

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

© PTT - "700^e anniversaire de la Confédération"

© Ed. ECONOMICA, 1992

Tous droits de reproduction, de traduction, d'adaptation et d'exécution
réservés pour tous les pays.

PRÉFACE

De l'importance des finances publiques

Les finances publiques : un sujet de préoccupation

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

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

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

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

Justification et limites du rôle de l'Etat

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

L'étude des finances publiques

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

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

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

Sur cet ouvrage

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

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

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

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

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

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

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

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

L'examen de la littérature montre que le dernier "commentaire" d'envergure sur les finances publiques de la Suisse remonte à 1961 avec la parution de l'ouvrage d'Henry Laufenburger : *Economie des finances publiques*¹. Comme l'intérêt pour les finances publiques bénéficie d'une certaine tradition à Genève puisqu'un enseignement sur ce sujet fut introduit à l'Université par William Rappard dès la fondation de la Faculté des sciences économiques et sociales en 1915 déjà², il nous a paru utile de poursuivre cette tradition, quelques trente années après Laufenburger. Conformément à l'évolution de la recherche, le plus profitable consistait à procéder à un effort collectif en engageant dans ce projet les forces vives actuellement réunies au sein du Département d'économie politique de l'Université de Genève, ou proches de celui-ci. Ce projet a été rendu possible grâce à un subside de recherche du Fonds national suisse de la recherche scientifique dont deux collaborateurs ont bénéficié.

1. Georg, Genève, 1961.

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

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

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

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

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

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

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

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

Luc WEBER
Genève, 23 octobre 1991

Bibliographie des ouvrages généraux en finances publiques

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