

La discipline budgétaire des finances publiques s'est nettement améliorée depuis les années nonante

Le taux d'endettement est un précieux indicateur pour juger de la situation financière d'un État ou d'une région. Comment a évolué celui des régions et des cantons suisses, et quel en est le niveau actuel? Les administrations publiques ont réussi à réduire leur endettement, alors que celui-ci avait nettement augmenté à la fin du siècle dernier.



Le taux d'endettement des cantons de la région lémanique demeure à un niveau plus élevé que ceux de l'Espace Mittelland. En Suisse orientale, il est encore plus bas. Photo: Keystone

La dette brute¹ du secteur des administrations publiques suisses se compose des engagements de la Confédération, des cantons, des communes et des assurances sociales publiques. Dans ce dernier cas, l'endettement provient principalement de l'assurance-chômage (AC). Toutefois, comme celle-ci est, de son côté, principalement endettée auprès de la Confédération, la consolidation du secteur des administrations publiques a pour effet d'apurer en majeure partie le bilan des assurances sociales. Autrement dit, la dette publique

équivalait en gros aux engagements cumulés de la Confédération, des cantons et des communes.

Une dette réduite grâce à la croissance économique et aux règles budgétaires

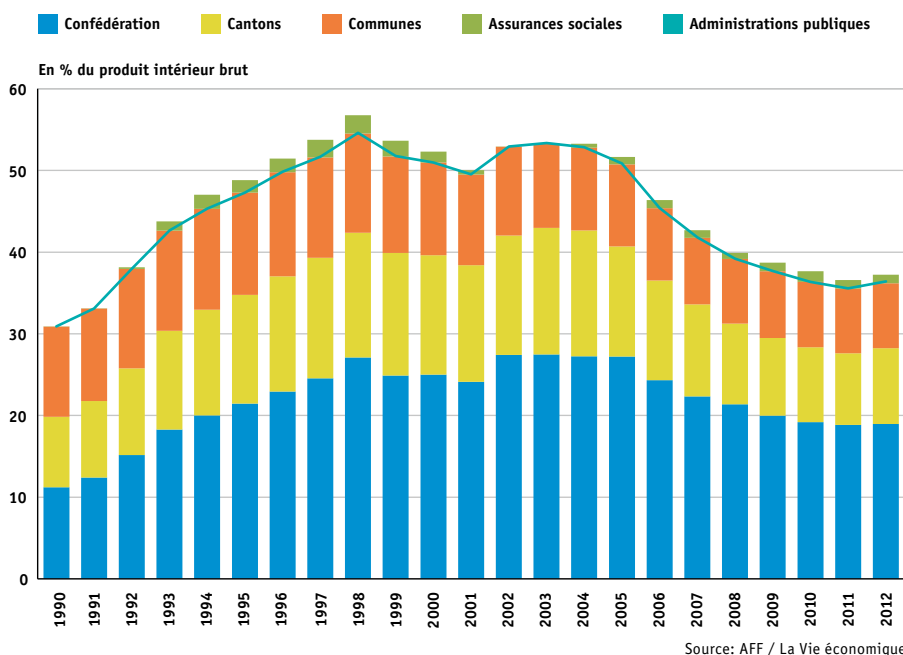
Le *graphique 1* montre que la dynamique globale de l'endettement public tient dans une large mesure aux fluctuations de la dette de la Confédération. Dans les années nonante, la dette brute des administrations publiques s'élevait à 54,6% du produit intérieur brut (PIB) nominal. Un retournement de tendance s'est ensuite opéré à tous les niveaux étatiques, grâce à la reprise conjoncturelle (mi-2003 à mi-2008) et au supplément de recettes qui l'ont accompagnée, ainsi qu'à une meilleure discipline budgétaire (introduction du frein à l'endettement au niveau fédéral, respect des règles budgétaires cantonales). C'est ainsi que non seulement la Confédération, mais aussi les cantons et les communes sont parvenus à réduire leurs engagements. Le taux d'endettement du secteur des administrations



Adrian Brühlhart
Économiste auprès de la
Statistique financière,
Administration fédérale
des finances AFF, Berne

