

31.01.2024

analyse

# Budgets cantonaux hors cible

## Partie 2: Comment atténuer le problème grâce au remboursement d'impôt

Lukas Rühli

**Au lieu des déficits souvent estimés, les cantons ont réalisé des excédents parfois massifs dans leurs comptes d'Etat de 2016 à 2022. Cette situation peut paraître réjouissante, mais cela signifie que les contribuables ont été davantage sollicités que nécessaire. La deuxième partie de la publication contient donc une analyse des causes et de l'ampleur de ces excédents, accompagnée d'une présentation des réponses possibles. Les auteurs proposent un nouvel instrument comme alternative à la baisse d'impôt qui paraît évidente, mais s'avère souvent inefficace: le remboursement d'impôt en cas d'excédents non planifiés.**

L'année financière 2023 est terminée. Les 26 cantons avaient budgété un déficit total de 1,34 milliard de francs (FDK, 2023a). Lorsque les premiers rapports annuels arriveront en mars, il sera intéressant de voir si, cette année encore, le déficit se transformera en positif. Au cours des sept dernières années, les cantons ont fait des calculs beaucoup trop pessimistes. C'est ce qu'a démontré la première partie de notre analyse des excédents cantonaux publiée en novembre 2023 (Rühli & Hutter, 2023), et cela a déjà été critiqué par d'autres parties, comme l'Union syndicale suisse (Wyss, 2023).

Pour justifier les grosses erreurs d'estimation de 8,3 milliards de francs (2021) et 7,7 milliards de francs (2022), les explications suivantes ont été avancées: «La budgétisation a coïncidé avec la crise de Covid 19 et a donc été prudente» et «Les distributions de la BNS n'ont jamais été aussi élevées». Cette fois-ci, il faut distinguer les deux éléments: à l'époque de la budgétisation, c'est-à-dire à l'automne 2022, le Covid-19 n'était plus un sujet de préoccupation et en 2023, pour la première fois depuis longtemps, la BNS n'avait pas pu distribuer de bénéfices. Un bilan annuel des cantons à nouveau positif aurait donc été d'autant plus surprenant.

Il va de soi qu'une budgétisation trop pessimiste est en principe plus souhaitable qu'une budgétisation trop optimiste. Imaginons seulement que les cantons (ou la Confédération) contournent leurs freins à l'endettement en calculant des recettes trop élevées ou des dépenses trop faibles. Toutefois, les excédents systématiques et considérables, tels qu'ils ont été réalisés de manière croissante et répétée ces dernières années en raison d'une budgétisation

sation pessimiste, ne peuvent pas non plus être considérés comme de simples «bonnes surprises». Si l'Etat perçoit plus qu'il ne dépense, il fait peser sur les contribuables actuels une charge trop lourde par rapport aux prestations qu'ils reçoivent en échange de leurs impôts.

La deuxième partie de cette analyse en deux étapes examine donc plus en détail, dans le premier chapitre, comment ces erreurs d'estimation se produisent et de quoi elles dépendent. Dans le deuxième chapitre, les excédents sont quantifiés à l'aide de différents paramètres, ce qui permet de mettre en évidence le potentiel de réduction des impôts. Les baisses d'impôts seraient la réponse la plus évidente aux excédents structurels, mais elles ont souvent du mal à se concrétiser pour des raisons de «Realpolitik». C'est pourquoi le troisième chapitre présente une approche alternative et nouvelle qui permettrait aux cantons de réagir aux excédents récurrents.

### La structure des erreurs d'estimation

Pour analyser les erreurs d'estimation, nous nous plongeons dans la structure des comptes cantonaux. Les recettes des cantons se composent en général pour près de moitié de recettes fiscales (impôts) et de recettes non fis-

cales (transferts, rémunérations, patentes et concessions). De même, les charges se répartissent par moitié entre les charges d'exploitation (salaires, charges de biens et services, amortissements) et les charges de transfert (contributions à des collectivités publiques et à des tiers<sup>-1</sup>, péréquation financière). Nous avons en tout quatre catégories différentes sur le plan structurel dans lesquelles des erreurs d'estimation peuvent se produire. Une estimation trop pessimiste sous-estime le rendement et/ou surestime les charges.

### Recettes vs. dépenses

En ce qui concerne le type d'erreurs d'estimation, quelques modèles surprenants se dégagent pour tous les cantons, cumulés et observés sur plusieurs années (voir figure 1).<sup>-3</sup>

Dans les budgets des années 2016 à 2022, non seulement les recettes, mais aussi les charges ont été sous-estimées. En d'autres termes: alors que les cantons étaient en moyenne nettement trop pessimistes au niveau des recettes, ils avaient tendance à être trop optimistes en ce qui concerne les dépenses. Toutefois, comme les cantons sous-estimaient beaucoup plus les produits que les charges, il en résultait à la fin de chaque année un net excédent par rapport au budget.

#### Encadré 1: Eléments pris en compte ou non

Les chiffres analysés dans cette partie et dans la première partie se réfèrent tous au résultat d'exploitation. Celui-ci découle du résultat de l'activité d'exploitation (différence entre les produits d'exploitation et les charges d'exploitation) et du résultat du financement (produits financiers moins charges financières). Le résultat global du compte de résultat n'est pas pris en considération. En d'autres termes, nous n'analysons que le budget ordinaire de l'Etat, et non le budget extraordinaire.

Dans ce dernier, diverses mesures de gestion de la politique financière peuvent être comptabilisées telles que des apports au capital propre (par exemple pour amortir les découverts du bilan) ou des amortissements supplémentaires (FDK, 2023b: 315), qui n'ont rien à voir avec de véritables amortissements puisqu'ils ne sont pas basés sur la valeur des immobilisations et sont donc discrétionnaires (Soguel & Munier, 2022). De telles mesures, comptabilisées en réaction à des comptes annuels étonnamment bons (ou, à l'inverse, étonnamment mauvais), fausseraient l'analyse, raison pour laquelle leur prise en compte n'est pas souhaitable. En outre, les recettes et les dépenses non prévisibles<sup>-2</sup> sont comptabilisées dans le budget extraordinaire de l'Etat. Les intégrer à la budgétisation ne serait ni logique, ni équitable.

### Des dépenses qui se multiplient en fin d'année ?

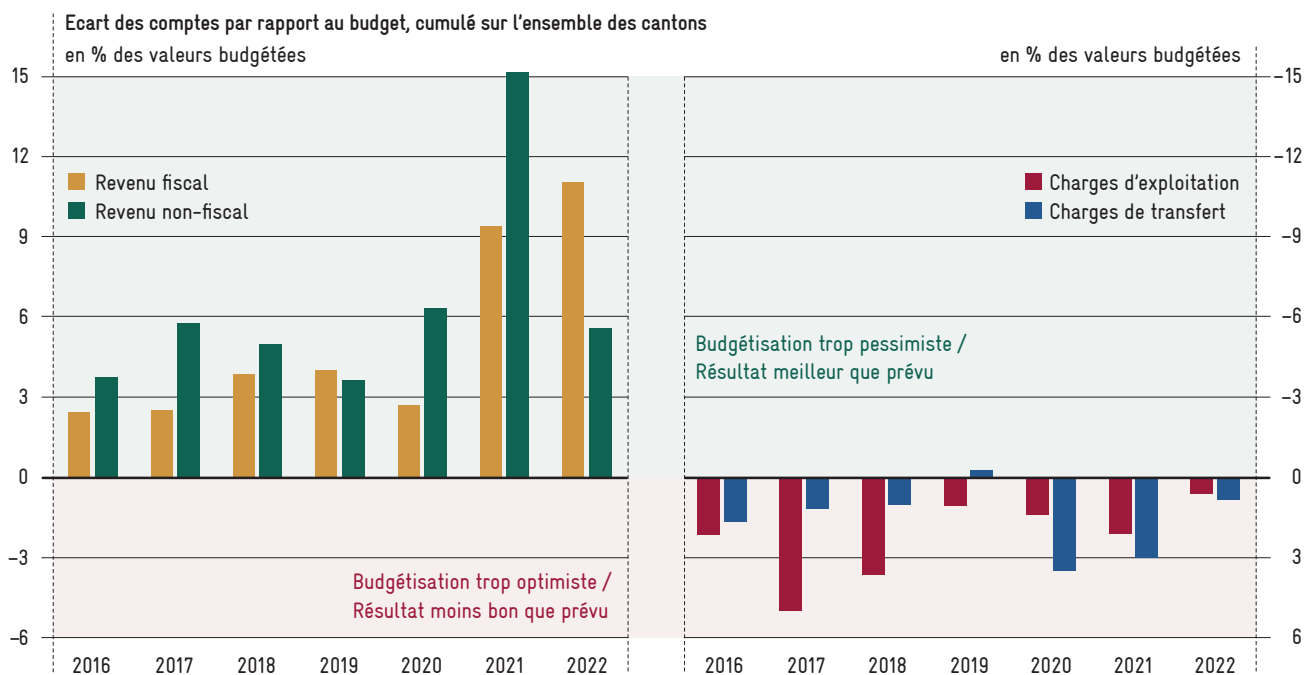
Le fait que les dépenses n'aient pas été budgétisées de manière trop pessimiste, mais de manière trop optimiste, est important pour l'interprétation des conséquences possibles : en surestimant les dépenses, on aurait pu en déduire que la sous-utilisation des crédits budgétaires était largement généralisée. Cela aurait à nouveau soulevé la question de savoir si cette situation est de nature à stimuler les dépenses : si une sous-utilisation se dessine vers la fin de l'année dans un office, on pourrait craindre que cela réduise l'incitation à l'économie dans l'office concerné. Les dépenses supplémentaires en fin d'année font l'objet de quelques études scientifiques.<sup>-4</sup>

