

Zeitschrift: Domaine public
Herausgeber: Domaine public
Band: 29 (1992)
Heft: 1097

Artikel: L'insuffisance du financement public
Autor: Gavillet, André
DOI: <https://doi.org/10.5169/seals-1022054>

Nutzungsbedingungen

Die ETH-Bibliothek ist die Anbieterin der digitalisierten Zeitschriften. Sie besitzt keine Urheberrechte an den Zeitschriften und ist nicht verantwortlich für deren Inhalte. Die Rechte liegen in der Regel bei den Herausgebern beziehungsweise den externen Rechteinhabern. [Siehe Rechtliche Hinweise.](#)

Conditions d'utilisation

L'ETH Library est le fournisseur des revues numérisées. Elle ne détient aucun droit d'auteur sur les revues et n'est pas responsable de leur contenu. En règle générale, les droits sont détenus par les éditeurs ou les détenteurs de droits externes. [Voir Informations légales.](#)

Terms of use

The ETH Library is the provider of the digitised journals. It does not own any copyrights to the journals and is not responsible for their content. The rights usually lie with the publishers or the external rights holders. [See Legal notice.](#)

Download PDF: 06.02.2025

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

L'insuffisance du financement public

Les difficultés financières qu'éprouvent les cantons exigent de trouver des solutions immédiates. On ne fera pourtant pas l'économie d'une réflexion sur le long terme.

(ag) La crise des finances cantonales est à la fois grave et ressentie de manière directe par le citoyen ou le fonctionnaire. Le canton est proche du citoyen: les chiffres à cet échelon sont moins abstraits qu'à l'échelle fédérale, et directement transposables en conséquences concrètes, «déconfortantes».

Sur la nature du mal, trois explications sont simultanément avancées: ce serait la faute à la conjoncture, ou une mauvaise gestion, ou une insuffisance de financement. Reprenons.

La conjoncture

Il est connu que la situation la pire pour les finances publiques est celle de la stagflation. C'est-à-dire la coïncidence d'une inflation élevée (4% ou plus) et d'un ralentissement de l'économie qui se répercute instantanément sur plusieurs recettes. 1992 correspond exactement à ce descriptif.

Mais à regarder de plus près, on constate que si l'inflation était nulle (certains budgets 1993 retiennent artificiellement cette hypothèse en demandant à la fonction publique une contribution

équivalente à l'indexation) et si la fiscalité était augmentée de manière à compenser la baisse conjoncturelle des recettes, l'équilibre ne serait pas atteint pour autant.

Le diagnostic d'une crise purement conjoncturelle est partiellement exact, mais incomplet.

La diversité cantonale

La gravité du mal est variable selon les cantons. C'est le reflet d'une situation propre (canton ville ou canton diversifié; canton orienté exclusivement sur les services ou canton à multiples fonctions) et d'une gestion parfois prudente, parfois imprévoyante. La rigidité à la baisse du secteur public et la difficulté d'augmenter les prélèvements obligatoires sont des phénomènes connus, que résume la formule: il est plus difficile de mettre une selle sur un cheval que de l'y laisser quand elle s'y trouve. L'analyse de ces diversités est de première importance. Instructif de se poser la question: comment d'autres font-ils aussi bien ou mieux à moindre coût? Mais il faut constater que le mal se

généralise, même si certains sont plus affaiblis que d'autres. La bonne résistance de quelques solides constitutions ne permet pas d'écarter le fait que le mal est désormais endémique.

Les prélèvements obligatoires

La comparaison peut porter aussi sur des données internationales. Or on sait que la Suisse se distingue de tous les pays de l'OCDE par des prélèvements obligatoires en dessous de la moyenne; elle est plus proche des Etats-Unis ou du Japon que des pays européens. Un peu plus de 30% du PIB pour la Suisse, plus de 40% pour les pays européens. On se félicite dans les milieux de droite d'une prétendue sagesse suisse qui aurait su limiter l'hypertrophie de l'Etat-providence et on s'inquiète aussi d'une progression des prélèvements désormais plus rapide que chez nos voisins*.