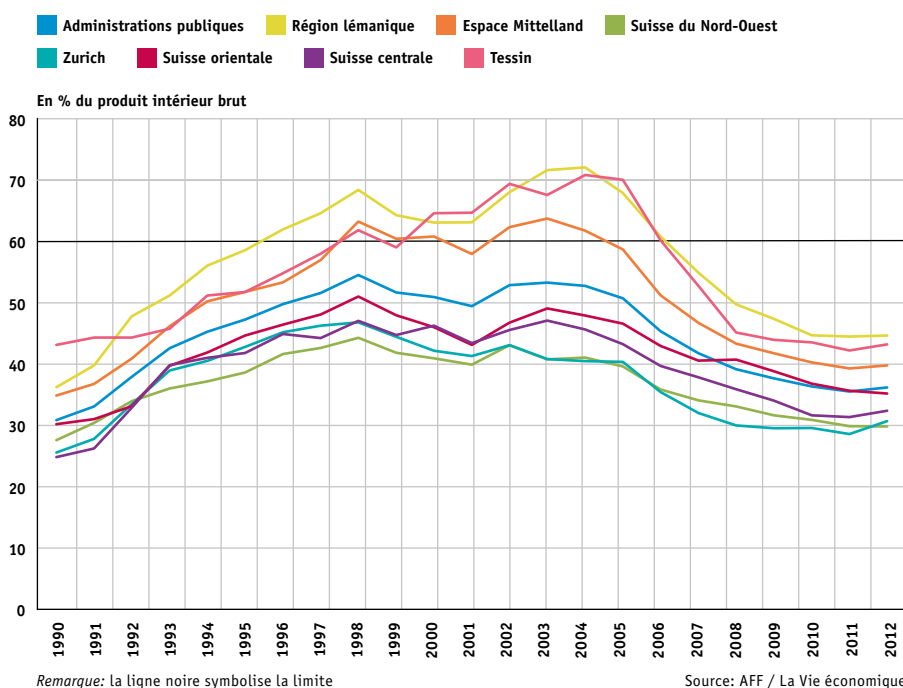
Graphique 1

Évolution du taux d'endettement brut, par niveau étatique, 1990–2012



Graphique 2

Endettement régional, 1990–2012



1 La dette brute se compose, selon le modèle national SF, des engagements courants ainsi que des engagements financiers à court et long terme (sans les instruments financiers dérivés ni les contributions à des investissements inscrites au passif). Elle est mesurée en valeur nominale, selon la définition de Maastricht.

2 Le taux d'endettement des cantons et des communes pour l'année 2012 se fonde sur les données cantonales et sur les prévisions communales de février 2014.

3 Les données concernant les PIB cantonaux n'existent que

pour les années 2008 à 2011. Selon une hypothèse simplifiée, la performance économique des cantons a évolué en 2012 conformément à la moyenne suisse. Les calculs rétroactifs jusqu'en 1990 se basent sur le revenu cantonal net aux coûts des facteurs (OFS).

4 Les coefficients d'impôt indiqués dans le présent article proviennent de l'Administration fédérale des contributions. Ils se réfèrent aux impôts sur le revenu et la fortune des personnes physiques en vigueur dans les cantons et les chefs-lieux.

publiques n'était plus que de 35,5% du PIB à la fin de 2011, soit seulement 2,5 points de plus qu'en 1992. Il est repassé l'année suivante à 36,4% pour diverses raisons (par exemple: acquisition de liquidités par la Confédération en vue du remboursement d'un emprunt échu au début de 2013).

De nettes différences au sein du pays

L'évolution de l'endettement régional et le niveau d'endettement des habitants d'un canton ont été évalués en calculant la quote-part des cantons à la dette de la Confédération en fonction de leur population. Cette valeur a ensuite été ajoutée à la dette brute de chaque canton (communes comprises)². Le taux d'endettement – qu'il soit cantonal ou régional – se base sur les estimations du PIB calculées par l'Office fédéral de la statistique (OFS)³.

Le *graphique 2* montre l'évolution du taux d'endettement des sept grandes régions de Suisse. On y voit l'existence d'un fossé tant entre l'ouest et l'est qu'entre le nord et le sud. Concrètement, le taux d'endettement des cantons est plus élevé dans la région lémanique que dans l'Espace Mittelland, et la Suisse orientale est encore meilleure élève. De même, le taux d'endettement diminue au fur et à mesure qu'on se déplace du sud vers le nord.

