

Aide publique de la Suisse au pays en voie de développement
eu égard aux budgets de la Confédération, des cantons et des
communes. Rapport par tiers des recettes et des dépenses
publiques totales

Le problème que la Division du commerce nous a prié d'étudier et que nous exposons en détail dès le paragraphe suivant, mérite évidemment une attention particulière en vue des questions que pourrait poser le CAD à la Délégation suisse. Nous avons essayé de vous répondre en trouvant des arguments valables pour vous opposer à des critiques en nous basant pour ce faire sur des chiffres de 1968, ne disposant pas encore de données complètes pour 1969. Il n'empêche cependant que vous pourrez aisément vous faire une idée précise des finances publiques en Suisse et de vous persuader que les préoccupations de vos examinateurs ne sont pas, à première vue, dénuées de fondement mais ne résistent pas toujours à la critique. De plus, pour que notre étude soit valable dans la mesure du possible, nous n'avons pas manqué d'analyser, d'une manière succincte il est vrai, la situation existante dans d'autres pays.

1- Le problème posé

Selon des indications habituellement avancées, la masse budgétaire disponible en Suisse se répartirait par tiers entre la Confédération, les cantons et les communes.

La question se pose dès lors de savoir dans quelle mesure ces rapports tiennent déjà compte qu'une partie des budgets cantonaux est financée par la Confédération, de même qu'une partie des budgets communaux est financée par les cantons.

- 2 -

Ce problème revêt de l'importance dans la mesure où il apparaît que l'application par la Suisse d'un objectif d'aide publique de n'importe quel pourcent par rapport au PNB se traduit par la mise à contribution d'une proportion beaucoup plus élevée du budget de la Confédération par opposition aux Etats centralisés. La tendance existe dès lors, dans les organisations internationales s'occupant de développement, à vouloir, pour tenir compte du caractère fédéraliste de la Suisse, calculer les conséquences financières d'un objectif d'aide publique sur le budget, non plus sur celui de la Confédération uniquement, mais sur les budgets additionnés des trois entités politiques suisses, c'est-à-dire la Confédération, les cantons et les communes. En d'autres termes et en théorie, les cantons et les communes devraient supporter la même part de dépenses de la Confédération pour le développement.

Pour qu'un tel calcul soit véritablement correct, ne devrait-on pas éliminer les parts versées par la Confédération aux cantons et les parts versées par les cantons aux communes, c'est-à-dire soustraire des calculs les doubles comptes.

Comme exemple concret est-il juste de dire que, en partant de l'hypothèse que l'aide publique soit de 0,70 % du PNB, les versements de la Suisse aux pays en voie de développement correspondraient entre 8 et 10 % du budget de la Confédération alors que les versements de la France se monteraient à 3 % de son budget. Si nous devons considérer la part de la Suisse en fonction des trois budgets nationaux, quel serait le pourcentage acquis.

2- L'état des finances publiques en Suisse

La proportion habituellement avancée c'est-à-dire le partage par tiers des dépenses publiques brutes totales est

- 3 -

quelque peu relative, ainsi que pour les dépenses publiques nettes d'ailleurs. Le tableau suivant vous montre les dépenses de nos trois collectivités publiques en 1968 et ceci par classification fonctionnelle.

Dépenses de la Confédération, des cantons et des communes
en 1968

En millions de francs

Classification fonctionnelle	Dépenses brutes			Paiements à double		Dépenses totales brutes	Dépenses totales nettes
	Conf.	Cantons	Comm.	Conf. Cantons	Cantons Comm.		
Autorités, adminis- tration	207,2	392,7	490,0	0,1	33,6		1056,2
Justice	39,0	246,5	70,0	15,1	1,4		339,0
Police, feu	12,0	261,4	215,0	0,5	10,2		477,7
Services spéciaux	42,8	-	-	-	-		42,8
Relations avec l'étranger	222,1	-	-	-	-		222,1
Défense nationale	1726,2	206,3	110,0	121,9	53,3		1867,3
Enseignement, recherche	489,0	1532,2	1365,0	160,5	340,9		2884,8
Culture, loisirs, sports	33,1	93,2	185,0	0,4	10,6		300,3
Eglise	-	52,5	20,0	-	-		72,5
Santé	19,4	1118,0	420,0	6,7	109,1		1441,6
Hygiène du milieu	16,0	150,5	400,0	15,0	71,2		480,3
Prévoyance sociale	987,6	703,2	490,0	128,2	165,5		1887,1
Aménagement du territoire	0,9	7,9	110,0	0,3	5,3		113,2
Transports, énergie	1073,3	1672,9	765,0	920,1	143,3		2447,8
Agriculture	900,2	337,1	20,0	217,6	17,8		1021,9
Forêt, chasse, pêche	29,7	89,3	55,0	23,3	16,7		134,0
Corrections de cours d'eau et ouvrages contre avalanches	21,6	50,4	25,0	20,1	12,6		64,3
Industrie, artisanat, commerce	14,6	6,8	10,0	-	0,1		31,3
Dépenses du service financier	612,0	476,1	550,0	377,2	161,8		1099,1
Total	6446,7	7397,0	5300,0	2007,0	1153,4	19143,7	15983,3
<u>% de l'ensemble brut:</u>	33,6	38,6	27,8			100	
<u>% de l'ensemble net:</u>	41,4	33,7	25,9				100

