17.11.2023
analyse

Budgets cantonaux hors cible

Partie 1 : Analyse des excédents répétés

Lukas Rühli et Eveline Hutter

Pour 2023 et 2024, de nombreux cantons ont présenté des budgets dans le rouge. On aurait pu s'inquiéter si les années précédentes n'avaient pas montré que les cantons faisaient parfois des prévisions trop pessimistes. Les écarts entre les comptes annuels et le budget sont parfois si importants que l'on se demande quel calcul se cache derrière le processus de budgétisation.

A Hollywood, les remakes et les suites de films rencontrent toujours un franc succès. C'est pourquoi ils dominent le marché du cinéma. Chez Avenir Suisse, en revanche, nous essayons d'éviter les redondances inutiles, mais parfois, elles sont inévitables. C'est le cas cet automne, alors que les cantons mettent une fois de plus en garde contre les déficits qui les menacent. Leur déficit cumulé devrait atteindre 420 millions de francs l'année prochaine. Les 26 cantons avaient même calculé un déficit de 1343 millions de francs pour 2023. Faut-il s'inquiéter ? Pas forcément, car malgré les pertes annoncées, les années précédentes se sont déroulées sous la devise «Un jour sans fin» ou «Un jour sans fin pour les finances publiques».

Pour la énième fois, les cantons ont clôturé les comptes annuels 2022 bien mieux que ce qui avait été budgété. La différence est même nettement plus importante que ce qu'avait prévu la presse au printemps 2023. Le résultat opérationnel cumulé de tous les cantons dépasse leur budget de 7,7 milliards de francs, ce qui est incroyable. On atteint ainsi presque le record de l'année précédente,–[1] où les différences s'étaient cumulées à 8,3 milliards de francs (Rühli, 2023). Déjà lors de la première année de la pandémie, en 2020, les cantons avaient clôturé leurs comptes avec 2,7 milliards de francs de plus que ce qui avait été budgété, ce qui avait alors suscité un étonnement particulier.

Soyons clairs : il va de soi qu'en cas de doute, les excédents sont plus positifs que les déficits. L'idéal serait d'avoir des prévisions correctes et des budgets équilibrés. A long terme notamment, les excédents sont aussi peu adaptés aux générations que les déficits de longue durée. En cas d'excédents à long terme, les contribuables actuels ne reçoivent pas de prestations de l'Etat équivalentes à leurs contributions fiscales.