Ce phénomène, non seulement au sein de l'Etat, mais aussi dans les services des entreprises, fait l'objet d'un large consensus. Le monde académique est moins unanime en ce qui concerne les causes principales, les conséquences et les solutions.<sup>-5</sup> Pour la Suisse, les études exhaustives sont rares. Eichenauer (2020) montre que les pics de dépenses vers la fin de l'année sont moins importants dans les pays où la qualité de l'administration publique est élevée. La Suisse en fait définitivement partie.

L'effet de la surestimation des dépenses sur le comportement en matière de dépenses devrait être secondaire, puisque, comme nous l'avons montré, les dépenses ont, au contraire, été *sous-estimées*. Soguel et Ecabert (2015) fournissent une des explications possibles. Ils

**Figure 1: Trop pessimistes sur les recettes, trop optimistes sur les dépenses**

Ces dernières années, les cantons n'ont pas seulement sous-estimé les recettes lors de l'établissement du budget, mais aussi les charges, bien que dans une mesure nettement moindre. Pour les recettes non fiscales, les estimations étaient encore plus erronées que pour les recettes fiscales.



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

---

montrent que l'augmentation des dépenses par rapport au budget pourrait également être interprétée comme le résultat de recettes étonnamment élevées. Sur la base d'une série chronologique des cantons de 1980 à 2011, les auteurs trouvent un effet important, mais quantitativement faible, sur les dépenses de recettes fiscales étonnamment élevées. Toutefois, une partie importante de ce résultat provient du fait que le canton de Bâle-Ville a financé sa caisse de pension pendant cette période grâce à des recettes imprévues. Sans ce canton, cette causalité perd tout son sens.

L'étude des auteurs ne couvrait toutefois que les années allant jusqu'à 2011. Pour les années 2016 à 2022, présentées dans la figure 1, la corrélation est assez frappante. Il serait intéressant d'actualiser l'étude pour voir si la prise en compte d'années plus récentes fournit un résultat plus concret.

Selon les déclarations des cantons, cela serait plutôt surprenant: la condition préalable pour réaliser une dépense n'est généralement pas seulement une base juridique et un crédit budgétaire, mais aussi une autorisation de dépenses. La marge de manœuvre discrétionnaire pour des dépenses supplémentaires et éventuellement inefficaces en cas de recettes supplémentaires imprévues devrait donc être plutôt faible.

Finalement, il manque jusqu'à présent des preuves claires permettant de confirmer que les erreurs d'estimation ont un impact négatif important sur le comportement en matière de dépenses. Ces erreurs d'estimation ne doivent donc pas être critiquées tant au niveau de l'efficacité du budget de l'Etat que, en premier lieu, sous l'angle des excédents répétés qui en découlent et de l'équité intergénérationnelle qui s'en trouve bafouée.

### **Recettes non fiscales: une sous-estimation surprenante**

Du côté des recettes, les erreurs d'estimation se sont élevées en moyenne à plusieurs pour cent de la valeur budgétée. L'année 2021 arrive

largement en tête, puisque les 26 cantons ont sous-estimé leurs recettes fiscales de plus de 9 % et leurs recettes non fiscales de plus de 15 %. Les principales raisons de la sous-estimation des recettes non fiscales étaient la contribution de la Confédération aux mesures cantonales pour les cas de rigueur en rapport avec la pandémie de Covid-19 (4,2 milliards de francs)<sup>-6</sup> et la distribution de la Banque nationale suisse (BNS), qui s'est élevée pour la première fois à 6 tranches (= 4 milliards de francs).

Pour d'autres années, un peu plus ordinaires, les cantons ont également plus sous-estimé les recettes non fiscales<sup>-7</sup> que les recettes fiscales. Cela peut paraître étonnant, car on pourrait penser que les recettes non fiscales sont plus faciles à prévoir, étant donné qu'elles sont fixées dans des actes législatifs, par exemple concernant la répartition des tâches entre la Confédération et les cantons, et qu'elles dépendent moins de l'évolution conjoncturelle actuelle que les recettes fiscales. En réalité, il existe aussi des recettes non fiscales difficiles à prévoir.

Nous avons mentionné les distributions de la BNS (voir encadré 2). Les budgets sont élaborés en été de l'année précédente, à un moment où l'on sait encore peu de choses sur la marche des affaires de la BNS (qui détermine les distributions de l'année suivante). En 2018, les recettes non fiscales ont été sous-estimées de 2,3 milliards de francs, dont 28 % sont dues à une mauvaise estimation des distributions de la BNS. En 2019, la sous-estimation a été de 1,5 milliard de francs, dont 43 % sont imputables au poste BNS. En 2020 et 2021, lorsque la BNS a distribué pour la première fois quatre, puis six tranches, les distributions de la BNS ont été davantage sous-estimées, à savoir de près de 2 et même 2,3 milliards de francs, ce qui permet d'expliquer une grande partie de la mauvaise estimation pour ces années, si l'on fait abstraction des transferts Covid de la Confédération.

D'autres postes non fiscaux pouvant présenter des écarts importants par rapport au bud-

## Encadré 2: Les distributions de bénéfiques de la Banque nationale suisse (BNS)

En fonction du montant de son bénéfice au bilan et de sa réserve de distribution, la BNS distribue chaque année des bénéfiques à la Confédération et aux cantons, à raison de 0 à 2, 3, 4, 5 ou 6 tranches de 1 milliard de francs (SNB, 2021). Sur ce montant, deux tiers vont aux cantons, répartis proportionnellement à leur nombre d'habitants. On peut supposer que les cantons ont tous le même accès aux informations sur la marche des affaires de la BNS lors de l'établissement du budget de la distribution de l'année prochaine. C'est pourquoi une comparaison entre les cantons peut être intéressante. L'étude porte sur les années budgétaires 2018 à 2024. Les distributions se basent sur la marche des affaires de la BNS de l'année précédente.

Durant cette période, la BNS a versé en moyenne 2,86 tranches par an, alors que les cantons ont budgété 1,94 tranches. Le plus optimiste était le canton du Jura qui, avec une moyenne de 3,1 tranches, a même légèrement surestimé les versements de la BNS. De 2018 à 2022, ses estimations étaient assez exactes, mais le canton n'a pas réussi à les réduire en 2023 et 2024. Avec une moyenne de seulement 0,29 tranche, le canton dont la budgétisation précise (par rapport au résultat global) est soulignée dans cette double analyse est justement celui qui a été le plus conservateur: Fribourg. Dans l'ensemble, c'est le canton d'Obwald qui a été le plus précis: il a sous-estimé la distribution des années 2020 à 2022 de 2 tranches à chaque fois, mais a toujours eu raison par ailleurs.

