

Analyse comparative des dépenses des cantons et de leurs communes

Dans la période étudiée (1990–2003), la croissance réelle des dépenses de chacun des cantons suisses et de leurs communes a été nettement supérieure à celle du produit intérieur brut (PIB) régional. Les budgets de chaque canton reflètent ainsi une évolution que l'on observe également au niveau fédéral. Les données révèlent également que les dépenses publiques varient considérablement en intensité et en dynamisme d'un canton à l'autre. Le présent article examine donc l'économicité des dépenses consenties par les différents cantons.

Les cantons et les communes suisses se voient de plus en plus forcés d'agir efficacement et de façon économique. D'une part, les exigences vis-à-vis des prestations publiques comme la formation, la santé et les transports ne cessent de croître; de l'autre, les pouvoirs publics ont largement épuisé les possibilités de se procurer de nouvelles recettes. Une analyse descriptive du volet dépenses des budgets cantonaux et communaux révèle les tendances actuelles de la structure et de l'évolution des dépenses publiques¹. Les systèmes utilisés dans notre étude pour définir les dépenses publiques sont précisés dans l'encadré 1.

Évolution et structure des dépenses publiques depuis 1990

Entre 1990 et 2003, le volume réel des dépenses des cantons et des communes a augmenté en moyenne de 2,8% par an dans les 26 cantons (moyenne non pondérée). Le taux de croissance des dépenses publiques cantonales dépasse donc celui du PIB. En 1990, la moyenne non pondérée de la quote-part des dépenses (rapport entre les dépenses et le PIB cantonal) était de 20%, en 1995 de 22,7%, en 2002 de 24,9%. Parallèlement, en 2002 et selon les régions, la quote-part des dépenses au sein d'une même région oscillait entre 35,1% (Jura) et 13% (Bâle-Ville). La concurrence nationale – et de plus en plus internationale – entre systèmes fiscaux n'a donc pas abouti à un recul des dépenses dans les cantons.

En 2003, la structure des dépenses des 26 cantons et de leurs communes montre que la majeure partie des dépenses va au domaine de la formation, qui en revendique 23,7% (moyenne non pondérée). La santé en ab-

sorbe en moyenne 16,8% et l'aide sociale 15,4%. À eux seuls, ces trois domaines accaparent donc plus de la moitié de toutes les dépenses des cantons et communes. Une comparaison avec la structure des dépenses en 1990 montre que ces domaines ont ainsi gagné en importance. À l'opposé, l'évolution des catégories de dépenses montre que la part des investissements a notablement reculé depuis 1993. Alors qu'en 1993, les investissements des cantons et des communes représentaient 17,8% des dépenses réelles, cette proportion n'était plus que de 12,1% en 2003. Le recul s'observe dans tous les cantons, à l'exception de celui de Zoug, où cette quote-part a été de 22,9% en 2003, contre 19,3% en 1990.

Les budgets des cantons reflètent une évolution que l'on peut également observer au niveau fédéral². Le tableau général est celui d'une croissance disproportionnée des dépenses publiques, notamment des transferts et des dépenses courantes. On note parallèlement que le niveau et le dynamisme des dépenses publiques varient considérablement d'un canton à l'autre. En moyenne non pondérée, les dépenses réelles par habitant étaient de 10 415 francs en 1990 et de 12 891 francs en 2003. En 1990, la fourchette allait de 7 635 francs (Thurgovie) à 17 363 francs (Genève). En 2003, le canton qui dépensait le moins par habitant était celui de Schwytz, tandis que Genève était le moins regardant (20 600 francs en chiffres réels, voir *tableau 1*).

Essai d'explication théorique de la dynamique et de la dispersion

Qu'est-ce qui explique l'important dynamisme des dépenses dans les collectivités publiques décentralisées suisses? D'où viennent les différences cantonales en matière de dépenses par habitant? La littérature scientifique propose une foule d'explications qui se basent sur des déterminants impliquant autant l'offre que la demande ou mettant en cause des facteurs institutionnels et non institutionnels. Selon la *loi de Wagner*, l'augmentation des dépenses publiques est une conséquence de la croissance des revenus. À l'instar de *Borcherding et Deacon (1972)*, *Bergstrom et Goodman (1973)* expliquent



Kersten Kellermann
Chargée de cours à
l'université de Fribourg
[kerstenkellermann@
bluwin.ch](mailto:kerstenkellermann@bluwin.ch)

¹ Voir Kellermann (2008). Le présent article constitue une synthèse des principaux résultats de l'étude.
² Kirchgässner (2004).