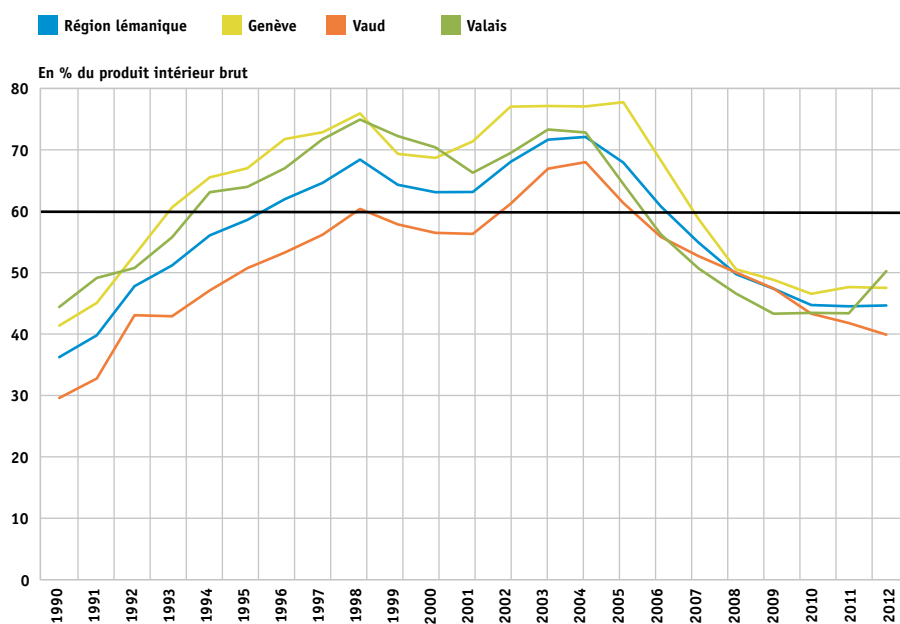
Toutes les régions tendent à résorber leurs dettes publiques depuis 2004. Ces dernières ont, en bonne partie, reculé grâce au frein à l'endettement introduit par la Confédération et à la bonne conjoncture (de 2003 à 2008), avec les excédents qui l'ont accompagnée. Il est vrai que, dans les années nonante, l'endettement régional s'était surtout creusé suite à l'explosion de la dette de la Confédération. En 2000, l'endettement dans neuf cantons avait même dépassé 60% du PIB nominal, soit le plafond prévu par les critères de Maastricht dans le cadre du Pacte de stabilité et de croissance pour les États de la zone euro. À l'époque, Genève et le Jura étaient les cantons les plus lourdement endettés, tandis que Zoug et Glaris affichaient le plus faible taux en ce domaine.

La région lémanique

Dans la région lémanique, les taux d'endettement de Genève, de Vaud et du Valais évoluent presque en parallèle (voir *graphique 3*). La hausse des recettes fiscales, alors que les coefficients d'impôt restaient inchangés⁴, de même que le recul des dépenses d'investissement ont amélioré les soldes de financement genevois et permis de diminuer la dette dès 1998. Son taux est toutefois reparti à la hausse en 2001, sous l'effet

Graphique 3

Taux d'endettement de la région lémanique, 1990–2012

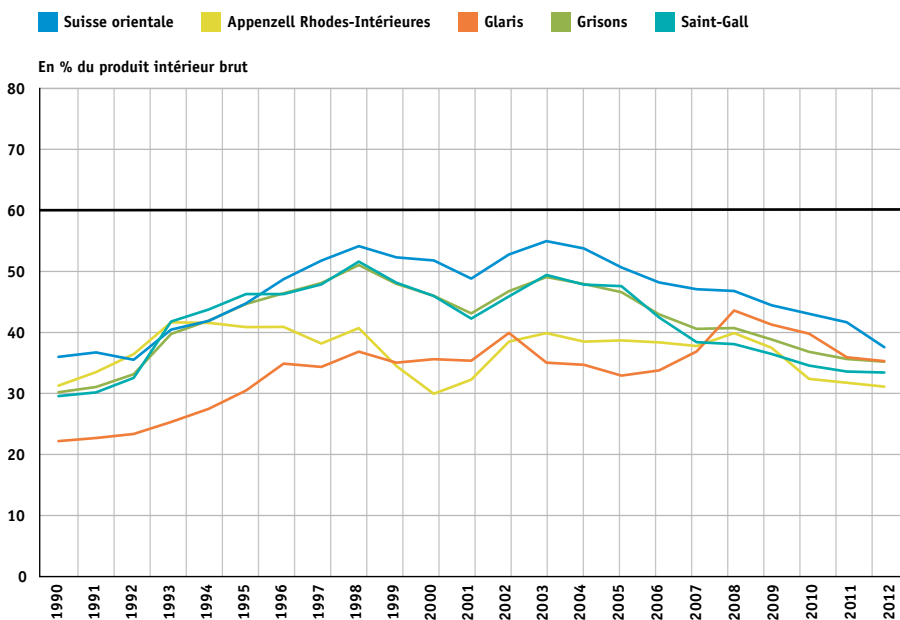


Remarque: la ligne noire symbolise la limite d'endettement définie par les critères de Maastricht.

Source: AFF / La Vie économique

Graphique 4

Taux d'endettement de la Suisse orientale, 1990–2012



Remarque: la ligne noire symbolise la limite d'endettement définie par les critères de Maastricht.