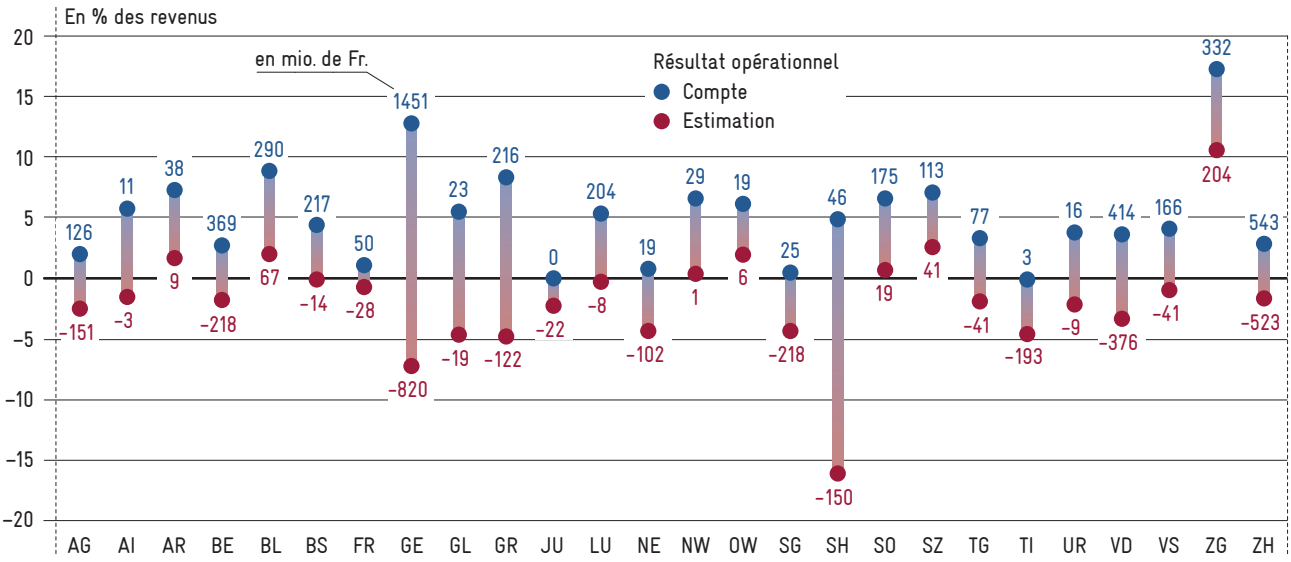
Le – devient le +

En 2022, un déficit cumulé de 2,7 milliards de francs avait été budgété (donc bien plus que celui prévu pour 2023), ce qui a finalement abouti à un excédent cumulé de 5 milliards de francs. Alors que pas moins de 19 des 26 cantons avaient budgété un déficit, aucun (!) n'en a finalement enregistré. Tous les cantons ont réalisé des excédents, parfois massifs. Dans chaque canton, le résultat opérationnel a dépassé le budget. Les plus grands écarts, par rapport aux recettes totales du canton, ont été enregistrés dans les cantons de Schaffhouse (21 %), Genève (20,2 %), Grisons (13,2 %) et Glaris (10,3 %).

Schaffhouse : La différence entre les comptes annuels et le budget s'est élevée à 196 millions de francs dans le canton de Schaffhouse. Les comptes annuels mentionnent une sous-estimation de 27 millions de francs des rendements des participations (Banque nationale, Banque cantonale, Axpo), la part de l'impôt fédéral direct (+10 millions de francs) et les recettes fiscales qui ont été supérieures de 30 millions de francs aux prévisions. Cela n'explique toutefois qu'un tiers de la différence. Une augmentation massive des recettes de transfert de 94 millions de francs (297 millions de francs au lieu de 203 millions) n'a pas été mentionnée. Cette erreur d'estimation soulève d'autant plus de questions que Schaffhouse a déjà réalisé un produit de transfert de 300 millions de francs en 2021, mais n'a budgété que 200 millions pour 2022. Enfin, les dépenses ont été inférieures de 38 millions de francs au budget. Ce qui manque encore à la différence totale de 196 millions de francs a été «mal estimé» dans les revenus financiers (Kanton Schaffhausen, 2023). Avec 21 % du total des recettes, Schaffhouse enregistre le plus grand écart *relatif* des comptes annuels par rapport au budget de tous les cantons.

Figure 1: Déficits dans le budget, excédents dans les comptes

Dans chacun des cantons, le résultat annuel 2022 a été meilleur que prévu au budget. Les écarts relatifs les plus importants se trouvent dans les cantons SH, GE, GR et GL. Les différences se cumulent pour atteindre un montant énorme de 7,7 milliards de francs.



Source: propres calculs sur la base de FDK (2023)

Genève : Les chiffres de Genève sont encore plus étonnants en valeur *absolue.* Les comptes annuels du canton ont été nettement meilleurs que prévu au budget (de 2271 millions de francs). Au lieu d'un déficit de 820 millions de francs, un excédent de 1451 millions de francs a été réalisé. Cet écart est en premier lieu le résultat d'une augmentation massive des recettes fiscales. Les impôts sur le revenu des personnes physiques ont augmenté de 682 millions de francs (15 %) par rapport au budget, tandis que les impôts sur les sociétés ont augmenté de 672 millions de francs. Ce chiffre est supérieur de 49 % à ce qui avait été prévu au budget. Les autres recettes fiscales ont également été supérieures de 207 millions de francs au budget. En outre, les charges de transfert ont été inférieures de 292 millions de francs aux prévisions (Etat de Genève, 2023).

Les Grisons : Le canton montagnard a budgété 338 millions de francs (13,2 %), de manière trop pessimiste. Il est toutefois moins loin du compte que l'année précédente, où il avait dépassé l'objectif de 18 % en termes relatifs. La part du lion revient à une surestimation massive des charges de transfert. Celles-ci ont été inférieures de 192 millions de francs au budget, dont 140 millions ont été économisés dans les transferts aux «collectivités publiques et tiers» (dont par exemple la réduction des primes d'assurance maladie). Par ailleurs, les revenus fiscaux ont été plus élevés que prévu, tandis que des crédits budgétaires n'ont pas été utilisés pour les charges de biens et services, d'exploitation et de personnel (Kanton Graubünden).