Or les facteurs qui ont permis à la Suisse de s'en tirer à moindre frais sans tomber dans le libéralisme américain sont notamment l'apport important d'une population active étrangère «prête à l'emploi» et l'absence de chômage. Deux données favorables qui cessent de produire leurs effets d'économie en raison du regroupement familial et de la crise.

Le blocage

L'insuffisance du financement public provient d'une part trop faible des impôts indirects. Il y a peut-être accord au niveau politique sur le mode de financement (TVA), mais il y a volonté absolue de la droite de maintenir à un niveau faible le taux de cet impôt. La commission du Conseil national, qui a ouvert à nouveau ce dossier, hésite entre 6,2 et 6,5%.

Un taux aussi bas, en comparaison européenne, qui est défendu pour des raisons de principe et non seulement par prudence tactique, ne permet pas de redistribuer les charges ou les ressources entre la Confédération et les cantons. Il conforte le *statu quo*, c'est-à-dire l'insuffisance du financement public.

Les cantons qui sont au premier rang responsables des dépenses de santé et d'enseignement, qui ne peuvent que difficilement augmenter une fiscalité directe déjà lourde, sont menacés dans leur capacité d'accomplir ces tâches premières.

La rationalisation, souhaitable, ne peut

La position du Vorort

C'est donc une nécessité impérative de politique financière que de freiner l'évolution des dépenses de la Confédération et des cantons. Globalement, ces budgets croissent plus rapidement que le produit social, ce qui conduit à un déplacement du poids en faveur du secteur public. Durant ces prochaines années, l'augmentation des dépenses publiques devra être inférieure à celle du produit national.

Afin de mettre un frein aux dépenses, la seule voie politiquement efficace consiste à réduire au strict nécessaire les revenus du secteur public.

Ces deux citations sont extraites du programme de politique économique du Vorort «Pour une Suisse compétitive et moderne». Cité dans le même document, Henry Hazlitt («Economics – économie et gabegie», Stuttgart, 1983, traduit de l'américain): «Les dépenses publiques doivent créer le bien-être. Mais les impôts qui sont perçus pour leur financement détruisent simultanément le bien-être, et cela probablement dans une plus forte proportion que les dépenses publiques en engendrent».

Dans le même ordre d'idée, cette phrase tirée du Rapport final du Groupe de travail informel «Ordnungspolitik» (Rapport de Pury): «Le principe de base doit être que la quote-part de l'Etat ne doit plus être autorisée à progresser».

* Relayée, imprudemment, par Jean-Pascal Delamuraz dans un discours au premier forum économique zurichois, le 26 mars 1992.

Une difficile mais nécessaire concertation

Alors que le Conseil d'Etat avance (enfin) des propositions pour sortir Genève de l'ornière, le Cartel intersyndical a peine à admettre l'urgence de la situation.

(jd) Une petite lumière mais encore beaucoup d'ombres pour les finances publiques genevoises.

La lumière, c'est la présentation, enfin, d'un plan de redressement quadriennal qui indique clairement les objectifs; car coups de barre et décisions au jour le jour ne sont propres à rassurer ni les contribuables ni les fonctionnaires. Le déficit prévu pour 1993 — plus d'un milliard initialement, ramené à 494 millions — doit être réduit à 271 millions en 1996. Pour la première fois depuis six ans, les dépenses de l'Etat progresseront moins vite que ses recettes. Mais simultanément le gouvernement dégage des priorités en matière de dépenses: chômeurs, personnes âgées, logement social.

Potion amère

Sur l'objectif de redressement, il n'y a rien à redire. Après avoir trop longtemps tergiversé, le Conseil d'Etat a pris ses responsabilités; reste à espérer que les partis gouvernementaux et leurs députés suivront et résisteront à la tentation de faire cavalier seul dans l'espoir de se tailler un profil électoral. La potion proposée pour 1993 est amère. Mais vu l'importance de la masse salariale et des prestations dans le budget, leur blocage au niveau de 1992 représente la seule manière de redresser rapidement la barre. La gravité de la situation rend ce blocage acceptable, mais à titre exceptionnel. Prolongé, il crée un état de fait injuste en frappant plus fort les bas revenus (non indexation) et en privilé-

durablement suppléer des dépenses nouvelles liées à la démographie. Il faut donc poser l'exigence d'un financement accru. C'est un débat politique fondamental. La droite bourgeoise n'en veut pas: voir en encadré les positions du Vorort et du groupe de travail de Pury. La mise en œuvre d'une telle politique aboutira à l'étouffement financier des cantons, au désordre politique, à une société à deux vitesses. ■

giant les fonctionnaires en place depuis longtemps (blocage des annuités et de la prime de fidélité). C'est pourquoi, dès 1994, l'indexation doit être rétablie. Pour le surplus, sur les moyens de parvenir à cet objectif, il y a matière à discussion. Et c'est là qu'apparaissent les ombres.

