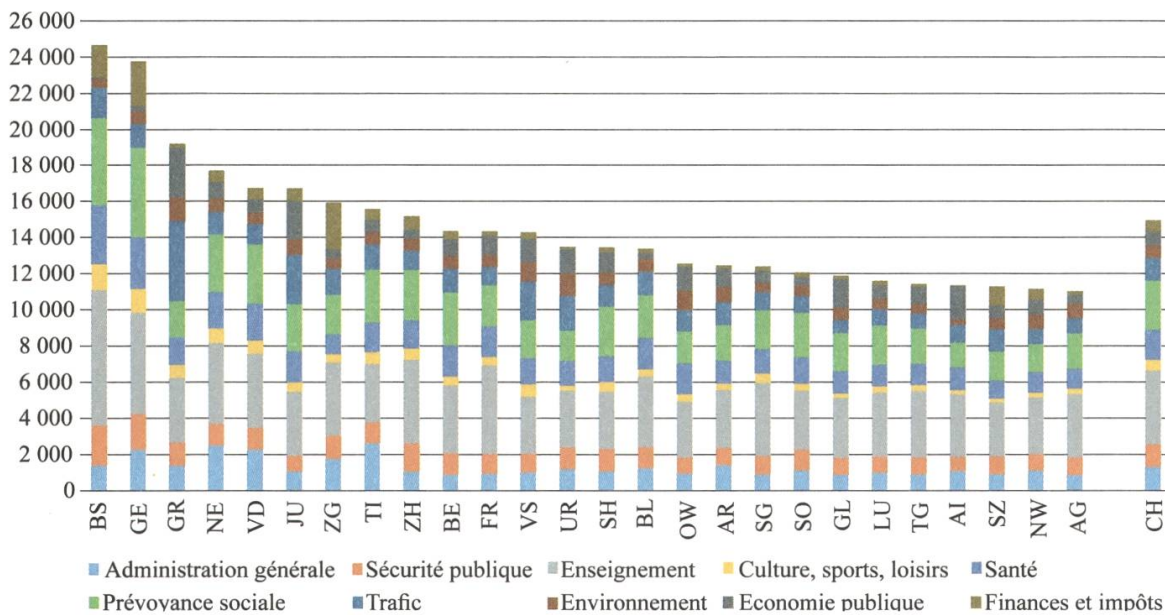


Sources: OFS- AFF, Finances publiques en Suisse (annuel), tableau H 4.4 et F 4.4; CHStat, calculs propres.

### Dépenses publiques par fonction: des priorités et des pratiques diverses

La répartition des dépenses entre les communes, les cantons et la Confédération varie fortement selon les tâches publiques. Ainsi, plus de la moitié des dépenses pour la sécurité publique (68%), la santé (61%) et l'enseignement (51%) est du ressort des cantons. Les dépenses relatives à l'environnement et l'aménagement du territoire (64%) et celles pour la culture et les loisirs (54%) relèvent principalement des communes. La Confédération, quant à elle, couvre majoritairement les domaines des relations extérieures (100%), la défense nationale (93%), l'économie publique (69%),

Figure 3.1: Dépenses des cantons et des communes\* selon leur fonction, par habitant et par canton, 2013



\* Dépenses courantes et d'investissements, sans les opérations comptables (imputations internes, amortissements du patrimoine administratif, etc.); les transferts (courants et d'investissements) entre cantons et communes sont déduits. Contributions de la Confédération comprises; (2) Population résidante moyenne. Chiffres établis par l'OFS.