Glaris : Dans le petit canton de Glaris, l'imprécision de 10,3 % ne représente qu'une différence de 42 millions de francs par rapport au budget. L'écart résulte de nombreux postes individuels. En effet, la grande majorité des charges a été surestimée et la grande majorité des recettes sous-estimée. Sans les apports dans les fonds et les financements spéciaux, nettement plus élevés que ceux prévus au budget, la différence aurait même été nettement plus importante. Les recettes supplémentaires proviennent notamment du commerce de l'électricité, de la distribution des bénéfices de la BNS ainsi que des impôts sur les successions et les donations et des impôts sur les gains immobiliers. En revanche, les dépenses sociales ont été moins élevées que prévu (Kanton Glarus, 2023).

Méthodologie

Les données analysées s'appuient sur les statistiques consolidées de la Conférence des directrices et directeurs cantonaux des finances (FDK, 2023).

Pour les années depuis l'introduction du nouveau modèle comptable (MCH 2), dans lequel nous distinguons désormais les recettes ou les dépenses ordinaires et extraordinaires, nous nous basons sur le résultat opérationnel, c'est-à-dire le résultat sans compte d'Etat extraordinaire. En effet, le résultat extraordinaire contient des recettes et des dépenses qui, pour ainsi dire, ne sont pas planifiées par définition et qui fausseraient donc la comparaison entre le budget et les comptes. Suite à d'importants excédents, il peut par exemple être décidé d'effectuer des apports au capital propre. Ceux-ci sont comptabilisés comme des charges extraordinaires. Leur prise en compte lors de la comparaison du budget et des comptes rendrait absurde l'objectif de cette comparaison. Ainsi, le canton de Schaffhouse **(voir ci-dessous)** a comptabilisé 55 millions de francs d'apports au capital propre en raison de son excédent massif de 2022.

D'autres différences par rapport aux chiffres déjà mentionnés par les médias au printemps apparaissent en raison de la prise en compte de tous les crédits supplémentaires dans les statistiques recueillies par la CDF.

Les cantons du Jura et de Fribourg, en plein dans le mille : Seuls les cantons du Jura et de Fribourg ont établi leur budget au plus juste. Le Jura a budgété un déficit de 22 millions de francs et a réalisé un résultat nul, ce qui correspond à un écart de 2,3 % des recettes. Fribourg a budgété un déficit de 28 millions de francs et a réalisé un excédent de 50 millions de francs (écart de 1,8 % des recettes). Les deux cantons n'avaient déjà enregistré que de faibles écarts l'année précédente. Cela indique que la précision n'est pas le fruit du hasard, mais qu'elle est tout à fait liée au type de processus d'établissement du budget.

Des excédents inattendus ne sont pas une fatalité

Les écarts faramineux de 7,7 voire 8,3 milliards de francs entre le compte d'Etat et le budget des deux dernières années dépassent de loin tout ce que l'on a pu voir jusqu'à présent. Ils s'expliquent probablement aussi en partie par la crise du Covid (les budgets sont toujours établis en septembre de l'année précédente. Ici donc, de septembre 2020 à septembre 2021). La plupart des cantons s'attendaient probablement à un effondrement économique plus important et à une baisse des dépenses de transfert de la part de la Confédération.

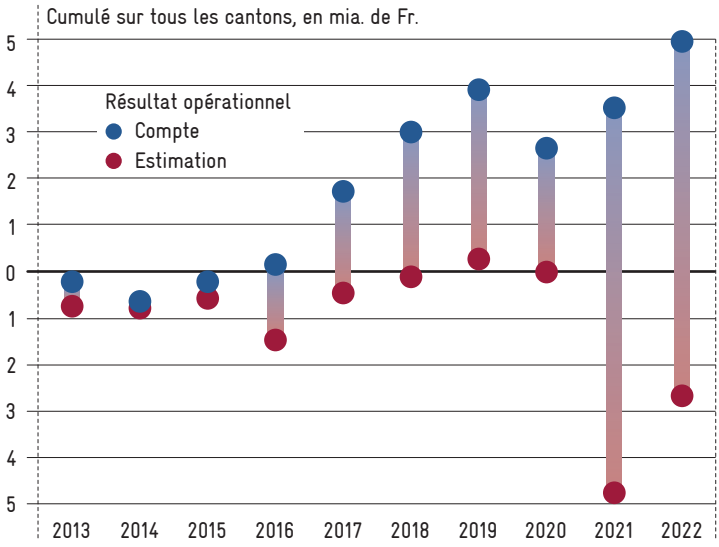
Les années précédentes également, les comptes (cumulés sur les 26 cantons) étaient nettement meilleurs que les prévisions, mais la différence ne se situait «qu'entre» 1,6 et 3,6 milliards de francs et n'indiquait pas de déficits massifs. Les années 2013 à 2015 ont même été très précises, puisque la différence n'était que de quelques centaines de millions de francs pour tous les cantons (voir figure 2).