Année d'investissement	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023		Moyenne	Ecart
Année de distribution	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024		2018-2024	moyen*
Distribution effective de la BNS (nombre de tranches)	2	2	4	6	6	0	0		2,86	-
Valeur d'une tranche (en mio. de Fr.)	Budgétisations des cantons (nombre de tranches)									
AG	53,4	1	1	1	2	4	0	2	1,57	1,86
AI	1,3	1	2	2	2	6	4	0	2,43	1,57
AR	4,3	1,5	2	2	2	6	0	3	2,36	1,36
BE	80,2	1	1	1	3	6	6	0	2,57	2,00
BL	22,4	1	1	1	3	3	3	2	2,00	2,29
BS	15,1	1	1	1	2	2	3	3	1,86	2,71
FR	25,0	0	0	0	0	2	0	0	0,29	2,57
GE	39,0	1	1	1	3	6	0	0	1,71	1,14
GL	3,1	1	1	1	2	4	0	2	1,57	1,86
GR	15,4	1	1	1	4	6	4	0	2,43	1,57
JU	5,7	1,7	2	2	4	6	4	2	3,10	1,47
LU	32,0	1	1	1	2	5	5	0	2,14	2,14
NE	13,5	2	1,5	1	4	2	2	2	2,07	1,93
NW	3,3	1	1	1,5	4	6	0	0	1,93	0,93
OW	2,9	2	2	2	4	4	0	0	2,00	0,86
SG	39,6	0,9	1,18	1,39	2,04	3,04	3,75	0	1,76	2,17
SH	6,4	1	1	1	2	4	0	0	1,29	1,57
SO	21,3	1	1	1	4	6	0	2	2,14	1,29
SZ	12,5	1	1	1	4	6	2	0	2,14	1,29
TG	21,8	1,5	1,75	1,75	4	4	2	1	2,29	1,43
TI	27,0	1	1	1	3	5	5	2	2,57	2,29
UR	2,8	1	2	2	4	6	2	0	2,43	1,00
VD	62,7	1	1	1	2	2	3	2	1,71	2,57
VS	26,8	1	1	1	4	4	4	0	2,14	1,86
ZG	9,9	1,7	1	1	1	2	0	0	0,96	1,90
ZH	119,5	1	1	1	2	5	2	1	1,86	1,86
<b>Moyenne non pondérée</b>	<b>1,13</b>	<b>1,21</b>	<b>1,22</b>	<b>2,81</b>	<b>4,42</b>	<b>2,11</b>	<b>0,96</b>		<b>1,97</b>	<b>1,75</b>
<b>Moyenne pondérée</b>	<b>1,02</b>	<b>1,03</b>	<b>1,04</b>	<b>2,54</b>	<b>4,36</b>	<b>2,64</b>	<b>0,93</b>		<b>1,94</b>	<b>1,94</b>
<b>Ecart total en mio. de Fr.</b>	<b>655</b>	<b>645</b>	<b>1975</b>	<b>2304</b>	<b>1096</b>	<b>-1761</b>	<b>-617</b>		<b>614</b>	<b>1293</b>

\*montant. Les écarts négatifs et positifs ne s'annulent donc pas. Exemple : une année, 1 tranche est sous-estimée et l'autre année, 1 tranche est surestimée, cela ne donne pas un écart moyen de 0, mais de 1.

Source: SNB( 2021), Budgets et comptes annuels des cantons pour les années financières 2018 à 2024

L'analyse annuelle des distributions de la BNS (voir tableau) révèle deux modèles intéressants :

Premièrement, il semblerait que la budgétisation trop basse pendant plusieurs années n'ait pas seulement joué un rôle dans la prudence en matière de politique financière, mais aussi encouragé une croyance du type «partons du principe que ce sera probablement comme l'année dernière». Les distributions ont progressivement atteint de nouveaux records en 2020 et 2021, tandis que la budgétisation des cantons était à la traîne. En 2023, pour la première fois depuis longtemps, la BNS n'a pas distribué d'argent. Bien que cette situation était prévisible, seuls 10 cantons ont renoncé à une budgétisation. Pour 2024, la deuxième année consécutive sans distribution, 14 cantons y ont renoncé et la valeur moyenne budgétée a nettement baissé.

Deuxièmement, la comparaison des moyennes non pondérées et pondérées par la population montre que les petits cantons ont tendance à budgétiser de manière plus exacte et plus dynamique. Pendant les années de distribution 2018 à 2021, leurs budgets étaient moins en retard sur les distributions effectives (en hausse) de la BNS. En 2022, deuxième année de la distribution maximale, les plus grands cantons ont rattrapé leur retard. Dans leurs budgets, les petits cantons ont à nouveau mieux anticipé le fait qu'en 2023, au lieu de 6 tranches, aucune tranche n'a été distribuée.

get sont les produits financiers (dividendes, versements de bénéfices), les prélèvements sur les financements spéciaux (dont l'ampleur dépend fortement du déroulement du projet, par exemple dans la construction routière) et les produits de transfert (dont la part cantonale de l'impôt fédéral direct, qui est en soi un produit fiscal, mais qui est comptabilisée comme un transfert). Les recettes non fiscales se composent de beaucoup plus de postes budgétaires que les recettes fiscales. Cela suffit à le rendre vulnérable à certaines erreurs d'estimation.

### **Estimation des recettes fiscales : soumises à divers facteurs d'influence**

Nils Soguel, professeur à l'Institut de hautes études en administration publique (IDHEAP) de l'Université de Lausanne, a mené des recherches sur la budgétisation des recettes fiscales. Dans un entretien accordé au journal *La Liberté*, il s'est exprimé : «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 certaines revendications» (La Liberté, 2023). Il confirme ainsi l'hypothèse émise dans la première partie de cette publication, à savoir qu'un certain calcul politique

pourrait également se cacher derrière ces erreurs d'estimation.

L'IDHEAP a également étudié les facteurs qui déterminent ces estimations erronées. Pour la période de 1980 à 2008, durant laquelle plus de 100 directeurs des finances étaient en fonction dans les 26 cantons suisses, le constat suivant a été observé : les recettes fiscales sont davantage sous-estimées lorsque le directeur des finances se positionne à gauche de l'échiquier politique, lorsque le canton est petit et reçoit peu de subventions ou lorsque le chômage est faible (Chatagny, 2011).

Selon Chatagny et Soguel (2009), la sous-estimation des recettes fiscales n'est d'ailleurs pas un phénomène nouveau : une analyse de séries chronologiques des années 1945 à 2006 a montré que les recettes fiscales étaient déjà à l'époque largement et systématiquement sous-estimées par une majorité de cantons. C'est également ce qui s'est passé ces trois dernières années. Même en 2020, l'année la plus touchée par la pandémie de Covid-19 et pour laquelle le budget a été établi avant cette crise, à l'automne 2019, les recettes fiscales effectives des 26 cantons ont dépassé les prévisions budgétaires de 1,3 milliard de francs. En 2021, elles ont même atteint 4,4 milliards de francs et en 2022, l'écart a été de 5,3 milliards de francs.

### Encadré 3: Que fait le canton de Fribourg de différent?

La première partie de la publication a montré que Fribourg est, de tous les cantons, celui qui établit son budget avec le plus de précision et qui présente habituellement des comptes annuels très équilibrés (Rühli & Hutter, 2023). Nils Soguel suppose que cela n'est pas tant une conséquence du processus de budgétisation en soi que de la structure relativement simple du canton. Selon lui, «La prévision est plus difficile dans les cantons où le tissu économique et social est plus complexe, hétérogène et internationalisé» (La Liberté, 2023). Le fait que le Jura, un autre canton à la structure plutôt homogène, établit traditionnellement son budget de manière très pertinente, vient étayer cette thèse. Interrogé à ce sujet, le directeur des finances du canton de Fribourg, Jean-Pierre Siggen, reconnaît lui aussi le rôle de la structure cantonale.

Toutefois, il attire aussi l'attention sur quelques particularités procédurales dans l'établissement du budget de son canton, qui pourraient contribuer à la précision. Ainsi, le gouvernement associe étroitement l'administration à l'élaboration du budget, et à plusieurs reprises. De plus, alors que de nombreux autres cantons n'exigent qu'un équilibre à moyen terme par le biais de leurs freins à l'endettement, la loi sur les finances de Fribourg prescrit explicitement l'équilibre des budgets présentés et des comptes réalisés. Si le déficit du budget dépasse 2 % du total des recettes, une augmentation du coefficient fiscal est obligatoire. Si l'excédent des recettes totales réalisées atteint au moins 4 % des dépenses ou si l'excédent des recettes fiscales effectives atteint au moins 6 % de la valeur budgétée, le gouvernement doit proposer au Parlement des baisses d'impôts l'année suivante.