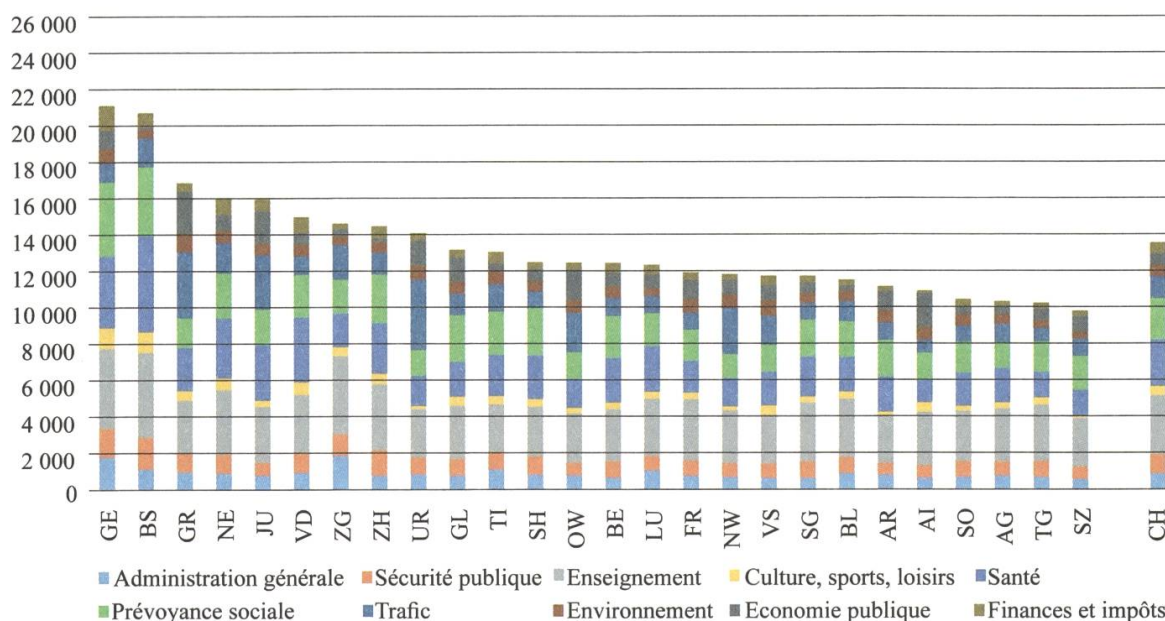
Source: OCSTAT-GE, Administration fédérale des finances – Statistique financière des collectivités publiques.

les transports (57%) et la prévoyance sociale (52%).<sup>17</sup> En 2013, la part des dépenses cantonales et communales destinée aux ménages (éducation, santé, sécurité sociale) représente plus de la moitié des dépenses publiques, variant de 39 à 66% selon le canton avec une tendance à la hausse, un quart allant à l'enseignement (3395 francs par habitant), 17% à la santé (2480 francs par habitant) et 16% à la sécurité sociale (2359 francs par habitant) (Fig. 3.1).

La part des dépenses destinée à l'économie (promotion économique, transports et environnement) couvre en moyenne un peu plus de 20%, variant de 8 à 45% selon le canton. Le poids de la sécurité s'élève à environ 8% (1021 francs par habitant), allant de 5 à 10%. L'administration centrale occupe, quant à elle, environ 12% des dépenses, avec une ventilation située entre 9 et 20%.

17 Bochsler (voir note 2); Weber (voir note 3).

Figure 3.2: Dépenses des cantons et des communes\* selon leur fonction, par habitant et par canton, 2003



\* Dépenses courantes et d'investissements, sans les opérations comptables (imputations internes, amortissements du patrimoine administratif, etc.); les transferts (courants et d'investissements) entre cantons et communes sont déduits. Contributions de la Confédération comprises; (2) Population résidante moyenne. Chiffres établis par l'OFS.

Source: OCSTAT-GE, Administration fédérale des finances – Statistique financière des collectivités publiques.

La proportion des dépenses pour les ménages apparaît comme plus élevée dans les cantons d'Argovie (66,1%), de Lucerne (63,5%) et de Saint-Gall (63,2%), alors que les cantons de montagne affectent davantage de moyens à l'environnement et aux infrastructures, les transports en particulier.

Le total des dépenses cumulées par fonction montrent un niveau plus élevé pour les cantons-villes (BS et GE) et les cantons latins (dépenses sociales et culturelles destinées aux ménages plus élevées), tout comme pour le grand canton alpin et multilingue des Grisons (dépenses supérieures pour les transports et les communications ainsi que pour la promotion économique). À l'inverse, les dépenses cumulées (canton + communes) sont nettement plus faibles pour les cantons alémaniques de l'est et du centre de la Suisse dont AG, NW et SZ, trois cantons avec des impôts bas, mais aussi avec un degré de décentralisation élevé (AG, SZ).