Il se pourrait encore que les différences cumulées plus faibles de ces années ne soient pas la conséquence de budgets cantonaux plus précis, mais que les erreurs d'estimation aient été plus importantes dans les deux sens et qu'elles se soient à peu près compensées dans l'ensemble, malgré des écarts importants. La figure 3 montre que ce n'est pas le cas. Au niveau des différents cantons, les écarts entre les comptes et le budget ont également augmenté de manière assez continue au cours des dix dernières années, comme le montrent clairement les cantons de Schaffhouse et de Zurich. Les années 2013 à 2015 montrent qu'une budgétisation précise est tout à fait possible. Sur un total de 260 années (26 fois 10), le budget n'a été significativement trop optimiste que dans 20 cas.[–2]

Au cours des dix années, c'est le canton de Fribourg, déjà mentionné, qui a établi son budget avec la plus grande précision. En moyenne, l'écart y est inférieur à 1% des recettes. Le Jura, Neuchâtel, Berne et Appenzell Rhodes-Intérieures établissent également des budgets assez précis. C'est le canton de Schaffhouse qui a les écarts les plus importants entre les comptes et le budget. En 2022 et 2021, ces

Figure 2 : Ecarts qui se creusent entre le budget et les comptes

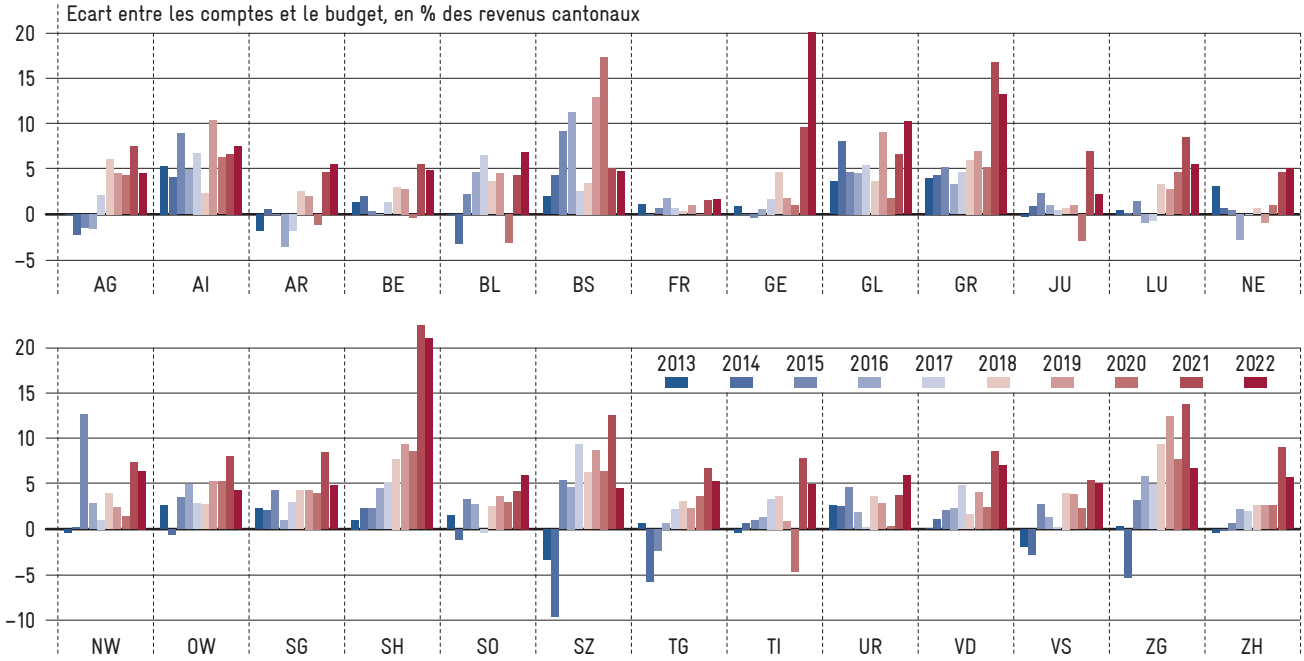
Avec un excédent massif au lieu d'un grand déficit, le tableau est le même pour 2022 que pour 2021 (cumulé sur tous les cantons). Les années précédentes, les écarts n'étaient pas encore aussi exorbitants, de 2013 à 2015, les budgets étaient même assez justes.