Tableau 1

Dépenses des cantons par habitant avec et sans contributions fédérales (CF) en 2003, ainsi que quote-part des CF en 1990 et 2003
Valeur réelle, prix de 2000

Cantons	Sigle	2003			1990	
		Avec CF en francs ^a	Sans CF en francs	CF en francs	Quote-part des CF en %	Quote-part des CF en %
Zurich	ZH	14 229	12 786	1 443	10.1	6.5
Zoug	ZG	14 113	11 848	2 265	16.1	14.0
Valais	VS	11 339	8 246	3 093	27.3	22.9
Vaud	VD	14 724	12 802	1 922	13.1	10.4
Uri	UR	13 396	8 202	5 194	38.8	45.0
Tessin	TI	12 589	10 606	1 983	15.8	17.0
Thurgovie	TG	9 929	8 456	1 473	14.8	11.6
Schwytz	SZ	9 462	7 608	1 854	19.6	17.8
Soleure	SO	10 057	8 629	1 428	14.2	9.4
Schaffhouse	SH	12 099	10 639	1 460	12.1	13.2
Saint-Gall	SG	11 367	9 678	1 689	14.9	12.5
Obwald	OW	12 000	7 741	4 259	35.5	29.3
Nidwald	NW	11 256	8 065	3 192	28.4	20.0
Neuchâtel	NE	15 539	12 356	3 183	20.5	24.2
Lucerne	LU	11 904	9 704	2 201	18.5	14.9
Jura	JU	15 084	9 880	5 204	34.5	38.4
Grisons	GR	16 626	11 982	4 644	27.9	25.8
Glaris	GL	12 658	10 290	2 368	18.7	18.2
Genève	GE	20 600	18 958	1 642	8.0	8.9
Fribourg	FR	11 658	8 730	2 928	25.1	21.1
Bâle-Ville	BS	20 334	18 503	1 831	9.0	6.8
Bâle-Campagne	BL	11 077	9 743	1 335	12.0	7.2
Berne	BE	12 106	9 712	2 394	19.8	13.9
Appenzell-Rhodes extérieures	AR	10 698	8 580	2 118	19.8	15.6
Appenzell-Rhodes intérieures	AI	10 331	7 701	2 630	25.5	26.4
Argovie	AG	9 994	8 665	1 329	13.3	11.1
Moyenne non pondérée	Tous	12 891	10 389	2 502	19.7	17.8

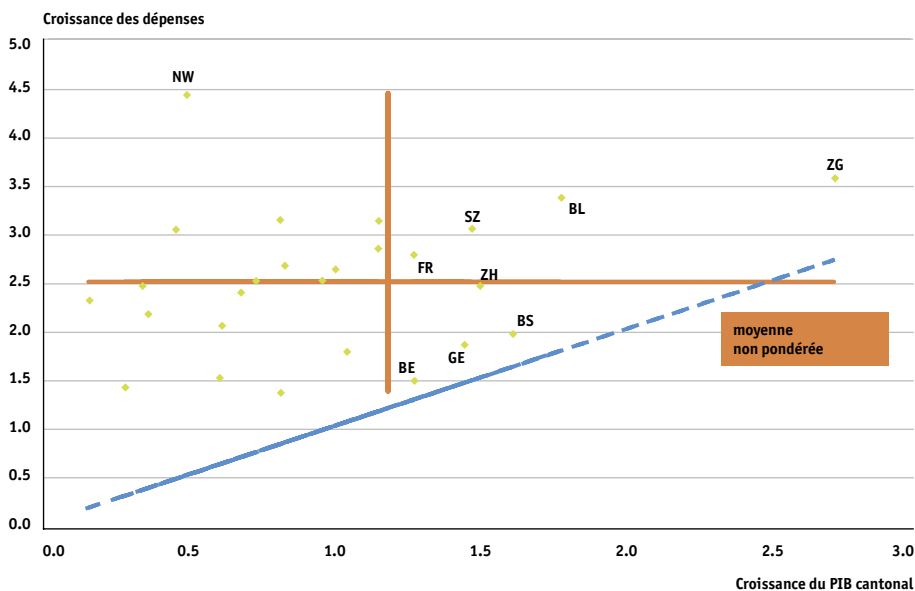
a Déflationné avec le déflateur du PIB.