Genève et Bâle-Ville se démarquent par des dépenses par habitant élevées pour la sécurité et l'enseignement. Cela s'explique entre autres par l'attractivité économique,

la pression des frontières et de l'immigration, la présence des pôles de formation académique et d'hôpitaux universitaires, mais aussi par une protection sociale plus élevée qu'ailleurs. ZH et TI se trouvent juste dans la moyenne suisse. Dix ans plus tôt (en 2003, Fig. 3.2), Genève dépassait Bâle-Ville quant aux dépenses par habitant, toujours devant les Grisons et Neuchâtel, soit deux autres cantons-frontière. Par rapport à 2013, l'écart entre les cantons les plus riches et dépensiers et les plus pauvres et économes s'est renforcé.

### **Perspective historique (1): revenu cantonaux par habitant 1950–1995**

Les résultats de la figure 4 sont tirés des statistiques historiques (tableau Q5). Ils montrent l'évolution des revenus par habitant pour un échantillon de cantons (17) entre 1950 et 1995. Les chiffres correspondent à la valeur du franc de 1970. Le revenu par habitant se montait à 5859 francs en 1950 et à plus de 17 000 francs en 1995 (soit 2,9 fois de plus). L'augmentation la plus forte s'observe à Zoug avec une multiplication par 5 et puis aux Grisons (3,4 fois). L'augmentation la plus faible s'observe à Neuchâtel (2,4 fois), canton fortement industrialisé et exportateur partant d'un revenu par habitant plus élevé que la moyenne nationale.

Par région, la ville de Bâle entraîne les résultats de la Suisse du Nord-Ouest (AG, BL, BS) vers le haut, suivis des revenus des cantons de la Suisse romande (FR, GE, JU, NE, VD, VS), lesquels sont supérieures à la moyenne grâce à Genève, puis de la Suisse centrale (LU, OW, NW, SZ, UR, ZG), également tirés vers le haut par Zoug. Quatre cantons influencent fortement la moyenne des résultats de leur région du fait de leur taille et/ou de leur niveau de revenus: BS, GE, ZH, ZG. L'idéal serait de regrouper ces cantons dans une nouvelle catégorie à forts potentiels, évitant ainsi de biaiser la moyenne.

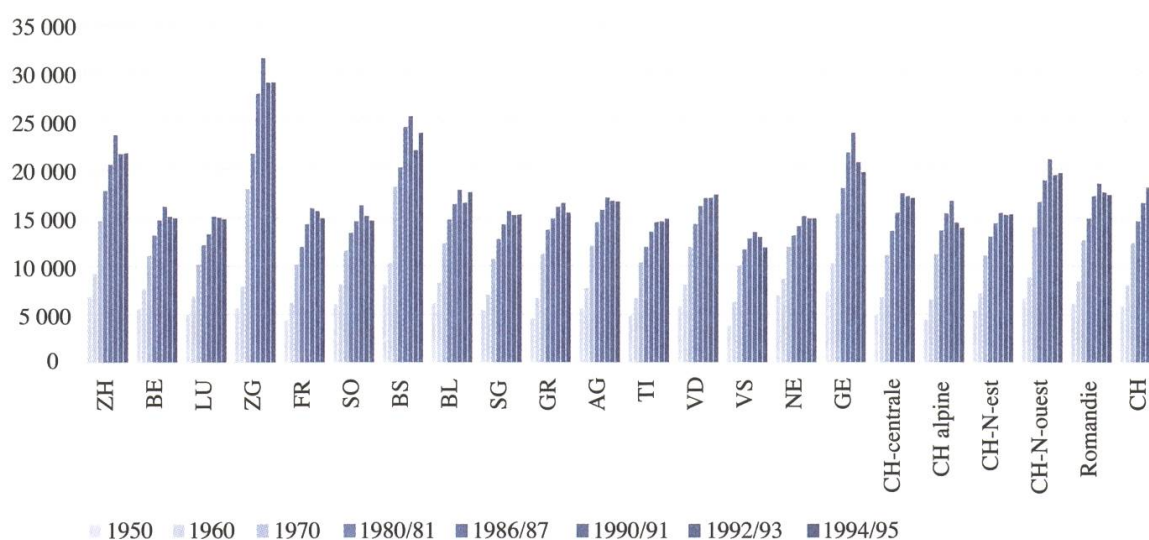
### **Perspective historique (2): dépenses cantonales par fonction 1950–1989**