Source : propres calculs sur la base de FDK (2023)

Figure 3: Erreurs de budgétisation: Des écarts qui se creusent dans presque tous les cantons

Au niveau des différents cantons, les écarts entre les comptes et le budget se sont également creusés ces dix dernières années, ce qui est par exemple clairement visible dans les cantons de Schaffhouse et de Zurich.



Source: propres calculs sur la base de FDK (2023)

écarts se sont accumulés pour atteindre plus de 20% des recettes. En moyenne sur dix ans, Schaffhouse a budgété de manière trop pessimiste, à hauteur de 8,4% des recettes. A Bâle-Ville, Schwyz, les Grisons, Zoug, Appenzell Rhodes-Extérieures et Glaris également, les différences entre les comptes et le budget sont habituellement élevées. Dans le canton de Genève, en revanche, l'énorme écart de 2022 était une exception. De 2013 à 2020, le canton a établi son budget de manière assez précise.

Une bonne intention ou une utilisation stratégique?

En 2022, les transferts[3] étaient particulièrement exposés aux erreurs de prévision. Par ailleurs, les parallèles entre les quatre cantons examinés de plus près et présentant des écarts importants sont moins évidents que dans l'analyse de l'année dernière (Rühli, 2023). Les recettes ont été systématiquement sous-estimées et les dépenses systématiquement surestimées.

Le fait que les cantons, tout comme la Confédération, affichent régulièrement de nets excédents au lieu des déficits souvent budgétisés devrait inciter à examiner le processus budgétaire sous un angle structurel. Il faut néanmoins saluer le fait que les cantons suisses établissent un budget conservateur. A l'étranger, où les montagnes de dettes de nombreux Etats atteignent des sommets, personne n'ose imaginer une telle discipline. Toutefois, une budgétisation aussi régulière et nettement trop pessimiste présente aussi des inconvénients. Comme nous l'avons mentionné au début de cette publication, à long terme, les excédents ne sont pas équitables entre les générations ou, si l'on ne veut pas penser en termes de générations entières, ils violent «l'équivalence fiscale intertemporelle». Formulé de manière un peu plus prosaïque: en cas d'excédents récurrents, les contribuables actuels paient trop par rapport aux prestations qu'ils reçoivent.

Enfin, le problème ne se limite pas à la Confédération et aux cantons. Au niveau communal également, on constate une budgétisation trop prudente. La ville de Zurich, par exemple, est désormais connue pour repousser les baisses d'impôts avec des perspectives de financement pessimistes (NZZ, 2023), bien qu'elle ait récemment réalisé, à chaque fois et contrairement aux prévisions, de nets excédents. Il est étonnant que cette argumentation ait encore une résonance politique. Il est difficile d'imaginer que la mémoire des décideurs soit si courte, ce qui laisse croire que des calculs politiques se cachent derrière ces prévisions.

Les pronostics pessimistes sont également utiles à tous ceux qui ont un agenda dans le débat sur la répartition optimale des tâches, tant entre la Confédération et les cantons qu'entre les cantons et les communes. Le niveau étatique inférieur peut jouer la carte de l'organe d'exécution (financièrement) en difficulté et reporter ainsi une tâche ou son financement sur le niveau étatique supérieur, comme on l'a vu récemment avec le parachute de secours pour le groupe électrique Axpo.

Il est donc peu probable que les cantons (et les villes) fassent preuve d'une prudence excessive dans l'établissement de leur budget. Cela est d'autant plus vrai que le canton de Fribourg, entre autres, montre depuis des années qu'il est tout à fait possible de budgéter de manière ciblée. On peut supposer que de nombreux cantons maintiennent volontairement des prévisions trop pessimistes afin de ne pas se priver inutilement d'une marge de manœuvre financière pour l'exercice en cours. Ironiquement, cette budgétisation trop conservatrice ne favorise pas une gestion prudente de l'argent du contribuable. Au contraire : si les crédits budgétaires sont par exemple surestimés, cela devrait réduire les incitations à économiser dans les offices concernés. Du point de vue des contribuables, c'est une raison de plus pour exiger à l'avenir une budgétisation plus précise.