D'ailleurs, pas moins de sept articles de la loi sur les finances fribourgeoises traitent des modalités d'établissement du budget. M. Siggen souligne que la planification budgétaire est un défi pour toute collectivité publique. Toutefois, Fribourg semble mieux la maîtriser que d'autres cantons. Ces derniers auraient tort d'attribuer la précision de la budgétisation uniquement à la structure plus homogène de Fribourg.

En 2011 et 2022, les écarts en pourcentage ont été particulièrement élevés pour les recettes provenant de l'imposition des entreprises. Dans l'ensemble, ces recettes ont été supérieures de plus de 25 % aux prévisions budgétaires. L'importance de ces recettes par rapport aux recettes totales est sans doute un facteur qui explique l'imprécision des prévisions des recettes. Au moment de l'établissement du budget, ces recettes sont particulièrement difficiles à estimer.<sup>-8</sup> Le fait que les deux cantons de Bâle-Ville et de Genève présentent de loin les écarts-types les plus élevés en matière d'erreurs d'estimation des recettes fiscales dans une série chronologique allant de 1980 à 2002 (Chatagny & Soguel, 2012 : 323) vient étayer cette supposition.<sup>-9</sup>

#### **Solution I: des budgets plus pertinents pour réaliser le potentiel de réduction des impôts**

Une budgétisation précise mettrait en évidence les potentiels de baisse d'impôts: un excédent de 2,85 milliards de francs, tel qu'il a résulté en moyenne de la somme de tous les cantons pendant les sept années de 2016 à 2022, permettrait (par rapport aux recettes de 2022) une baisse généralisée de 5,6 % de tous les impôts directs, donc aussi des impôts sur les entreprises, ce qui serait plutôt peu plausible dans le cadre de la réforme de l'OCDE. Appliquée aux seuls impôts sur le revenu des personnes physiques, la correction de ces excédents correspondrait à une baisse moyenne d'impôts d'exactement 10 %.

Le tableau 1 illustre rétrospectivement le potentiel de baisse d'impôts de chaque canton. La partie gauche permet, pour des excédents identiques, de comparer les cantons en termes d'impact potentiel. Elle montre, pour 2022, à

Tableau 1: Quantification des potentiels de réduction d'impôts

	1% du revenu total* correspond à...				De 2016 à 2022, l'excédent annuel moyen correspondait à...				
	Mio. de Fr. (par an)	% d'impôts directs*	% des impôts sur le revenu*	Fr. par ménage (annuel)	% du total des revenus*	Mio. de Fr. (par an)	% d'impôts directs*	% des impôts sur le revenu*	Fr. par ménage (annuel)
AG	60,8	2,4 %	3,6 %	195	2,4 %	146,9	5,8 %	8,6 %	472
AI	1,8	2,9 %	4,9 %	264	4,6 %	8,3	13,1 %	22,4 %	1213
AR	5,2	2,6 %	4,0 %	211	1,0 %	5,0	2,5 %	3,8 %	204
BE	120,6	2,2 %	3,1 %	247	1,4 %	165,9	3,0 %	4,3 %	340
BL	32,4	1,7 %	2,6 %	244	5,0 %	162,3	8,3 %	12,9 %	1223
BS	48,3	1,6 %	3,0 %	489	6,5 %	313,3	10,6 %	19,7 %	3171
FR	44,7	3,4 %	5,1 %	314	0,7 %	32,3	2,4 %	3,7 %	227
GE	112,7	1,4 %	3,8 %	534	2,4 %	268,1	3,2 %	9,0 %	1270
GL	4,1	3,8 %	6,0 %	221	3,9 %	15,9	14,9 %	23,2 %	854
GR	25,5	3,1 %	5,4 %	268	4,2 %	107,0	13,1 %	22,8 %	1122
JU	9,8	3,0 %	4,7 %	293	-0,8 %	-8,1	-2,5 %	-3,9 %	-243
LU	38,5	2,5 %	4,2 %	206	2,5 %	94,8	6,2 %	10,4 %	506
NE	23,5	2,3 %	3,7 %	282	-1,5 %	-34,7	-3,4 %	-5,4 %	-417
NW	4,4	2,1 %	3,5 %	217	0,7 %	3,2	1,6 %	2,6 %	161
OW	3,2	2,8 %	4,0 %	187	-0,6 %	-2,0	-1,8 %	-2,6 %	-121
SG	50,9	2,2 %	4,4 %	219	2,6 %	131,6	5,6 %	11,4 %	565
SH	9,3	2,7 %	5,5 %	236	5,6 %	52,6	15,3 %	31,1 %	1333
SO	26,2	2,7 %	3,8 %	205	3,4 %	89,7	9,3 %	13,0 %	701
SZ	16,1	2,2 %	4,0 %	223	6,5 %	105,0	14,1 %	25,8 %	1452
TG	22,6	2,5 %	4,0 %	178	2,6 %	59,6	6,5 %	10,5 %	467
TI	40,0	2,0 %	4,2 %	238	0,0 %	1,5	0,1 %	0,2 %	9
UR	4,3	4,7 %	6,7 %	264	1,0 %	4,1	4,5 %	6,4 %	253
VD	113,7	1,8 %	3,0 %	307	3,1 %	348,7	5,4 %	9,1 %	941
VS	41,3	2,8 %	5,3 %	255	2,6 %	109,1	7,4 %	14,1 %	674
ZG	19,1	2,2 %	5,1 %	338	7,9 %	150,4	16,9 %	40,0 %	2654
ZH	186,6	2,5 %	4,1 %	261	2,8 %	524,4	7,0 %	11,6 %	733
<b>Total</b>	<b>1065,7</b>	<b>∅ 2,1 %</b>	<b>∅ 3,7 %</b>	<b>∅ 269</b>	<b>∅ 2,7 %</b>	<b>2854,7</b>	<b>∅ 5,6 %</b>	<b>∅ 10,0 %</b>	<b>∅ 721</b>

\*Revenu total et impôts sur le revenu de l'année 2022

■ Déficit    □ 0%–5%    ■ 5%–10%    ■ 10%–15%    ■ >15%

Source: propres calculs sur la base de FDK (2023a), EFV (2023) et BFS

---

quel pourcentage du produit des impôts directs ou même seulement des impôts sur le revenu correspondrait un excédent hypothétique de 1% du produit total et à quelle contre-valeur annuelle en francs par ménage cela correspondrait.

La partie droite indique dans la première colonne, pour chaque canton, l'excédent moyen des sept dernières années en pourcentage du rendement total de 2022. En multipliant les colonnes de la partie gauche par ce pourcentage, on obtient ensuite les quatre autres colonnes de la partie droite. Celles-ci indiquent de combien de pourcent tous les impôts directs ou seulement les impôts sur le revenu auraient pu être inférieurs dans un canton depuis 2016 sans que le canton ne fasse des pertes ainsi que les économies annuelles par ménage que cela aurait permis de réaliser.

Les cantons qui, au vu de la marche des affaires des sept dernières années, auraient pu atteindre un résultat équilibré même avec des impôts nettement plus bas, sont indiqués en vert. Schaffhouse et Zoug présentent les valeurs les plus élevées. Le Jura, Obwald et Neuchâtel ont en revanche enregistré de légers déficits en moyenne sur plusieurs années.

Pour éviter toute erreur d'interprétation, ce tableau ne montre pas le potentiel réel de baisse d'impôts des cantons. En effet, il est difficile de savoir quelle part des excédents est de nature conjoncturelle et quelle part est de nature structurelle. C'est l'excédent structurel d'un canton qui est déterminant pour le potentiel de baisse d'impôts.

Déterminer un excédent structurel dépasserait les ambitions de cette analyse. D'autant plus qu'il ne s'agit pas seulement d'une tâche arithmétique, mais aussi d'une tâche politique. Ainsi, le potentiel de réduction des impôts dépend de la situation d'endettement et

de la couverture des fonds propres du canton. Pour réduire un éventuel endettement élevé, un canton peut délibérément planifier des excédents. De tels excédents structurels temporaires sont bien entendu souhaitables.

Les excédents effectifs des sept dernières années ne peuvent donc servir que d'indicateur approximatif du potentiel de réduction des impôts d'un canton. L'avenir financier est plus important que le passé financier. Il est indispensable de l'estimer de manière aussi réaliste que possible pour pouvoir quantifier un éventuel excédent structurel.