«En 1930, l'Administration fédérale des contributions s'est vu confier l'élaboration de la statistique financière des cantons, tâches menées à bien [...] jusqu'en 1973, moment où cette activité a été transférée à l'Administration fédérale des finances.»<sup>18</sup> Il est important de souligner que cette statistique des finances des cantons 1930–1971, source des tableaux U31 à U33 de la statistique historique ne couvre pas les communes. Ces chiffres ne fournissent dès lors qu'une vue partielle de la réalité des finances publiques. Alors qu'en 1930 les dépenses des cantons s'élevaient à 586 millions de francs, elles sont passées à plus de 11 milliards en 1971, soit un montant vingt fois plus élevés (AFC 1973). Les deux conflits mondiaux provoquèrent au début une forte augmentation des dépenses, suivies de hausses des recettes liées aux bénéfices des exportations d'armement aux pays belligérants.<sup>19</sup> Les Guerres et le régime des pleins pouvoirs ont

18 AFC, Finances des cantons 1930–1971, Berne 1973.

19 Koller (voir note 8).

Figure 4: Revenus par habitant par canton (sélection) et région (en francs de 1970, calculé)



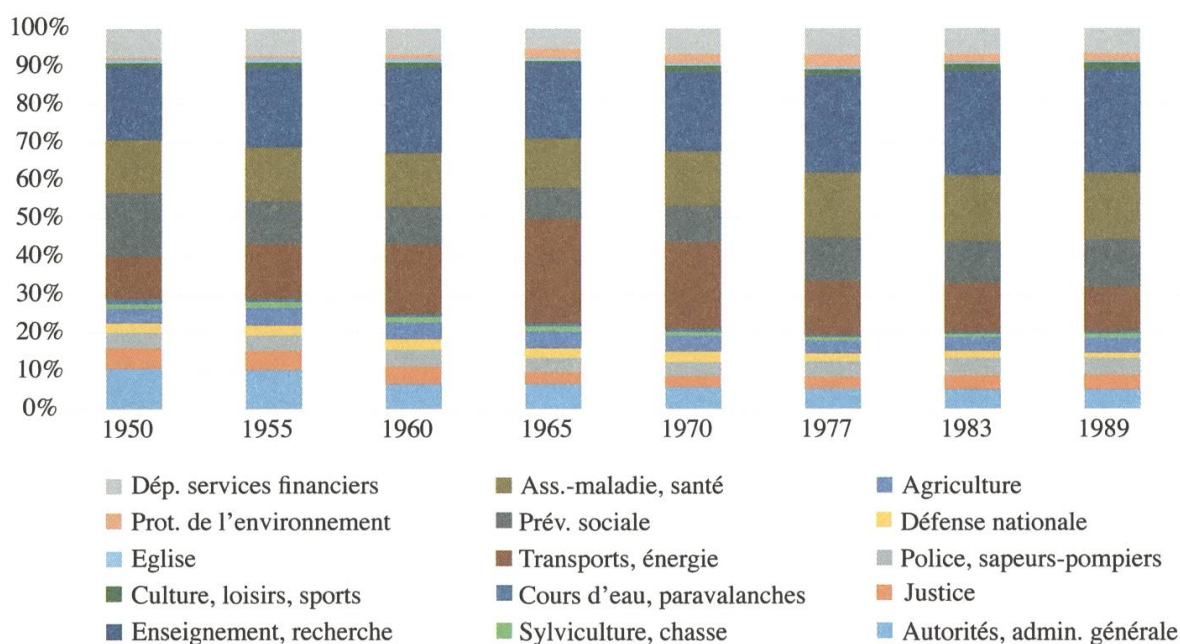
Sources: SHS, 1. Georges Fischer: *Räumliche Disparitäten in der Schweiz* (1985); 2. Bundesamt für Statistik: *Die Volkseinkommen der Kantone. Analyse de la série 1965–1985*; 3. «Die Volkswirtschaft», vol. 1986–1997.