Source: Kellermann / La Vie économique

Graphique 1

Croissance annuelle moyenne des dépenses et du PIB des cantons, 1990–2002

Croissance réelle, en %



Source: Kellermann / La Vie économique

l'évolution des dépenses publiques par le modèle de l'électeur médian: le déterminant pertinent des dépenses n'est pas le revenu moyen d'une région, mais celui de l'électeur médian. Les redevances que ce dernier doit encore payer pour les prestations publiques représentent un autre déterminant. *Rodrik (1998)* voit une raison de l'augmentation des dépenses publiques dans l'internationalisation des économies publiques.

Lancée à l'origine par *Brennan et Buchanan (1980)*, l'hypothèse du Léviathan attribue cette augmentation aux défaillances de l'État. L'absence de concurrence fiscale inter-régionale ou de concurrence politique et l'opacité du secteur public permettent à l'État d'exploiter le contribuable. Pour *Niskanen (1971)*, la dynamique interne de la bureaucratie publique débouche sur un niveau de prestations exagéré ou dope le coût des prestations publiques³.

La manière dont l'État se procure ses recettes peut avoir une incidence sur le comportement des responsables publics en matière de dépenses. Ainsi, tant l'opacité et la complexité des systèmes fiscaux que le financement des dépenses publiques par l'endettement atténuent la conscience des coûts chez les contribuables. Ce phénomène, que l'on appelle l'illusion fiscale, entraîne alors une demande excessive de prestations publiques. Le financement des dépenses publiques par des contre-prestations diminue en revanche le risque de l'illusion fiscale. De même, certains modes de répartition de la péréquation financière peuvent provoquer – volontairement ou involontairement – des dépenses publiques (voir encadré 3).

Le partage géographique des tâches entre collectivités territoriales est une autre explication des différences régionales en matière de prestations et de dépenses. On citera ici en particulier la fonction de centre exercée par certaines collectivités. Cette fonction se mesure à travers la distance qui sépare les prestations publiques sollicitées par les habitants d'un territoire et toutes celles fournies par une collectivité territoriale. Quand les prestations locales sont fournies à des personnes de l'extérieur, le principe de l'équivalence fiscale peut être violé et il peut en découler une surcharge des collectivités territoriales à vocation de centre, lesquelles comptent en général une population nombreuse. Selon *Frey (2002)*, la compensation intercantonale horizontale des charges vise à indemniser les prestations des centres. Les transferts intercantonaux ont été de 974 millions de francs en 2003 (aux prix de 2000); cela ne représente, toutefois, que 1,1% des dépenses des cantons et de leurs communes. Près de 17% des transferts effectués vont au canton de Zurich,

Encadré 1

Comptabilisation des dépenses

Dans notre analyse, les dépenses des cantons et de leurs communes sont regroupées pour ne former qu'une seule grandeur cantonale. Ce système se justifie par le partage vertical des tâches, qui varie énormément entre les deux échelons publics d'un canton à l'autre. Seule l'addition des dépenses du canton et de ses communes permet donc la comparaison intercantonale. Celles-ci sont saisies selon le principe du montant net; elles ne sont donc comptées qu'une fois. Les transferts entre cantons (péréquation financière horizontale) sont imputés au canton source et ne sont pas pris en compte chez le bénéficiaire. Le principe du montant net s'apparente ainsi plutôt à celui des ressortissants: sont saisies les dépenses effectuées par les pouvoirs publics en faveur des habitants d'un canton, même si ces derniers recourent aux prestations d'autres cantons. Une distinction est faite entre les dépenses publiques selon qu'elles profitent ou non des contributions fédérales. Les données sont exploitées dans leur ensemble, par fonction et par catégorie. Les dépenses publiques libellées aux prix courants dans les statistiques financières sont corrigées du renchérissement. On se sert, à cet effet, du déflateur de la consommation publique pour les dépenses courantes des cantons et des communes et du déflateur des investissements en construction pour les dépenses d'investissement. Comme les dépenses publiques des cantons et des communes ne sont pas disponibles par catégorie après déduction des contributions fédérales, cette grandeur est corrigée de l'influence des prix avec le déflateur du PIB. Toutes les grandeurs réelles sont données en prix de 2000.