- 5 -

Ces chiffres vous indiquent des dépenses brutes pour 1968 d'un montant de 19 143,7 millions. En déduisant les parts versées aux cantons par la Confédération (2007 millions) et les parts versées aux communes par les cantons (1153,4 millions), on obtient des dépenses nettes en 1968 de 15 983,3 millions. C'est donc sur ce dernier chiffre que le CAD pourrait construire sa contestation .

Il est à noter cependant que les cantons et les communes supportent de lourdes charges sans que la Confédération leur soit d'un grand secours. Preuve en est les dépenses concernant l'enseignement, la santé publique et la prévoyance sociale. Par ailleurs, en 1969 les dépenses brutes des cantons devraient s'élever à fr. 7 906 930 000.-- et elles ont été budgétées pour 1970 à fr. 8 717 758 000.-- avec des déficits prévus pour ces deux années respectivement à fr. 349 275 000.-- et fr. 393 992 000.--.

3- Comparaison des recettes entre divers pays de l'OCDE

Lorsque l'on tire un pourcentage du budget pour déterminer la contribution d'un pays à l'aide publique et que l'on compare ses résultats à d'autres, il faut tenir compte du montant des recettes de l'Etat incriminé. Or, ces recettes varient sensiblement d'un pays à l'autre et dépendent évidemment de l'ampleur du régime fiscal. Nous savons que parmi les pays membres de l'OCDE, la Suisse est, avec l'Espagne et le Japon, parmi ceux qui disposent le moins de recettes courantes (hormis le produit des investissements et avances). Ainsi, nous pensons qu'il faudra faire preuve de prudence dans la comparabilité des pourcentages par rapport aux budgets nationaux. Le tableau suivant vous donne un aperçu des recettes courantes de quelque Etats membres de l'OCDE en pourcent du PNB 1968.

- 6 -

Recettes courantes et PNB en 1968

(En millions de dollars)

Pays	PNB en millions de \$	Recettes cou- rantes en % du PNB	Revenu par tête d'ha. en milliers de \$
USA	880 770	30,0	4 380 (1)
Japon	141 810	20,6	1 400 (16)
Allemagne	132 480	37,1	2 200 (9)
France	126 230	37,7	2 530 (6)
Royaume-Uni	102 670	37,4	1 850 (13)
Italie	74 980	33,2	1 390 (17)
Canada	62 440	35,2	3 010 (3)
Suède	25 570	48,1	3 230 (2)
Pays-Bas	25 230	40,7	1 980 (12)
Espagne	25 200	21,4	770 (20)
Belgique	20 750	33,6	2 160 (10)
<u>Suisse</u>	17 160	<u>26,8</u>	2 790 (4)
Autriche	11 400	37,5	1 550 (15)

On peut constater à la lecture de ce tableau que les recettes courantes de la Suisse (Confédération, cantons, communes) sont parmi les plus faibles et que par conséquent les prélèvements sur ces recettes ne peuvent que dépendre du montant disponible. Dès lors, il s'agit de se poser la question de savoir si les recettes publiques suisses pourraient suppor-

- 7 -

ter une part d'aide publique correspondant à 0,70 % du PNB qui s'élèverait grosso modo à 700 millions de francs suisses par an, en nous basant pour ce faire sur les chiffres de 1968. Si cette somme pouvait se répartir entre les cantons, les communes et la Confédération la charge respective pourrait, mathématiquement et théoriquement, être supportable. En réalité cependant, ni les communes ni les cantons disposent de recettes suffisantes pour faire face à ces dépenses et n'auront jamais la capacité financière voulue. Quant à la Confédération, elle est, pour les mêmes raisons, incapable de supporter à elle seule la totalité de cette dépense, en tous cas dans l'état actuel de ses recettes. En effet, pour pouvoir répondre à toutes les demandes raisonnables aussi bien dans le domaine national que dans le domaine international, la trésorerie de la Confédération devrait pouvoir disposer au minimum et par an d'un milliard de francs supplémentaire en recettes, qu'elle ne peut obtenir ni par son régime fiscal ni sur le marché des capitaux, du moins actuellement.