permis d'introduire des nouvelles mesures fiscales au niveau fédéral (dont l'impôt sur les bénéficiaires de guerre et l'impôt sur la défense nationale en 1940, l'impôt sur le chiffre d'affaires en 1941, l'impôt sur le luxe en 1942, l'impôt anticipé en 1943, l'impôt de garantie en matière d'assurance en 1943). Les cantons ont profité directement de ces mesures qui leur ont permis de réduire leurs déficits.<sup>20</sup> Or, à partir des années 1950, des excédents de dépenses sont observés d'abord liés à la construction du réseau des routes cantonales puis nationales (autoroutes), puis surtout au renforcement de l'État social (protection sociale, enseignement et santé).

L'analyse des dépenses par fonction, entre les années 1950 et la fin des années 1980, montre une évolution contrastée entre la part destinée à l'économie, à la baisse depuis le début des années 1960, et celle destinée aux ménages, à la hausse depuis le début des années 1950 (Fig. 5). L'allocation aux activités régaliennes (administration générale, justice et police, défense nationale) tend également à baisser depuis les années 1960, après un renforcement durant l'entre-deux-guerres et la Seconde Guerre mondiale, la part des services financiers pouvant atteindre jusqu'à 15% en 1930, correspondant probablement aux mesures de compensation pour lutter contre le chômage, ensuite remplacées par le système de l'assurance.

20 Halbeisen et al. (voir note 2).

Figure 5: Dépenses des cantons selon la fonction, de 1950 à 1989, en pourcentage du total des dépenses



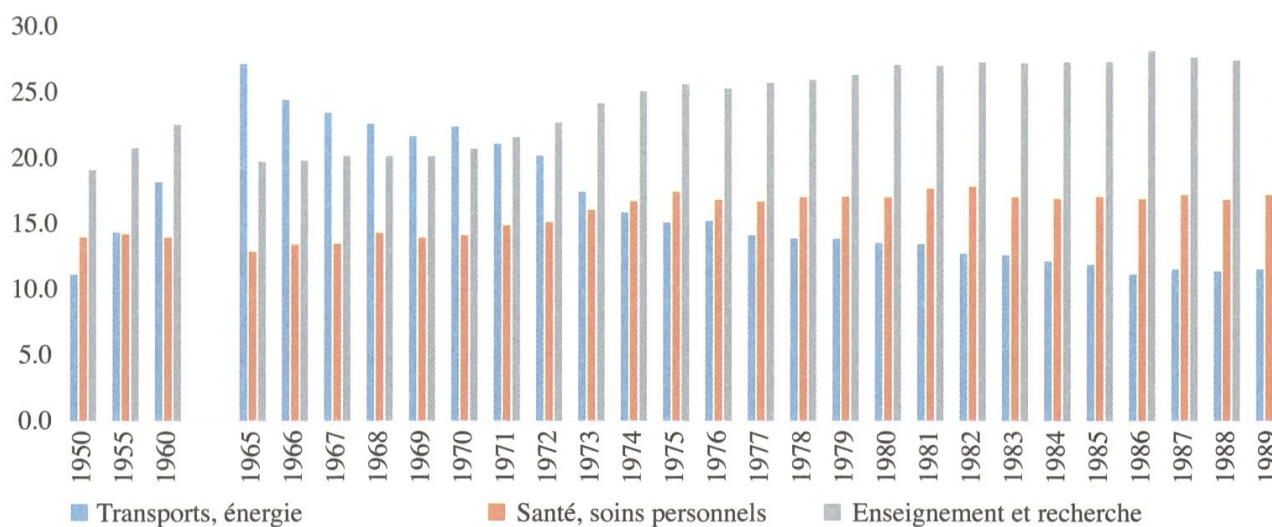
Sources: SHS, U33, 1. Finances des cantons 1930–1971; 2. Finances publiques en Suisse, vol. 1977, 1983 et 1989; dépenses communales exclues (U.33KT.Ausg2.Fkt.30–89LR).

La figure 6 montre que les fonctions destinées aux ménages, surtout «l'enseignement et la recherche»,<sup>21</sup> mais aussi la «santé, soins personnels», se sont renforcées dès la fin de la Seconde Guerre mondiale. Cela est à mettre en rapport avec la croissance de la population, mais aussi avec le développement de l'État social faisant passer la part des dépenses publiques destinées aux ménages de 35 à 45% entre 1950 et le début des années 1980.