Et c'est précisément pour cette raison que le tableau ci-dessus montre, malgré toutes les réserves de rigueur, que divers cantons présentent un potentiel significatif de baisses d'impôts. En effet, les excédents étaient généralement inattendus et ne résultaient donc pas d'une décision politique délibérée. Le fait que certains cantons aient déjà réagi aux excédents précédents ces dernières années et pour 2024 plaide également en ce sens.

Aussi, c'est le canton de Schaffhouse qui a affiché les baisses d'impôts de loin les plus impressionnantes. Par rapport à 2016, le canton a réduit son taux d'imposition<sup>-10</sup> de 115 % à 89 % en plusieurs étapes. La baisse d'impôt du canton de Schwyz a été encore plus importante (170 % à 120 %), mais le canton avait déjà un taux d'imposition de 120 % de 2008 à 2014. Malgré les baisses, les deux cantons continuent de réaliser des excédents importants. Les baisses ont été moins importantes dans les cantons de Saint-Gall (115 % à 105 %), Thurgovie (117 % à 109 %), Fribourg (100 % à 96 %), Zoug (82 % à 80 %, nouvelle baisse d'impôt décidée), Zurich (100 % à 98 %) et Berne (3,06 à 3,025, nouvelle baisse d'impôt prévue) (ESTV, 2023). Vaud a également décidé d'une légère baisse d'impôt pour 2024.

---

## Solution II: remboursement d'impôt en cas d'excédents imprévus

Le meilleur moyen d'éviter que les contribuables ne paient trop pour les prestations fournies par l'Etat serait d'établir un budget aussi proche que possible de la réalité et (en cas d'excédents structurels et de situation patrimoniale solide) d'abaisser les impôts en conséquence. Dans la réalité, il existe toutefois des mécanismes qui font obstacle à de telles baisses d'impôts, même si elles seraient pertinentes pour des raisons d'équité entre les générations.

Les décideurs politiques craignent par exemple qu'en cas de baisses d'impôts prématurées, l'argent vienne rapidement à manquer dans les années plus difficiles et que le canton ait alors recours à une série d'économies plutôt qu'à une hausse d'impôts. De telles craintes expliquent peut-être aussi le pessimisme affiché par les directeurs financiers de gauche dans l'établissement des budgets.

Les obstacles à une baisse d'impôts sont ainsi importants dans le quotidien politique et l'instrument est plutôt lent: plusieurs années peuvent s'écouler entre les premières discussions et la baisse effective. Enfin, la question de l'ampleur de la baisse d'impôt se pose à chaque fois. Cette question fait l'objet d'intenses débats, accompagnée des connotations politiques habituelles. Une approche plus opportune et moins politisée de la réponse aux excédents est donc souhaitable. Nous en discutons ci-après.

### Idée

Une alternative à la réduction d'impôt, qui est inflexible et chronophage, pourrait être **un remboursement d'impôt institutionnalisé**. Christian C. Moesch, député au Grand Conseil du canton de Bâle-Ville, a récemment évoqué une telle idée. Le principe de base est le suivant: si un canton enregistre un excédent, il le restituerait, en partie ou en totalité, aux contribuables. Contrairement à la baisse

d'impôt, le fait qu'un excédent soit de nature structurelle ou non n'est pas pertinent pour le remboursement d'impôt. Par conséquent, les discussions sur le calcul correct des excédents structurels deviendraient inutiles.

### Modalités théoriques

Plusieurs modalités sont possibles pour mettre en place cet instrument, qu'il convient de bien coordonner. Il faut répondre aux questions suivantes:

- 01\_ En cas de déficit, faut-il réclamer des impôts rétroactifs de manière symétrique à l'idée du remboursement?
- 02\_ Le remboursement doit-il porter sur la totalité de l'excédent ou seulement sur une partie?
- 03\_ Le remboursement doit-il dépendre de la situation d'endettement du canton?
- 04\_ Le remboursement doit-il être effectué d'office en cas d'excédents ou uniquement en cas d'excédents inattendus, c'est-à-dire non budgétés?

- 01\_ **Symétrie?** En bref, si l'on applique une symétrie (remboursement en cas d'excédents, paiement complémentaire en cas de déficits), les contribuables participeraient directement au résultat financier de leur collectivité étatique. C'est une idée remarquablement triviale en soi, qui serait plus proche de la conception libérale originelle de ce que devrait être un Etat que la réalité actuelle. Deux arguments au moins s'opposent toutefois à une telle symétrie:
- \_ Premièrement, si l'on admet que les excédents sont plus fréquents en période d'expansion et les déficits plus fréquents en période de récession, elle entraînerait une politique fiscale procyclique: la charge fiscale (nette) diminuerait en période d'expansion et augmenterait en période de récession, ce qui renforcerait les cycles économiques.
  - \_ Deuxièmement, l'obligation de payer des impôts rétroactivement est problématique

---

pour des raisons de droit public. Elle viole le principe de la sécurité juridique et réduit la sécurité de planification des ménages et des entreprises.

**02\_ Entièrement ou en partie?** Contrairement au remboursement, les impôts rétroactifs ne sont donc pas judicieux pour des raisons économiques et de droit public. Il convient d'en tenir compte lors de la détermination de l'ampleur du remboursement. Si les déficits s'accumulaient sous forme de dettes et que les excédents étaient intégralement remboursés aux contribuables, la dette publique ne pourrait qu'augmenter à moyen terme. Cela irait encore moins dans le sens de l'équité intergénérationnelle que la réalisation d'excédents répétés. C'est pourquoi il est recommandé dans ce cas de ne rembourser que partiellement les excédents budgétaires. Le canton pourrait ainsi conserver une marge de manœuvre pour des déficits occasionnels.

**03\_ En fonction de la situation d'endettement?** L'asymétrie discutée au point 1) pose moins de problèmes si le remboursement d'impôt n'est accordé uniquement si la situation d'endettement du canton est suffisamment bonne. Par exemple, le remboursement pourrait être conditionné (en plus de l'excédent budgétaire) à un endettement net négatif (capitaux de tiers moins le patrimoine financier) du canton. Cela signifierait donc que le patrimoine financier du canton devrait être supérieur à ses capitaux de tiers.

Selon le modèle comptable harmonisé 2 (MCH2), un ratio d'endettement net (dettes nettes/recettes fiscales) inférieur à 100 % est considéré comme bon (SRS/CSPCP, 2023). Selon cette définition, l'endettement net est considéré comme bon lorsque les capitaux de tiers du canton ne dépassent pas son patrimoine financier d'un mon-

tant supérieur à celui des recettes fiscales qu'il génère chaque année. Une situation dans laquelle le patrimoine financier est même supérieur aux capitaux de tiers pourrait même être qualifiée de luxueuse. Un luxe qui s'est toutefois fait au détriment des contribuables. Fin 2022, 14 cantons sur 26 présentaient un endettement net négatif (voir figure 2).

**04\_ Tous les excédents ou uniquement ceux non budgétés?** Si les modalités 1) à 3) étaient définies avec prudence du point de vue de la politique financière, il n'y aurait pas beaucoup d'arguments contre un remboursement général des excédents. Et pourtant, il est nettement plus évident de ne rembourser que les excédents inattendus, c'est-à-dire non budgétés. Une condition initiale pour le remboursement se transforme en deux conditions:

1. un excédent a été réalisé,
2. il n'a pas été budgétisé (ou pas à ce montant).