Encadré 2

Prise en compte du financement

En 2003, le volume nominal des dépenses des cantons et des communes s'élevait tout juste à 100 milliards de francs, dont 21,7 financés par des contre-prestations et 15,4 par des contributions fédérales. Un bon quart de ces dernières – soit env. 4 milliards de francs – sont comptabilisées dans le domaine de dépenses finances et impôts, et peuvent donc être imputées à la péréquation financière directe. Les 11 milliards restants sont versés aux cantons à titre de fonds affectés, dont une grande partie est encore liée à une participation cantonale. L'un dans l'autre, la quote-part des contributions fédérales dans la moyenne non pondérée des cantons est passée de 17,8% en 1990 à 19,7% en 2003 (voir *tableau 1*). La quote-part des contributions fédérales dans la couverture des besoins cantonaux varie énormément; elle est la moindre dans les cantons à grande ville: Bâle-Ville (9,0%), Genève (8,0%) et Zurich (10,1%); dans le Jura (34,5%), à Obwald (35,5%) et à Uri (38,8%), en revanche, plus d'un tiers des dépenses sont financées par les contributions fédérales.

3 Migué et Bélanger (1974).
4 Kellermann (2008).

11% à celui de Genève, 9,5% à Bâle-Ville et 8% à Fribourg.

Économicité des dépenses publiques des cantons

Les théories qui cherchent à expliquer le comportement des pouvoirs publics en matière de dépenses montrent bien que les différences régionales calculées par habitant peuvent provenir de différents facteurs. La question qui se pose alors est de savoir dans quelle mesure un niveau élevé (en comparaison intercantonale) de dépenses peut relever de caractéristiques régionales ou exprime une mentalité de panier percé liée à un manque d'efficacité. Dans le cadre de l'étude présentée ici, on a entrepris une analyse comparative de la discipline des cantons en matière de dépenses. L'intégration des différences structurelles dans l'évaluation permet de tenir compte de la situation individuelle de chaque canton.

Pour juger en pratique de l'efficacité des prestations publiques offertes et des cantons, il faut répondre à deux questions:

- les prestations fournies par une collectivité territoriale sont-elles suffisantes, insuffisantes ou excessives?
- les prestations publiques offertes sont-elles produites de façon efficace et le rendement tiré des ressources existantes est-il optimal?

La méthode appliquée tient compte de ces deux aspects. Le point de départ de l'enquête est une fonction coûts stochastique, qui tient donc compte du fait que les dépenses de chaque canton dépendent aussi de facteurs aléatoires⁴. Cette fonction coûts exprime la corrélation entre les dépenses cantonales par habitant, d'une part, et, de l'autre, le niveau des prestations publiques (effet volume) et les prix régionaux (effet prix). L'estimation de la fonction coûts se base sur les données des 26 cantons pour la période 1990–2003. Le niveau des prestations publiques d'un canton n'entre cependant pas directement dans cette estimation; il est remplacé par diverses variables dans l'équation. On tient compte ici du fait qu'une partie des prestations peuvent représenter une offre excédentaire.

Voici maintenant la méthode utilisée pour décomposer les dépenses cantonales par habitant, lesquelles se répartissent en principe en quatre groupes.

La première composante est la *part des prestations publiques fournies dans un canton*, qui peut être légitimée comme normale au terme d'une comparaison transversale avec tous les cantons. Cette part est inter-

prétée comme un niveau de production optimal – donc efficace du point de vue de l'allocation des ressources. On postule que la structure du canton (place économique à fort PIB, canton rural peu peuplé, canton à vocation marquée de centre, etc.) fonde un besoin spécifique en prestations publiques. Les préférences ou les différents besoins régionaux qui doivent être attribués à des facteurs culturels ou démographiques justifient aussi les dépenses publiques. Le niveau de prestations jugé normal inclut donc des variables comme la structure démographique du canton, son PIB (revenu cantonal) par habitant, la langue (variable accessoire), le nombre de pendulaires par habitant, les transferts de la Confédération et des autres cantons par habitant, de même que la population.