Après une croissance importante dans les années 1950, marquée surtout par le développement des routes cantonales et atteignant un plafond de 27% en 1965, les dépenses pour les «transports et l'énergie» ne cessent de baisser pour descendre à moins de 13% à partir du début des années 1980, confirmant aussi une reprise en main de plus en plus marquée par la Confédération (construction des routes nationales et surtout des autoroutes). L'enseignement et la santé restent par contre des domaines de compétences cantonal et communal. Notons ici qu'une analyse par canton est possible pour les années 1930 à 1989 sur la base de la série U33 de la SHS.

21 Avant les années 1970, il s'agit essentiellement de l'enseignement, la recherche représentant moins de 10% des dépenses.

Figure 6: Dépenses des cantons pour trois fonctions: transports et énergie; santé et soin; enseignement et recherche, de 1950 à 1960 et de 1965 à 1989, en pourcentage du total des dépenses



Sources: SHS U23. 1. Finances des cantons 1930–1971; 2. Finances publiques en Suisse, vol. 1972–1989; dépenses communales exclues (U.23KT.Ausg.1930–89L).

Quant à la péréquation financière, elle passe en vertu de l'organisation fédéraliste par des contributions de la Confédération aux cantons à hauteur de 18,6% de leurs dépenses en 1950 à 30,8% en 1975,<sup>22</sup> montants surtout consacrés à la construction du réseau routier national. Les accords de libre-échange du début des années 1970 et les effets du choc pétrolier provoquent une forte appréciation du franc suisse aggravant encore plus la crise et le chômage. Le pays choisit d'endiguer la crise par des mesures très restrictives à l'égard des étrangers dans le prolongement des initiatives Schwarzenbach, tout en prenant des dispositions pour freiner les dépenses qui touchent tous les échelons institutionnels de l'État.

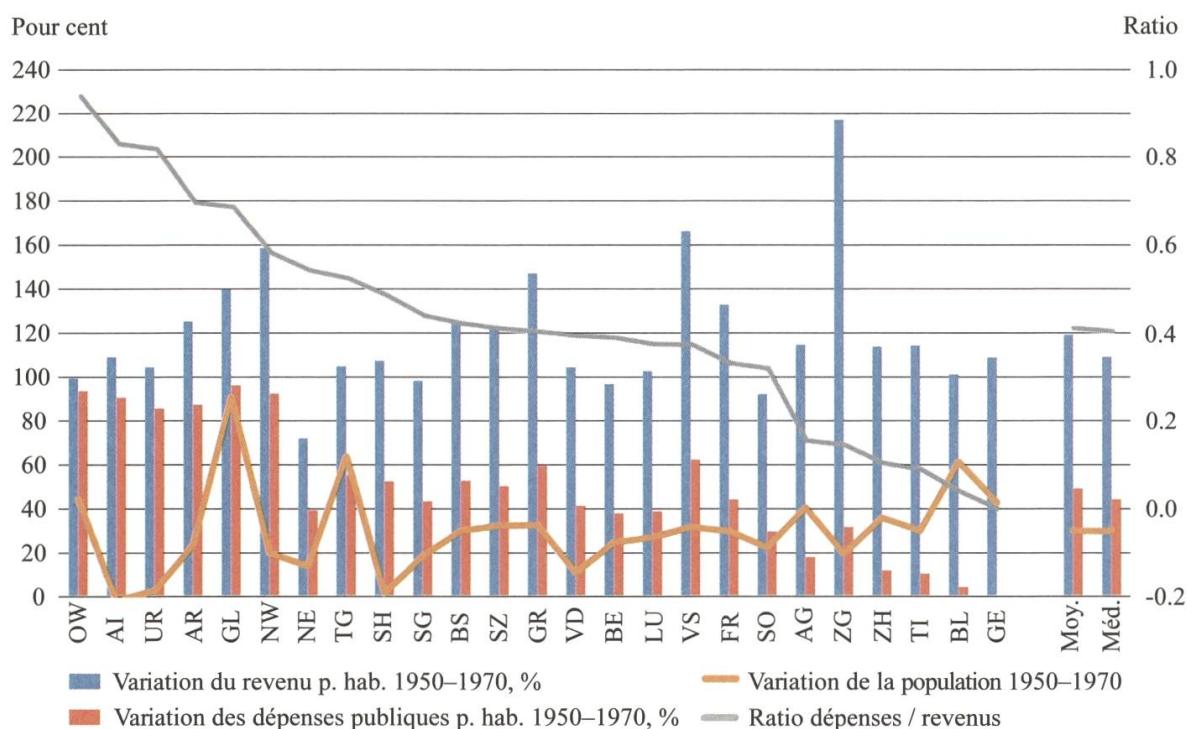
### Perspective historique (3): pas de liens directs entre dépenses publiques et revenu