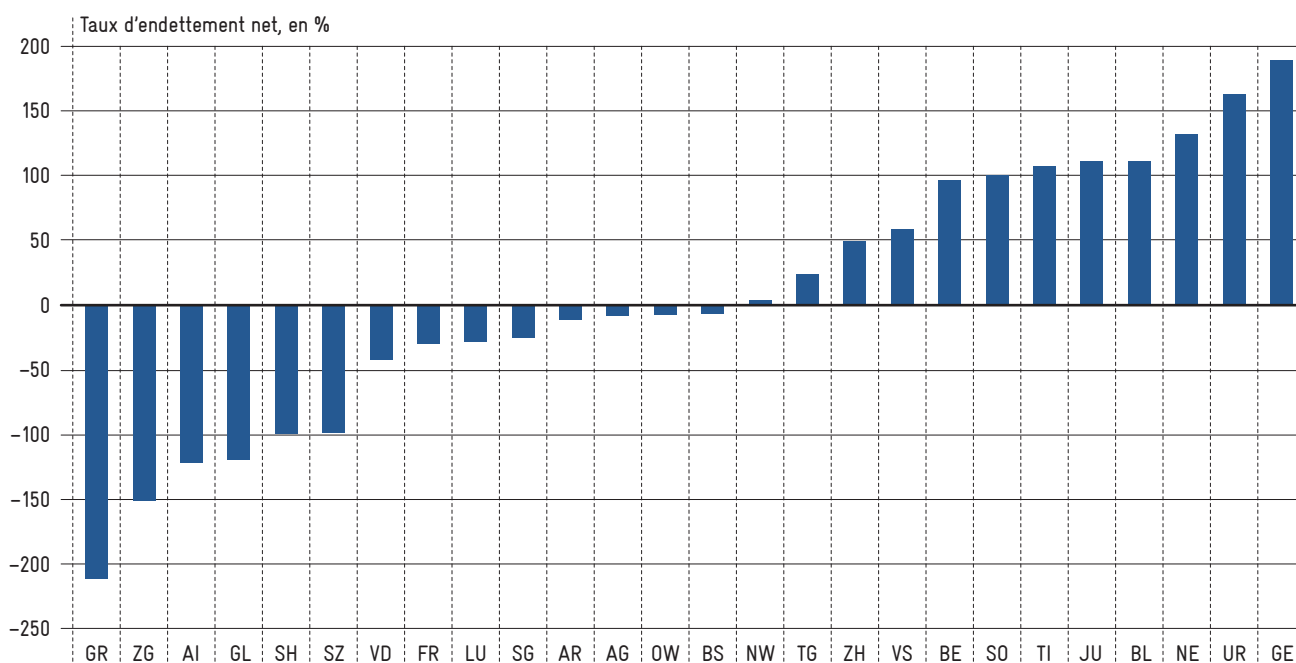
Seule la part de l'excédent qui dépasse le montant budgété (ou, en cas de déficit budgété, supérieure à zéro) serait remboursée. Les avantages seraient les suivants:

- Les décideurs cantonaux conserveraient leur pleine autonomie dans les décisions de réduction de la dette (ou de constitution de patrimoine): si vous budgétisez un excédent, il sera inscrit au bilan, seuls les excédents non budgétés seront remboursés aux contribuables.
- Les exigences des freins à l'endettement cantonaux seraient remplies indépendamment de leur mise en oeuvre. Si un frein à l'endettement, comme celui de la Confédération par exemple, exige des excédents en période d'expansion et autorise des déficits en période de récession, les remboursements n'auraient lieu que si ces objectifs sont dépassés.

Récemment, il n'y aurait pas eu de grandes différences entre les deux va-

## Figure 2: Plus de la moitié des cantons affichent une dette nette négative

Le MCH2 définit comme bon un ratio d'endettement net (dettes nettes/recettes fiscales) inférieur à 100 %. Fin 2022, 19 des 26 cantons étaient en dessous de cette valeur. 14 cantons présentent même une dette nette négative. Pour eux, un remboursement d'impôt s'imposerait en cas de nouveaux excédents.



Source: FDK (2023a)

riantes en ce qui concerne l'ampleur des remboursements, car à de très rares exceptions près, tous les excédents importants étaient imprévus, c'est-à-dire non budgétisés. Il est extrêmement rare qu'un excédent important soit budgétisé.

A la lumière de ces explications, le remboursement d'impôt pourrait donc s'avérer pertinent, si introduit de la manière suivante :

- Aucune symétrie, c'est-à-dire pas d'impôts rétroactifs en cas de déficit.
- Remboursement uniquement des excédents non budgétés et inattendus en fonction de la situation patrimoniale d'un canton :
  - Remboursement intégral en cas d'endettement net négatif.
  - Remboursement partiel tant que le ratio d'endettement net est inférieur à 100 %.
  - Aucun remboursement si le ratio d'endettement net est supérieur à 100 %.

### En pratique

Un remboursement d'impôt devrait ressembler à un remboursement en pourcentage des impôts directs aux contribuables. Il devrait donc être conçu de la même manière que la baisse du coefficient fiscal, qui réduit la charge fiscale de tous les contribuables d'un certain pourcentage. Il serait pertinent que le remboursement se rapporte aux types d'impôts auxquels s'applique également le taux d'imposition cantonal (et communal). Pour ces derniers, le montant du remboursement serait déterminé comme dans le tableau 1.

On calculerait donc à combien de pourcentage des recettes fiscales directes correspond l'excédent inattendu. Sur cette base, le remboursement serait ensuite calculé pour chaque contribuable. Exemple : dans le canton des Grisons, un excédent de 100 millions de francs correspond à 3,9 % des recettes totales (voir tableau 1). Cela correspond ensuite à 12,2 %

---

des impôts directs des personnes physiques et morales. En cas de remboursement intégral, ces 12,2 % seraient restitués aux contribuables concernés selon la même logique mathématique qu'en cas de réduction du taux d'imposition. En cas de remboursement partiel, seule une partie serait restituée.

Le plus simple serait de régler le remboursement avec la facture fiscale définitive. Cette facture serait envoyée au plus tôt en automne de l'année suivante, alors que le résultat des comptes annuels est connu depuis longtemps. Il ne serait donc pas nécessaire de procéder à un remboursement effectif, mais seulement à une réduction en pourcentage de la facture fiscale définitive. Cela permettrait tout d'abord de réduire au minimum le surcroît de travail administratif lié au remboursement de l'impôt. Deuxièmement, cela permettrait d'éviter que des personnes fraîchement arrivées dans le canton ne profitent d'un remboursement d'impôt alors qu'elles n'ont pas encore payé d'impôts dans le canton concerné. A l'inverse, les personnes qui viennent de quitter le pays bénéficieraient également du remboursement.

### Répercussions possibles

Il est difficile de savoir avec certitude si le remboursement d'impôt réduirait les erreurs de budgétisation. D'une part, on pourrait argumenter que ce phénomène soit même renforcé. En effet, les responsables auraient moins à se justifier en cas d'erreur d'estimation, puisque l'argent des impôts collecté «en trop» est de toute façon redistribué à la population.

On pourrait même imaginer une incitation à une mauvaise budgétisation pessimiste: générer un excédent «surprenant», qui peut ensuite être redistribué, pourrait être perçu plus positivement par les contribuables, d'un point de vue comportemental et économique, qu'un excédent annoncé (donc sans surprise) ou des impôts plus bas dès le départ.<sup>-11</sup>

D'autre part, le remboursement d'impôt rend l'erreur d'estimation très transparente pour tous, ce qui limiterait une budgétisation

pessimiste. Si le remboursement n'a lieu qu'en cas d'excédents non budgétisés, cela pourrait constituer une incitation supplémentaire à une budgétisation pas trop défensive. Si un gouvernement souhaitait par exemple augmenter sa marge de manœuvre en matière de politique financière en réalisant un excédent, il devrait le budgétiser et le justifier devant le législatif et les contribuables.

Il est difficile de savoir quelle répercussion théorique se manifesterait dans la pratique, dans quelle mesure et laquelle prédominerait. Toutefois, cela n'est pas décisif. Ce qui est décisif, c'est qu'une budgétisation trop pessimiste, avec les excédents publics qui en découlent, ne permette plus aux contribuables de payer plus que ce qu'a coûté la fourniture des prestations de l'Etat. Le remboursement d'impôt n'est donc pas en premier lieu un instrument visant à améliorer la budgétisation, mais un instrument visant à établir l'équité entre les générations. Il ne s'attaque pas aux causes, mais aux conséquences, et ce de manière très efficace.

### Conclusion

Les deux parties de cette analyse ont montré que les cantons évaluent leurs perspectives financières de manière trop prudente. Au lieu des comptes équilibrés prévus dans le budget, qui satisfont aux exigences respectives des freins à l'endettement cantonaux, il en a résulté ces dernières années des excédents parfois importants. Des excédents importants et répétés ne sont toutefois pas plus respectueux du contrat entre les générations que des montagnes de dettes accumulées par des déficits.