4- Comparaison des dépenses entre quelques pays de l'OCDE

La Suisse fait état avec assiduité de ses structures politiques qui sont la cheville ouvrière de sa stabilité politique et de sa prospérité économique. Malgré cette situation favorable, le fédéralisme, tel qu'il est appliqué chez nous, est un système onéreux en raison de la multitude des administrations qu'il comporte et qui trébuche bien souvent sur un manque de coordination et de rationalisation. Il est donc à notre avis malaisé de mettre sur un même niveau les dépenses de nos trois entités politiques. Peut-être en est-il de même pour les USA et l'Allemagne. En ce qui concerne les Etats centralisés, certains d'entre eux connaissent aussi une part de dépenses communales importantes souvent alimentée par des recettes fiscales particulières.

- 8 -

Ainsi nous avons essayé de corroborer nos remarques en dressant un tableau qui n'a rien d'exhaustif mais qui vous montre cependant que les dépenses totales d'un Etat ne sont pas toujours celles que l'on croit comme globales mais auxquelles il faudrait encore ajouter des dépenses qui n'apparaissent pas toujours dans les budgets nationaux.

Dépenses publiques brutes totales de divers pays

En milliards de \$, de DM, de £, de couronnes et de \$ canadiens

P a y s	Etat central	Etats Länder Cantons	Communes Gemeinden Local authorities	R e m a r q u e s
USA	172,8	66,3	66,0	Chiffres 1967/68. Pour les dépenses communales le chiffre est calculé par estimation selon le chiffre disponible 1964/65: 55,9 mrd \$
Allemagne	88,1	63,7	48,0	Chiffres 1968. Pour les dépenses communales le chiffre est calculé par estimation selon le chiffre disponible 1963: 32,7 mrd DM
Angleterre	11,6		6,0	Chiffres 1968/69. Pour les dépenses communales le chiffre est calculé par estimation selon le chiffre disponible 1955/56: 5,2 mrd £
Suède	35,0		35,0	Chiffres 1968/69. Pour les dépenses communales le chiffre est calculé par estimation selon le chiffre disponible 1967: 28,3 mrd de couronnes
Canada	6,8	4,1	4,2	Chiffres 1964/1965

Conclusion

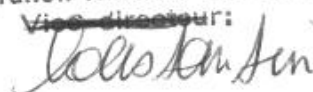
Vous êtes, avec cette étude, en possession de certains arguments que vous pourriez opposer aux remarques relatives au problème traité ici. Nous les résumons comme suit:

- 1) L'état des finances publiques en Suisse se caractérise par un régime fiscal insuffisant par rapport aux tâches toujours croissantes que doivent supporter aussi bien la Confédération que les cantons et les communes. Les recettes de notre Etat sont faibles par rapport au PNB.
- 2) Comme argument supplémentaire qui a d'ailleurs son importance, vous pouvez dire que l'on ne peut inopinément, dans notre pays, modifier notre régime fiscal dans le but d'augmenter les recettes d'Etat. En effet, sur le plan de la fiscalité fédérale, les limites supérieures sont fixées dans la constitution et sur le plan des lois fiscales cantonales, toute modification est soumise, selon les cantons, soit au référendum obligatoire soit au référendum facultatif. Dans les deux cas, la législation existante est susceptible d'être soumise au droit d'initiative populaire.
- 3) Les dépenses fédérales, cantonales et communales ne supportent pas, dans leur essence, une comparaison purement mathématique, pour chacun 1/3.
- 4) Enfin, les dépenses d'autres Etats que la Suisse ne sont pas aussi centralisées qu'elles paraissent habituellement. Ce dernier point cependant mériterait un plus grand développement.

En espérant avoir répondu à vos préoccupations, nous vous prions d'agréer, Monsieur, l'assurance de notre considération distinguée.

Administration fédérale des finances

Vice-directeur:



Constantin