A suivre dans la partie 2 :
Discussion sur les possibles mesures à prendre

Notes de fin

1 Dans un article de blog de l'année dernière (Rühli, 2023), il était encore question de 6,8 milliards de francs. Mais si l'on tient compte de tous les crédits supplémentaires, la différence s'élève en réalité à 8,3 milliards de francs.
2 Défini comme un écart entre les comptes et le budget dont le montant est supérieur à 1% du total des revenus.
3 Du côté des revenus, il s'agit de la part des recettes fédérales (impôt fédéral direct), des indemnités (versées par les communes, par d'autres cantons/concordats et par la Confédération), de la péréquation financière et de la compensation des charges ainsi que des contributions d'autres niveaux de l'Etat (surtout la Confédération) pour l'exécution des tâches. Le côté des charges est dominé par les «contributions à des collectivités publiques et à des tiers», dont font partie les transferts aux entreprises publiques et privées et aux ménages.

Bibliographie

Blick (2023): Alle Kantone schreiben schwarze Zahlen. *www.blick.ch/politik/das-gabs-zuletzt-2008-alle-kantone-schreiben-schwarze-zahlen-id18556800.html*, Zugriff: 20.10.2023.

Etat de Genève (2023): Comptes de l'Etat 2022. *www.ge.ch/document/comptes-etat-2022*. Zugriff: 20.10.2023

Finanzdirektorenkonferenz, FDK (2023): Budget und Rechnung der Kantone. *www.fdk-cdf.ch/finanzdaten*. Zugriff: 20.10.2023

Kanton Glarus (2023): Rechnung 2022 mit erfreulichem Ertragsüberschuss. *www.gl.ch/public-newsroom.html/31/newsroomnews/6017/title/rechnung--mit-erfreulichem-ertrags%C3%BCberschuss*. Zugriff: 20.10.2023

Kanton Graubünden (2023): Jahresrechnung 2022. *www.gr.ch/DE/institutionen/verwaltung/dfg/ds/dokumentation/rechnungen/2021-2030/Seiten/Rechnung-2022.aspx*. Zugriff: 20.10.2023

Kanton Schaffhausen (2023): Staatsrechnung 2022. *sh.ch/CMS/Webseite/Kanton-Schaffhausen/Beh-rde/Parlament/Der-Kantonsrat/Portal-Kantonsrat---Ratsbetrieb/Vorlagen-Regierung-12645663-DE.html*. Zugriff 20.10.2023

Neue Zürcher Zeitung, NZZ (2023): Die Credit-Suisse-Pleite kann der Stadt Zürich nichts anhaben, das Steuergeld sprudelt – trotzdem will Finanzvorstand Daniel Leupi die Steuern nicht senken. *www.nzz.ch/zuerich/eine-halbe-milliarde-franken-spuelt-der-liegenschaftenhandel-in-die-kasse-der-stadt-zuerich-dennoch-ist-das-budget-rot-ld.1757981*. Zugriff: 20.10.2023.

Rühli, Lukas (2023): Übervorsichtige Kantone. *www.avenir-suisse.ch/uebervorsichtige-kantone/*. Zugriff: 20.10.2023

SNB (2021): Vereinbarung zwischen dem Eidgenössischen Finanzdepartement und der Schweizerischen Nationalbank über die Gewinnausschüttung der Schweizerischen Nationalbank vom 29. Januar 2021. *www.snb.ch/de/iabout/snb/annacc/id/snb_annac_profit*. Zugriff: 20.10.2023

SRF (2023): Kantone verzeichnen nach trüben Prognosen üppige Gewinne. *www.srf.ch/news/schweiz/schiefe-budgetierung-kantone-verzeichnen-nach-trueben-prognosen-ueppige-gewinne*. Zugriff: 20.10.2023

Tages Anzeiger (2023): Statt Defizite machen Kantone Milliarden – profitieren nun Familien davon? *www.tagesanzeiger.ch/statt-defizite-machen-kantone-milliarden-profitieren-nun-familien-davon-280434629254*. Zugriff: 20.10.2023

Auteurs Lukas Rühli, Eveline Hutter

Editeur Avenir Suisse, Zurich

ISSN 2813-8481

Télécharger *avenir-suisse.ch/fr/publication/budgets-cantonaux-hors-cible/*

avenir suisse

Cette oeuvre est protégée par le droit d'auteur. Avenir Suisse étant intéressé à la diffusion des idées présentées ici, l'utilisation par des tiers des conclusions, des données et des graphiques de cette oeuvre est expressément souhaitée à condition que la source soit indiquée de façon précise et bien visible et que les dispositions légales en matière de droits d'auteur soient respectées.

avenir-suisse.ch info@avenir-suisse.ch +41 44 445 90 00