La figure suivante montre la relation – ou plutôt l'absence de relation – entre le revenu et les dépenses publiques par canton pour la période 1950 à 1970. Rappelons que cette période se caractérise par la croissance démographique liée au baby-boom et une reprise économique soutenue débouchant sur la consolidation de l'État social avec

22 Halbeisen et al. (voir note 2).



Figure 7: Variations (%) a) des revenus cantonaux, b) des dépenses publiques (canton + communes; francs 1970) par habitant, et c) de la population résidente par canton 1950–1970; + ratio moyen dépenses / revenus



Sources: HSSO (B27, Q5, U31), OFS, calculs propres.

un transfert des dépenses publiques de l'économie vers les ménages se concrétisant dans le développement des services liés à l'éducation, à la recherche et à la santé.

Si on observe une augmentation du revenu de +120% sur la moyenne des cantons en vingt ans, cette variation dépasse largement celle des dépenses publiques (+49%). Les écarts entre dépenses et revenus (ratio) les plus importants s'observent dans les cantons plutôt riches (BL, GE, TI, ZG, ZH), avec une augmentation des revenus dans la moyenne, mais des dépenses stables, restées au niveau de 1950.

À l'inverse, d'autres cantons, plutôt petits et alémaniques (AR, GL, NW), ont vu leurs dépenses (+90% à +96%) suivre les revenus, alors que d'autres plus pauvres ont atteint pratiquement la parité avec un ratio supérieur à 0,8 (OW, AI, UR). La figure 7 montre l'absence de relation entre la variation du revenu et des dépenses publiques,<sup>23</sup> respectivement entre la variation du revenu et l'évolution de la population<sup>24</sup> au cours de la période observée. À noter ici que la population augmente de 33%, soit nettement

23 Dépenses cantonale + communale: coefficient de corrélation de Pearson = + 0.08.

24 Coefficient de corrélation de Pearson = + -0.07.

moins que les dépenses et largement en dessous du revenu par habitant (cf. courbe du bas et moyenne/médiane de la fig. 7).

## Conclusion provisoire

Notre analyse montre d'importantes disparités, persistantes dans le temps, entre les cantons suisses en termes de revenu et de dépenses publiques entre 1950 et aujourd'hui. Cette diversité découle de différents facteurs ayant trait à la situation géo-topographique, au poids démographique, au niveau de richesse, mais aussi aux pratiques politico-administratives liées à la culture et à la religion dominante. La taille de la population et la distribution de celle-ci dans l'espace, avec des territoires à administrer fort différents entre cantons alpins et préalpins et d'autres mieux situés en plaine et plus centraux, se répercutent sur le revenu et les dépenses publiques. A l'instar des observations de T. Piketty, nos analyses montrent une augmentation des disparités cantonales en termes de revenu mais aussi de dépenses publiques par habitant allant dans le sens d'une augmentation des inégalités. Comme le montrent aussi les derniers résultats publiés par l'Administration fédérale des contributions,<sup>25</sup> ces différences tendent à se creuser entre les cantons riches, devenant toujours plus riches et les cantons moins riches et plus périphériques, moins peuplés et souvent plus difficiles à entretenir du point de vue des charges, mais devant aussi faire face à une forte demande de la population et de l'économie. On remarque aussi que les cantons ont dû davantage limiter leurs dépenses afin d'équilibrer leurs finances dans le cadre de politiques budgétaires restrictives, cela autant en 1950 que dans les années 2000. La stagnation, voire la baisse des dépenses publiques dans certains cantons, est aussi à mettre en relation avec la diminution de la fiscalité depuis le début des années 1970, laquelle pose de plus en plus de problèmes dans certains cantons qui n'arrivent plus à financer leurs prestations (LU, SG, SZ, ZG).