Le Cartel intersyndical de la fonction publique a peine à ouvrir les yeux. Il y a deux ans, il niait tout simplement les difficultés financières du canton, laissant entendre qu'il s'agissait là d'une pure invention libérale destinée à faciliter le démantèlement de l'Etat. Aujourd'hui, il admet les faits mais rechigne à avancer des propositions susceptibles de répondre vraiment à la crise financière: la contribution de solidarité qu'il suggère représente à peine la moitié des économies dégagées par le blocage des salaires en 1993; il refuse la réduction des effectifs sous prétexte de lutte contre le chômage et de défense des prestations à la population — comme si le financement des postes de travail par le recours à l'emprunt avait jamais résolu le problème de l'emploi et comme si les effectifs de la fonction publique garantissaient automatiquement des prestations socialement utiles.

La quadrature du cercle

En exigeant simultanément une réduction minimale des effectifs et le maintien de la grille salariale, le Cartel revendique la quadrature du cercle. La modification structurelle et durable du contexte économique exige de redéfinir les actions prioritaires de l'Etat. Et c'est en fonction de ces priorités qu'une réduction non linéaire des effectifs doit être envisagée, ce qui peut impliquer une augmentation des postes dans certains secteurs. Par ailleurs, pour limiter au minimum la diminution des emplois publics, il faut envisager un abaissement de la durée du travail assorti d'une réduction de salaire. L'augmentation automatique des salaires réels selon le critère de l'ancienneté n'est plus de mise; elle distrait au profit des fonctionnaires en place

depuis plusieurs années les ressources qui pourraient rendre plus attractive la fonction publique pour les jeunes. Si l'indexation, sauf situation exceptionnelle, relève du respect du principe de la bonne foi, la revalorisation des salaires dépend de la situation financière de l'Etat et de la conjoncture économique et est sujette à négociation. De même pour la classification des fonctions: dans une société où le marché du travail évolue rapidement, il n'est plus concevable de vivre pendant un quart de siècle avec le même barème; le positionnement des diverses fonctions dans l'échelle des traitements pourrait faire l'objet d'une négociation à intervalle régulier.

La concertation, pas le bras de fer

On le voit, il y a là matière à débattre entre autorités et organisations des fonctionnaires. A condition bien sûr que les partenaires manifestent une volonté claire de dialoguer. Que le Cartel se départisse de sa stratégie purement défensive et corporatiste, qu'il adopte enfin une attitude critique à l'égard de l'appareil administratif et de son efficacité et qu'il soit partie prenante à la réorganisation des tâches publiques. Et que le Conseil d'Etat comprenne que cette difficile entreprise ne réussira que dans la concertation et non par un bras de fer. Car un troisième larron pourrait bien tirer avantage de la discorde tenace entre le gouvernement et la fonction publique et de la lassitude de l'opinion. Le comité «Halte aux déficits», celui qui déjà a fait échouer le paquet financier le 21 juin dernier, n'hésitera pas à repartir à l'assaut et à tenter de priver le canton des ressources indispensables. Et alors, c'est sûr, les plus défavorisés trinqueront. ■

Les autorités genevoises ont fêté le succès olympique de Marc Rosset. A cette occasion le conseiller d'Etat Claude Haegi a affirmé que «nous n'accordons pas assez d'importance au sport d'élite». Une nouvelle idée libérale de rubrique budgétaire pour le canton et la ville, dont les finances sont déjà bien mal en point? Pour financer cet effort, il ne faut en tout cas pas compter sur le joueur de tennis genevois qui, même s'il trouve Genève «calme et belle», a établi son domicile à Monaco. Le portemonnaie a ses raisons que le cœur ne connaît point.