Source: AFF / La Vie économique

du ralentissement économique occasionné par l'éclatement de la bulle Internet en 2000. Il a culminé, en 2006, à 25,4 milliards de francs. Quant au taux d'endettement, il a atteint son niveau maximum en 2005, avec 78%, avant de refluer jusqu'en 2010 à 46,6% du PIB nominal, puis de se stabiliser.

À la différence des cantons de Genève et Vaud, le taux d'endettement du Valais a atteint son niveau maximum dès 1998. Un redressement s'est opéré dès 2003, grâce à l'amélioration constante des soldes de financement et à la résorption de la dette de la Confédération. En dépit de la crise financière et d'un contexte général de récession, l'économie valaisanne a bénéficié en 2009 d'une hausse de son PIB réel de 2,5%, et la dette cantonale a atteint cette année-là son plus bas niveau, soit 43,3% du PIB nominal. Une légère hausse est attendue en 2012.

La Suisse orientale

En Suisse orientale, le taux d'endettement des cantons (une sélection de cantons figure sur le *graphique 4*) oscille entre 20 et 55% du PIB. Jusqu'à l'éclatement de la crise bancaire et financière en automne 2008, Glaris affichait le taux le plus faible. Appenzell Rhodes-Intérieures l'a seulement détrôné dans les années 2000 à 2002, en raison de la forte croissance de son PIB. Le taux d'endettement de Glaris a atteint un sommet en 2008, alors que la dette cantonale était la plus élevée en 2004. Puis la conversion de fonds de tiers en fonds propres, lors du passage au modèle comptable harmonisé pour les cantons et les communes (MCH2), ainsi que la réforme des structures communales ont entraîné en 2011 un fort recul de la dette. Le taux d'endettement a chuté cette année-là de 3,4 points.

Durant la période considérée, la croissance économique du canton d'Appenzell Rhodes-Intérieures était la plus forte de Suisse après celle de Nidwald. Il a, par conséquent, bénéficié avec ses communes de recettes en forte hausse et réduit sa dette en 2010. Le coefficient d'impôt du canton était resté inchangé à 85%, alors que celui du chef-lieu avait été majoré de cinq points, passant à 97%. Depuis lors, le taux d'endettement d'Appenzell Rhodes-Intérieures – seul canton à ne pas s'être doté d'une règle budgétaire –, figure à nouveau tout au bas de l'échelle des cantons de Suisse orientale. On trouve à l'autre extrémité les Grisons, dont le taux d'endettement est inférieur à 44% du PIB cantonal depuis 2010.

Les taux d'endettement de Saint-Gall et de la Suisse orientale ont pratiquement évolué au même rythme. Ce n'est guère étonnant, sachant que ce canton contribue pour

46% à la performance économique de la Suisse orientale. Alors qu'entre 1993 et 1995 son taux d'endettement était légèrement supérieur à celui de la Suisse orientale, il lui est inférieur de deux points depuis 2007. Ce n'est qu'en puisant de grosses sommes dans ses réserves que le canton est parvenu depuis 2010 à respecter le frein à l'endettement. Les déficits budgétaires l'ont obligé à relever en 2012 le coefficient d'impôt cantonal de 95 à 105%. Le coefficient d'impôt du chef-lieu cantonal est toutefois resté inchangé à 144%.

La tendance au désendettement ralentit

Le taux d'endettement est un bon indicateur de la politique budgétaire des années précédentes. Il reflète dans une large mesure l'évolution des soldes de financement des administrations publiques et la performance économique régionale. L'endettement à la charge des contribuables romands (à commencer par ceux de Genève) s'est ainsi alourdi au cours des deux dernières décennies.

Ces prochaines années, l'économie suisse devrait gagner en dynamisme, malgré les turbulences traversées par de nombreux pays de l'UE (crise des marchés financiers, crise de la dette). La refonte des dispositions légales sur le financement des institutions de prévoyance des corporations de droit public⁵ freinera, toutefois, la tendance au désendettement. Comme pour l'exercice 2012, la recapitalisation des caisses de pension influencera le passif des cantons et des communes durant les années à venir. Le taux d'endettement des administrations publiques devrait néanmoins continuer de reculer en Suisse, mais à un rythme moins soutenu.

⁵ Ces dispositions visant à assurer la sécurité financière des institutions de prévoyance sont en vigueur depuis le 1^{er} janvier 2012. Un objectif de couverture différencié est introduit, avec un taux de 80% à atteindre en quarante ans, et les institutions devront être détachées des structures de l'administration publique.

L'agriculture bio, la meilleure recette contre la faim.

Par sms, faites un don de 20 francs : courage 20 au 488.

SWISSAID 
Aider avec courage.