Le retrait des dépenses liées aux prestations économiques au détriment des dépenses destinées aux ménages est terminé. Par contre, les dépenses des cantons ont augmenté dernièrement en particulier pour la sécurité publique, la santé et la protection sociale. Nous observons la persistance de clivages régionaux avec des pratiques plus étatistes pour les cantons de l'ouest de la Suisse (de Genève à Bâle-Ville), aussi plus égalitaires que ceux du centre ou de l'est de la Suisse privilégiant davantage l'approche décentralisée et communaliste. Un phénomène d'harmonisation s'observe toutefois avec une tendance à la cantonalisation pour les cantons les plus décentralisés (situés plutôt à l'est) et à la communalisation pour les cantons les plus centralisés, à l'instar

25 Administration fédérale des contributions (AFC), Évolution de la charge fiscale 1977–2013: [www.estv2.admin.ch/jubi/historischersteuerrechner-eingabe-f.php](http://www.estv2.admin.ch/jubi/historischersteuerrechner-eingabe-f.php).

de Genève. Nous observons une re-fédéralisation de la Suisse par le renforcement de l'échelon cantonal, soit une caractéristique récente bien perceptible et qui n'avait plus été observée depuis l'entre-deux-guerres.

L'analyse diachronique des revenus et des dépenses publiques montre que les différences entre les cantons existaient déjà au début des années 1950. Les disparités se sont toutefois renforcées au fil du temps, d'abord au niveau des revenus, mais aussi concernant les dépenses par habitant. La répartition par fonction s'est également modifiée quant aux types de prestations offertes, la protection sociale s'étant fortement renforcée dans tous les cantons, alors que les prestations à l'économie reculaient du fait de la bonne conjoncture et la fin de la construction du réseau routier et sa reprise en main par la Confédération. Les prestations à finalité économique, par exemple pour lutter contre le chômage, se renforcent toutefois de nouveau avec la crise des années 1970. La croissance de la population dès les années 1950, et son vieillissement dès les années 1970, jouent de leur côté un rôle dans le développement de l'État social.

L'on constate aussi que les cantons centres-urbains (BS, GE) mais aussi les anciens cantons industriels du Nord-Ouest (BE, NE), marqués par une orientation sociale-démocrate, se caractérisent par des dépenses par habitant généralement plus élevées, déjà au début des années 1950. À l'inverse, les (petits) cantons catholiques du centre et de l'est de la Suisse, politiquement plus conservateurs et décentralisés, ont dû adapter leurs prestations en fonction de l'évolution de la législation fédérale, avec un effet d'harmonisation certain.

L'absence de lien entre le revenu cantonal et les dépenses publiques entre 1950 et 1970 est surprenante. Il conviendra de poursuivre l'analyse en complétant les séries jusqu'à aujourd'hui et en fractionnant les résultats par période de dix ans. L'absence de la part des dépenses communales peut être un facteur explicatif dans certains cantons. Un renforcement de ce type d'analyses statistiques comparatives du local, sous un angle historique, permet de mieux comprendre les réalités cantonales et leur évolution, tout en fournissant des arguments afin de mieux saisir les effets et les enjeux entre centralisation et décentralisation, et ses va-et-viens, comme réponse à des problèmes, attentes ou ambiguïtés internes à la Suisse ou comme défense à des crises et des pressions externes.

D'autre part, l'analyse comparative des choix de politique publique des cantons devrait permettre de comprendre et de tirer des conclusions sur les effets de ces choix sur la population et l'économie, y compris sur la capacité de contenir et de réduire les effets négatifs des crises sur les ménages, par exemple sur le chômage et sur l'apparition de nouvelles inégalités de revenus marquées.

Les statistiques historiques de la Suisse, ainsi que la base de données CHStat, facilitent la lecture de la diversité suisse par l'analyse institutionnelle multiniveaux dans le temps et l'espace.