La deuxième composante des dépenses reflète l'*influence du facteur prix régional sur les dépenses par habitant*. Elle correspond à la part des dépenses par habitant expliquée par le niveau cantonal des prix, donc la partie justifiée de la composante prix dans la fonction coûts.

La troisième composante des dépenses représente la *non-économicité cantonale*, soit la part des dépenses par habitant qui ne peut s'expliquer ni par le niveau régional des prix, ni par d'autres déterminants légitimes des dépenses. Dans notre estimation, la composante non économique est définie de manière unilatérale et positive, c'est-à-dire que les dépenses par habitant croissent au fur et à mesure que la non-économicité augmente⁵. Le taux de non-économicité affiché peut être attribué à une offre excessive de prestations ou au coût exagéré de la fourniture des prestations. La composante non économique ne distingue donc pas les causes de l'inefficacité; elle est estimée en fonction de diverses variables comme l'illusion fiscale, la fragmentation communale et la concurrence politique dans un canton.

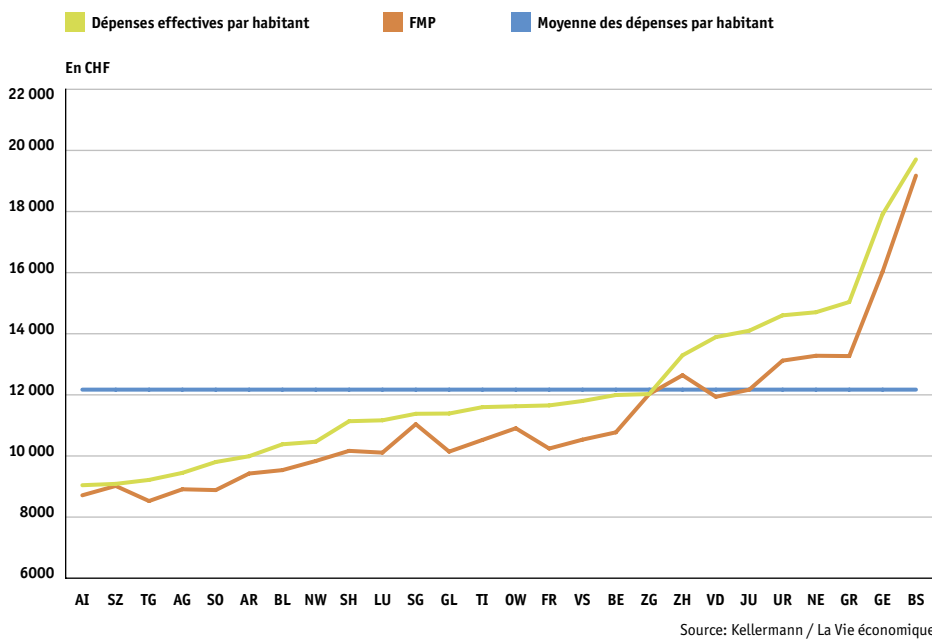
La quatrième composante des dépenses saisit les *influences aléatoires*, c'est-à-dire la part des dépenses par habitant qui ne peut être expliquée par des caractéristiques cantonales. Elle est la donnée perturbatrice de l'estimation.

Classement des cantons par efficacité

La décomposition des dépenses cantonales selon la méthode décrite permet de tracer une frontière des meilleures pratiques (FMP), qui reflète les dépenses cantonales après soustraction de la composante non économique. Cette FMP constitue donc un étalon des dépenses basé sur le canton le plus économe et auquel tous les autres peuvent se mesurer. Le

Graphique 2

Dépenses effectives par habitant et frontière des meilleures pratiques (FMP) des cantons, 2002



