

Le laboratoire d'idées Avenir Suisse tire à boulets rouges sur l'établissement des budgets cantonaux

DES DÉFICITS FANTÔMES

« MAUDE BONVIN

Fiscalité » Une prudence à l'extrême. Avenir Suisse dénonce le comportement frileux des cantons en matière de budget dans une étude publiée ce vendredi. Le laboratoire d'idées libéral met le doigt sur «les déficits fantômes» des finances publiques. Il prend pour preuve l'année 2022, où les cantons ont présenté des comptes bien meilleurs que prévu. Résultat: 7,7 milliards de francs en plus que ce qui avait été anticipé. L'an dernier, un déficit de 2,7 milliards avait été budgété par les grands argentiers pour aboutir au final à un excédent de 5 milliards. «Les recettes sont systématiquement sous-estimées et les dépenses surestimées», déplore le coauteur de l'analyse, Lukas Rühli.

Si le groupe de réflexion concède que les surplus sont préférables aux déficits, il ajoute que l'idéal serait d'avoir «des prévisions correctes et des budgets équilibrés». «En cas d'excédents répétés, les contribuables ne reçoivent pas de prestations de l'Etat équivalentes à leurs contributions», critique-t-il. Et de parvenir à la conclusion qu'en pareille situation, les cantons devraient baisser les impôts. Ne devraient-ils pas plutôt augmenter les investissements? «La question de savoir si un canton doit investir davantage ne dépend pas du fait qu'il enregistre des excédents. Un investissement devrait être réalisé, s'il apporte à long terme plus d'avantages à la population qu'il ne coûte», répond Lukas Rühli.

«Les années 2021 et 2022 enregistrent des écarts record»

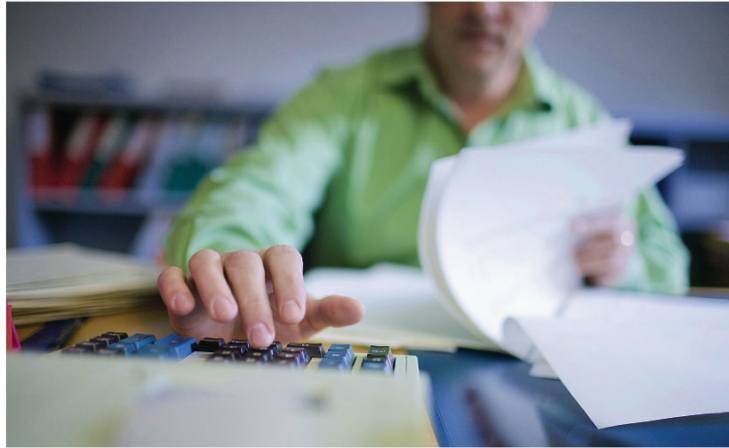
Lukas Rühli

En faisant des prévisions pessimistes, les autorités cantonales peuvent cependant affirmer qu'elles n'ont pas les moyens d'agir sur la fiscalité, selon le coauteur de l'étude. «Lors des débats sur la répartition des tâches entre la Confédération et les cantons, elles peuvent faire pression pour obtenir davantage d'argent de la part de la Berne fédérale», souligne-t-il encore. Faux, rétorque la vice-présidente de la Conférence des directeurs cantonaux des finances, Nathalie Fontanet, pour qui les estimations de budgets obéissent à un processus technique. «L'idée de leur manipulation délibérée est une fantasmagorie», regrette-t-elle.

Genève à la traîne

Pour 2022, 19 cantons sur 26 ont budgété un déficit. «Or aucun n'en a finalement enregistré. Tous les cantons ont réalisé des excédents, parfois massifs», s'indigne Avenir Suisse. Les plus grands écarts entre prévisions et recettes se retrouvent à Schaffhouse, Genève, les Grisons et Glaris.

Nathalie Fontanet, précise que l'an dernier, de nombreux



Les résultats effectifs des comptes cantonaux résistent souvent de grands écarts par rapport aux prévisions. Keystone

cantons ont présenté des résultats bien supérieurs aux estimations, en raison du contexte exceptionnel. Elle cite la pandémie de Covid, la guerre en Ukraine et les effets de la réforme fiscale et du financement de l'AVS (RIFA) dont l'ampleur était complexe à prévoir.

Fribourg bien noté

Lukas Rühli reconnaît que le coronavirus a joué un rôle dans ces mauvais pronostics: «Les écarts record pour les années 2021 et 2022 s'expliquent sans doute en partie par la crise Covid: les budgets ont été établis à l'automne 2020 et 2021. De nombreux cantons s'attendaient alors à un effondrement économique plus important.»

Seuls Fribourg et le Jura tirent leur épingle du jeu. Les autorités cantonales fribourgeoises ont ainsi budgété un déficit de 28 millions et réalisé un excédent de 50 millions (écart de 1,8% des recettes). Ces deux cantons avaient déjà réalisé de bons calculs en 2021. Au cours des dix années, c'est d'ailleurs Fribourg qui a établi son budget avec la plus grande justesse. En moyenne, l'écart y est inférieur à 1% des recettes. D'après Avenir Suisse, cet exemple prouve que la précision n'est pas que le fruit du hasard mais est aussi liée au processus d'établissement du budget.