Il serait donc souhaitable d'établir un budget plus proche de la réalité, qui mettrait en évidence le potentiel de baisse d'impôts correspondant et qui, dans l'idéal, serait également concrétisé. Toutefois, comme les baisses d'impôts sont des mesures lentes et sujettes aux aléas politiques, nous avons esquissé dans cette analyse une deuxième meilleure solution, soit une proposition alternative, nouvelle

---

et sans doute un peu expérimentale dans certains domaines: le remboursement d'impôt.<sup>-12</sup>

Ce dernier serait un moyen simple, rapide et flexible de faire participer les contribuables à une évolution financière positive de leur canton. Avec les modalités dont nous discutons, cet instrument devrait pouvoir être mis en œuvre avec peu de risques du point de vue de la politique financière et en complément des freins à l'endettement respectifs. Il apporte ainsi une réponse aux craintes souvent exprimées dans le débat sur les baisses d'impôts, à savoir que dans un avenir proche, les recettes ne suffiraient plus à remplir les tâches de l'Etat définies démocratiquement. Et pourtant, il ne doit pas remplacer la baisse d'impôt traditionnelle. Au contraire, des remboursements réguliers indiqueraient aux contribuables de manière évidente que le taux d'imposition initial est trop élevé et qu'il peut être abaissé.

Enfin, le remboursement d'impôt est une approche intéressante du point de vue de la politique de l'Etat selon la nouvelle économie politique (Public Choice). Même après les révolutions libérales des XVIII<sup>e</sup> et XIX<sup>e</sup> siècles, l'Etat reste souvent un acteur indépendant qui, par sa gestion de la politique financière, veille aussi à ses propres intérêts. Conformément à l'idéal libéral, il faudrait au contraire appliquer la règle suivante: l'Etat, c'est nous tous (Schwarz, 2020). La Suisse, avec son fédéralisme à petite échelle et ses forts éléments de démocratie directe, est plus proche de cet idéal que la plupart des autres pays. Le remboursement d'impôt incarne une autre approche de cet idéal. Elle créerait un lien plus direct entre le budget de l'Etat, les ménages et les entreprises. L'Etat serait ainsi un véritable représentant des citoyens de manière encore plus évidente.

## Notes de fin

- 1 Ménages privés, entreprises publiques, organisations privées à but non lucratif, entreprises privées, communes et associations de communes, cantons et concordats, etc.
- 2 Les charges et les produits sont considérés comme extraordinaires lorsqu'ils ne pouvaient en aucune manière être prévus, qu'ils échappent à toute influence et à tout contrôle et qu'ils ne font pas partie des activités opérationnelles (fourniture de prestations) (FDK, 2023b: 27).
- 3 En revanche, l'examen isolé des estimations nettement erronées des cantons de Schaffhouse, Genève, Grisons et Glaris pour l'année 2022 (voir Rühli & Hutter, 2023) n'a pas révélé d'observation surprenante en ce qui concerne le type d'estimations erronées.
- 4 Par exemple Liebman & Mahoney (2017), Baumann (2019), McCue et al. (2021), Lofaro et al. (2023) ou Balakrishnan et al. (2007).
- 5 Deux raisons sont souvent évoquées:
  1. le principe de précaution: les offices doivent pouvoir couvrir leurs dépenses jusqu'au 31 décembre avec le budget voté, c'est pourquoi ils conservent longtemps une marge de manœuvre qu'ils n'utilisent qu'en fin d'année.
  2. la tactique budgétaire: ne pas consommer un crédit budgétaire reviendrait à reconnaître que les moyens étaient trop élevés, ce qui entraînerait pour l'office le risque d'une réduction des moyens pour l'année suivante. Cela incite à dépenser plus à la fin de l'année.
- 6 La Conférence des directrices et directeurs cantonaux des finances (CDF), dont les chiffres constituent la base de cette analyse, comptabilise ces transferts comme des produits d'exploitation (donc dans le budget ordinaire) (FDK, 2023a). L'Administration fédérale des finances (AFF) semble en revanche les comptabiliser dans le budget extraordinaire (EFV, 2023). Dans ce cas, les transferts ne feraient même pas partie de cette évaluation, ce qui réduirait l'erreur d'estimation de près de deux tiers.
- 7 Outre les distributions de la BNS déjà mentionnées, les recettes non fiscales comprennent les rémunérations (pour les prestations fournies à des particuliers) et divers revenus de transfert importants, dont la part cantonale de l'impôt fédéral direct, les indemnités versées par la Confédération et les communes pour des prestations concrètes à leur égard, la péréquation financière et la compensation des charges, ainsi que les contributions de la Confédération et des communes pour l'exécution des tâches dans le cadre de la répartition des tâches définies.
- 8 Cela s'explique surtout par le fait qu'une grande partie des bénéfices, surtout dans les petits cantons ou les cantons urbains, provient de quelques grandes entreprises, dont les fluctuations de bénéfices ont alors un poids important.
- 9 On pourrait toutefois objecter que les recettes fiscales des entreprises ne représentent que 10% et 15% des recettes totales à BS et GE (en 2021).
- 10 Comme les communes, les cantons déterminent un taux d'imposition (en %) ou un multiple d'impôt (de 1) par lequel les barèmes fiscaux (barèmes de base) qu'ils ont fixés dans la loi doivent être multipliés. Cela permet d'adapter la charge fiscale de manière mathématiquement simple. Pour plus d'informations sur le thème du taux d'imposition et du coefficient d'impôt, voir SSK, 2021. Les coefficients/multiples d'impôt mentionnés ici ne peuvent pas être comparés entre les cantons, car les systèmes fiscaux diffèrent fortement d'un canton à l'autre. Ce n'est donc pas le montant absolu des taux d'imposition qui est significatif dans la comparaison entre les cantons, mais uniquement leur variation.
- 11 Avec leur «Prospect Theory», un fondement de l'économie comportementale, Kahnemann et Tversky (1979) ont montré que les individus évaluent souvent les gains et les pertes séparément au lieu de les compenser au préalable. Ainsi, dans le cas du paiement d'un impôt, le paiement serait mentalement comptabilisé comme une perte, alors que le remboursement d'impôt ne serait pas considéré comme une réduction de cette perte, mais comme un bénéfice séparé. Cela aurait pour conséquence qu'un individu percevrait un paiement d'impôt suivi d'un remboursement d'impôt comme plus positif qu'un paiement d'impôt inférieur correspondant à la contre-valeur du paiement d'impôt et du remboursement. La compensation du remboursement d'impôt avec la facture fiscale définitive devrait toutefois atténuer cet effet, car dans ce cas, il n'y a pas de paiement suivi d'un remboursement, mais la correction est compensée dans la même facture.
- 12 La proposition n'est toutefois pas aussi expérimentale qu'on pourrait le croire. Les Etats américains du Colorado, du Michigan, du Missouri et de l'Oregon procèdent déjà depuis longtemps à des remboursements d'excédents, même si les modalités sont très différentes (voir New, 2001).

## Sources

### Budgets des cantons

AG: [www.ag.ch/de/verwaltung/dfr/finanzen/aufgaben-finanzplan?jumpTo=MjIzNDUxMy9mODAyZjIhMi00MzU0LTQwOTc0OGI1NCJfOTgzMzU5NTY2MDc](http://www.ag.ch/de/verwaltung/dfr/finanzen/aufgaben-finanzplan?jumpTo=MjIzNDUxMy9mODAyZjIhMi00MzU0LTQwOTc0OGI1NCJfOTgzMzU5NTY2MDc)

AI: [www.ai.ch/themen/staat-und-recht/kantonsfinanzen/budget](http://www.ai.ch/themen/staat-und-recht/kantonsfinanzen/budget)

AR: [ar.ch/verwaltung/departement-finanzen/amt-fuer-finanzen/voranschlag-staatsrechnung-aufgaben-und-finanzplan/](http://ar.ch/verwaltung/departement-finanzen/amt-fuer-finanzen/voranschlag-staatsrechnung-aufgaben-und-finanzplan/)

BE: [www.fin.be.ch/de/start/themen/Finanzen/budget-und-aufgaben-finanzplan.html](http://www.fin.be.ch/de/start/themen/Finanzen/budget-und-aufgaben-finanzplan.html)

BL: [www.baselland.ch/politik-und-behorden/direktionen/finanz-und-kirchendirektion/finanzverwaltung/aufgaben-und-finanzplan-afp](http://www.baselland.ch/politik-und-behorden/direktionen/finanz-und-kirchendirektion/finanzverwaltung/aufgaben-und-finanzplan-afp)

BS: [www.regierungsrat.bs.ch/geschaeft/berichte.html](http://www.regierungsrat.bs.ch/geschaeft/berichte.html)

FR: [www.fr.ch/de/staat-und-recht/oeffentliche-finanzen/staatsvoranschlag](http://www.fr.ch/de/staat-und-recht/oeffentliche-finanzen/staatsvoranschlag)