Source: Kellermann / La Vie économique

Encadré 4

Bibliographie

- Bergstrom T. C. et Goodman R. P., «Private Demands for Public Goods», *American Economic Review*, 63, 1973, p. 280–296.
- Borchering T. E. et Deacon R. T., «The Demand for the Services of Non-Federal Governments», *American Economic Review*, 62, 1972, p. 891–901.
- Brennan G. et Buchanan J. M., *The Power to Tax*, Cambridge, 1980, Cambridge University Press.
- Coelli T., Rao D. S. P. et Battese G. E., *An Introduction to Efficiency and Productivity Analysis*, Boston, 2000, Kluwer Academic Publishers.
- Frey R. L., «Der Neue Schweizer Finanzausgleich: Ausgestaltung und Vorteile», Wagschal U. et Rentsch H. (éd.), *Der Preis des Föderalismus*, Zurich, 2002, p. 209–234.
- Kellermann K., *Die öffentlichen Ausgaben der Kantone und ihrer Gemeinden im Quervergleich*, Strukturberichterstattung n° 37, Studienreihe des Staatssekretariats für Wirtschaft (Seco), Berne, 2008.
- Kirchgässner G., *Die langfristige Entwicklung der Bundesfinanzen, 1960-2002*, Hintergrundpapier zu Teil 3 des Jahresberichts 2004 der Kommission für Konjunkturfragen, 21 octobre 2004.
- Migué J. L. et Bélanger G., «Toward a General Theory of Managerial Discretion», *Public Choice*, 17, 1974, p. 27–43.
- Niskanen W. A., *Bureaucracy and Representative Government*, Chicago, New York, 1971.
- Rodrik D., *The Debate over Globalization: How to Move Forward by Looking Backward*, Working Paper, Harvard University 1998.

5 Coelli et al. (2000).

6 Kellermann (2008).

publiques effectivement réalisées y dépassent de plus de 10% l'étalon individuel; selon la définition utilisée ici, ce sont des cantons dépensiers, qui dépassent nettement les limites autorisées par leurs particularités structurelles. Sont dans ce cas les cantons de Vaud, Jura, Fribourg, Grisons, Genève, Valais et, à la limite, Thurgovie (10,1%).

Conclusion

Les résultats présentés ici montrent que la comparaison directe des dépenses cantonales par habitant ne permet pas de tirer de conclusions immédiates quant à leur discipline financière. L'analyse comparative interrégionale tient donc compte des caractéristiques spécifiques des cantons. La fonction coûts présentée dans cet article n'est qu'une des méthodes de recherche possibles. La littérature spécialisée discute d'autres méthodes pour mesurer l'efficacité des collectivités territoriales. Certaines d'entre elles sont exposées en détail dans *Kellermann (2008)* et appliquées aux cantons suisses.

classement qui en résulte tient explicitement compte des particularités structurelles de chaque canton. Si un canton assume, par exemple, plus de fonctions centrales que le plus économe, le niveau des dépenses justifiées augmente, et du même coup l'étalon correspondant remonte. Le *graphique 2* présente les dépenses cantonales effectives par habitant ainsi que la FMP pour 2000. Un canton sera d'autant moins dépensier que l'écart relatif entre les dépenses effectives par habitant et la FMP sera faible.

Ci-après, les cantons sont divisés en trois catégories selon la manière dont ils remplissent leurs tâches. Le critère est la moyenne obtenue pendant toute la période sous revue (1990-2003). Si l'on ne considère que certaines années, les cantons peuvent changer de catégorie⁶:

1. Sont considérés comme de bons opérateurs ou des cantons «sveltes», ceux dont le niveau des dépenses effectivement réalisées n'est que légèrement supérieur à l'étalon, c'est-à-dire de 5% au plus. Ce groupe comprend Zoug, suivi de Schwytz, Bâle-Ville, Saint-Gall, Zurich et Argovie.
2. Le deuxième groupe comprend les opérateurs moyens ou «normaux». Dans ces cantons, les dépenses publiques effectivement réalisées dépassent l'étalon de 5 à 10%. Les opérateurs moyens sont Obwald, les deux Appenzell, Nidwald, Uri, Bâle-Campagne, Lucerne, Soleure, Schaffhouse, Berne, Neuchâtel, Tessin et Glaris.
3. Le troisième groupe de cantons se situe pour ainsi dire dans le rouge: les dépenses