Le Valais, Neuchâtel et Berne affichent un écart d'environ 5%

des recettes en 2022, contre près de 7% pour Vaud. Pour Genève, ce pourcentage atteint 20%. Au lieu d'un déficit de 820 millions de francs, un excédent de 1,45 milliard a été généré l'année passée. Nathalie Fontanet, également ministre des Finances genevoise, se défend: «Hormis les périodes de crise de 2021 et de 2022, les écarts entre les estimations et les résultats aux comptes oscillent entre 0,9% et 8%. Il ne me semble pas que ces proportions soient choquantes, si l'on considère l'espace-temps de deux ans entre les prévisions et les comptes.»

Une grande partie des recettes fiscales provient en outre de quelques grandes entre-

prises, surtout à Genève. Il peut donc y avoir d'importantes différences d'une année à l'autre. Ces dernières années, les recettes fiscales des entreprises ont eu tendance à être plus élevées que ce qui avait été estimé par les cantons au préalable.

Baisser les impôts

Les grands argentiers tablent sur un déficit de 420 millions de francs l'an prochain. Ils ne pourront probablement pas compter sur le précieux soutien de la Banque nationale suisse (BNS). Alors, faut-il toujours revoir à la baisse les impôts? Lukas Rühli réplique que le slogan «ce n'est pas le bon moment pour baisser les impôts» ressemble plus à une excuse qu'à un argument va-

lable. «Le déficit budgété pour 2024 est moins important que celui de ces dernières années. Et ce, bien que la majorité des cantons n'ait pas pris en compte les paiements de la BNS. En 2025, ces paiements pourraient d'ailleurs faire leur retour», ajoute le coauteur de l'étude.

Genève a lui choisi de réduire les impôts tout en investissant. Le canton dispose d'un budget annuel qui est de l'ordre de 10 milliards de francs. Pour l'heure, son enveloppe d'investissements dépasse les 11,2 milliards, dont près de 6 milliards pour la transition écologique. Pour son budget 2024, Fribourg prévoit des dépenses et des recettes de l'ordre de 4,2 milliards. »

LE BUDGET, UN EXERCICE TACTIQUE

Professeur de finances publiques et directeur de l'IDHEAP de l'Unil, Nils Soguel étudie depuis longtemps les écarts entre les budgets et les comptes des collectivités publiques. Il livre son analyse des résultats obtenus par Avenir Suisse sur un écart pas toujours bien perçu par les citoyens.

L'étude d'Avenir Suisse révèle que 19 cantons sur 26 se sont trompés en élaborant des budgets beaucoup trop pessimistes pour l'année 2022. Les grands argentiers cantonaux sont-ils de mauvais devins?

Nils Soguel: L'IDHEAP publie depuis vingt-cinq ans une statistique qui montre année après année le même phénomène de sous-estimation aux trois niveaux institutionnels. Etablir un budget nécessite de prévoir l'avenir et il faut voir que ces opérations débent près d'un an avant que le premier franc de ce budget soit dépensé et près de deux avant que le dernier franc le soit. Bien malin qui peut prédire avec exactitude l'avenir à telle distance.

La prudence est donc de mise...

Oui. C'est un des principes fondamen-

taux de la gestion financière publique. Une sous-estimation des recettes, comme des dépenses, devrait toujours avoir pour conséquence des comptes bouclant sur un meilleur résultat que celui budgétisé.

Faut-il finalement se réjouir d'avoir des comptes positifs?

Si d'aucuns considèrent la charge fiscale comme trop importante, ou certaines dépenses trop faibles, les instruments de la démocratie représentative et de la démocratie directe peuvent être actionnés.

Peindre le diable sur la muraille du budget, n'est pas aussi une stratégie?

Il est vrai qu'un budget est aussi un exercice de tactique politique. Les responsables des finances ont effectivement tendance à sous-estimer les recettes, fiscales notamment, à la fois par prudence, mais aussi pour prévenir cer-

taines revendications. Nos recherches dont les résultats ont été publiés dans des revues scientifiques de renom montrent que cela est plutôt profitable à long terme: cela empêche que les collectivités doivent s'endetter pour financer leurs dépenses courantes, salariales notamment. Rappelons ici que plusieurs cantons romands ont connu cette situation dramatique au cours des années 1990. Actuellement, les collectivités se sont éloignées de cette zone de danger. La volonté d'investir et le choix des projets relèvent ensuite d'un choix politique.

Peut-on expliquer qu'un canton comme Genève par exemple ait une différence de plus de 20% entre son budget 2022 et ses comptes?

Analyser une seule année n'est pas pertinent. En examinant les données sur une période de vingt ans qui a vu succéder 100 ministres des finances dans les diffé-

rents cantons suisses, il nous a été possible de montrer que les recettes fiscales sont davantage sous-estimées lorsque la ou le ministre des Finances est issu de la gauche, ou que le canton est de taille modeste ou qu'il reçoit peu de subventions, ou encore que le chômage y est faible.

Les cantons du Jura et Fribourg ont mis en plein dans le mille! Est-ce que ce sont des cantons moins «complexes» que Genève par exemple pour élaborer un budget?

La prévision est plus difficile dans les cantons où le tissu économique et social est plus complexe, hétérogène et internationalisé. Fribourg et Jura sont ceux où la prévision fiscale a été la plus exacte en moyenne sur les vingt-cinq dernières années. Prétendre que cela résulte du processus technique et administratif d'élaboration du budget est un pas que je ne franchirais pas. Les facteurs liés au contexte politique, économique et social sont assurément plus importants pour comprendre et expliquer le phénomène. »

PIERRE-ANDRÉ SIEBER