GE: [www.ge.ch/publication?titre=&type=186&dossier=All&organisation=All&field\\_date\\_publication\\_value\\_1=&field\\_date\\_publication\\_value\\_2=](http://www.ge.ch/publication?titre=&type=186&dossier=All&organisation=All&field_date_publication_value_1=&field_date_publication_value_2=)

GL: [www.gl.ch/verwaltung/finanzen-und-gesundheit/online-schalter.html/511](http://www.gl.ch/verwaltung/finanzen-und-gesundheit/online-schalter.html/511)

GR: [www.gr.ch/DE/institutionen/verwaltung/dfg/ds/dokumentation/budgets/2021-2030/Seiten/start.aspx](http://www.gr.ch/DE/institutionen/verwaltung/dfg/ds/dokumentation/budgets/2021-2030/Seiten/start.aspx)

JU: [www.jura.ch/DFI/TRG/Budgets/Tresorerie-generale-Budgets-de-l-Etat-jurassien.html](http://www.jura.ch/DFI/TRG/Budgets/Tresorerie-generale-Budgets-de-l-Etat-jurassien.html)

LU: [www.lu.ch/verwaltung/FD/projekte\\_themen/fd\\_finanzen/fd\\_afp](http://www.lu.ch/verwaltung/FD/projekte_themen/fd_finanzen/fd_afp)

NE: [www.ne.ch/autorites/DFS/SFIN/Pages/budget.aspx](http://www.ne.ch/autorites/DFS/SFIN/Pages/budget.aspx)

NW: [www.nw.ch/finanzverwpub/7513](http://www.nw.ch/finanzverwpub/7513)

OW: [www.ow.ch/steuern/4891](http://www.ow.ch/steuern/4891)

SG: [www.sg.ch/steuern-finanzen/finanzen/finanzpublikationen.html](http://www.sg.ch/steuern-finanzen/finanzen/finanzpublikationen.html)

SH: [sh.ch/CMS/Webseite/Kanton-Schaffhausen/Beh-rde/Verwaltung/Finanzdepartement/Finanzverwaltung/Budget-2288266-DE.html](http://sh.ch/CMS/Webseite/Kanton-Schaffhausen/Beh-rde/Verwaltung/Finanzdepartement/Finanzverwaltung/Budget-2288266-DE.html)

SO: [so.ch/verwaltung/finanzdepartement/amt-fuer-finanzen/voranschlag/](http://so.ch/verwaltung/finanzdepartement/amt-fuer-finanzen/voranschlag/)

SZ: [www.sz.ch/behoerden/verwaltung/finanzdepartement/amt-fuer-finanzen/aufgaben-und-finanzplan.html/8756-8758-8802-10332-10339-10336](http://www.sz.ch/behoerden/verwaltung/finanzdepartement/amt-fuer-finanzen/aufgaben-und-finanzplan.html/8756-8758-8802-10332-10339-10336)

TG: [finanzverwaltung.tg.ch/de/kantonsfinanzen/budget/budget-2022.html/13085](http://finanzverwaltung.tg.ch/de/kantonsfinanzen/budget/budget-2022.html/13085)

TI: [www4.ti.ch/dfe/dr/finanze/dati-finanziari/2023-preconsuntivo](http://www4.ti.ch/dfe/dr/finanze/dati-finanziari/2023-preconsuntivo)

UR: [www.ur.ch/politbusiness/95360](http://www.ur.ch/politbusiness/95360)

VD: [www.vd.ch/themes/etat-droit-finances/finances-publiques/budgets](http://www.vd.ch/themes/etat-droit-finances/finances-publiques/budgets)

VS: [www.vs.ch/de/web/acf/budget](http://www.vs.ch/de/web/acf/budget)

ZG: [zg.ch/de/steuern-finanzen/finanzen/budget-und-finanzplan](http://zg.ch/de/steuern-finanzen/finanzen/budget-und-finanzplan)

ZH: [www.zh.ch/de/steuern-finanzen/kantonsfinanzen/budget-und-finanzplanung.html#1241305097](http://www.zh.ch/de/steuern-finanzen/kantonsfinanzen/budget-und-finanzplanung.html#1241305097)

### Comptes annuels des cantons

AG: [www.ag.ch/de/verwaltung/dfr/finanzen/jahresbericht-mit-jahresrechnung](http://www.ag.ch/de/verwaltung/dfr/finanzen/jahresbericht-mit-jahresrechnung)

AI: [www.ai.ch/themen/staat-und-recht/kantonsfinanzen/staatsrechnung](http://www.ai.ch/themen/staat-und-recht/kantonsfinanzen/staatsrechnung)

AR: [ar.ch/verwaltung/departement-finanzen/amt-fuer-finanzen/voranschlag-staatsrechnung-aufgaben-und-finanzplan/](http://ar.ch/verwaltung/departement-finanzen/amt-fuer-finanzen/voranschlag-staatsrechnung-aufgaben-und-finanzplan/)

BE: [www.fin.be.ch/de/start/themen/Finanzen/Geschaeftsbericht.html](http://www.fin.be.ch/de/start/themen/Finanzen/Geschaeftsbericht.html)

BL: [www.baselland.ch/politik-und-behorden/direktionen/finanz-und-kirchendirektion/finanzverwaltung/jahresbericht](http://www.baselland.ch/politik-und-behorden/direktionen/finanz-und-kirchendirektion/finanzverwaltung/jahresbericht)

BS: [www.regierungsrat.bs.ch/geschaeft/berichte.html](http://www.regierungsrat.bs.ch/geschaeft/berichte.html)

FR: [www.fr.ch/de/staat-und-recht/oeffentliche-finanzen/staatsrechnung](http://www.fr.ch/de/staat-und-recht/oeffentliche-finanzen/staatsrechnung)

GE: [www.ge.ch/publication?type=187](http://www.ge.ch/publication?type=187)

GL: [www.gl.ch/verwaltung/finanzen-und-gesundheit/online-schalter.html/511](http://www.gl.ch/verwaltung/finanzen-und-gesundheit/online-schalter.html/511)

GR: [www.gr.ch/DE/institutionen/verwaltung/dfg/ds/dokumentation/rechnungen/Seiten/default.aspx](http://www.gr.ch/DE/institutionen/verwaltung/dfg/ds/dokumentation/rechnungen/Seiten/default.aspx)

JU: [www.jura.ch/DFI/TRG/Comptes/Tresorerie-generale-Comptes-de-l-Etat-jurassien.html](http://www.jura.ch/DFI/TRG/Comptes/Tresorerie-generale-Comptes-de-l-Etat-jurassien.html)

LU: [www.lu.ch/verwaltung/FD/projekte\\_themen/fd\\_finanzen/fd\\_jahresberichte](http://www.lu.ch/verwaltung/FD/projekte_themen/fd_finanzen/fd_jahresberichte)

NE: [www.ne.ch/autorites/DFS/SFIN/Pages/comptes.aspx](http://www.ne.ch/autorites/DFS/SFIN/Pages/comptes.aspx)

NW: [www.nw.ch/finanzverwpub/7817](http://www.nw.ch/finanzverwpub/7817)

OW: [www.ow.ch/steuern/4897](http://www.ow.ch/steuern/4897)

SG: [www.sg.ch/steuern-finanzen/finanzen/finanzpublikationen.html](http://www.sg.ch/steuern-finanzen/finanzen/finanzpublikationen.html)

SH: [sh.ch/CMS/Webseite/Kanton-Schaffhausen/Beh-rde/Verwaltung/Finanzdepartement/Finanzverwaltung/Staatsrechnung-HRM2--ab-2018--2288272-DE.html](http://sh.ch/CMS/Webseite/Kanton-Schaffhausen/Beh-rde/Verwaltung/Finanzdepartement/Finanzverwaltung/Staatsrechnung-HRM2--ab-2018--2288272-DE.html)

SO: [so.ch/verwaltung/finanzdepartement/amt-fuer-finanzen/staatsrechnung/](http://so.ch/verwaltung/finanzdepartement/amt-fuer-finanzen/staatsrechnung/)

SZ: [www.sz.ch/behoerden/verwaltung/finanzdepartement/amt-fuer-finanzen/jahresberichte.html/8756-8758-8802-10332-10339-10337](http://www.sz.ch/behoerden/verwaltung/finanzdepartement/amt-fuer-finanzen/jahresberichte.html/8756-8758-8802-10332-10339-10337)

TG: [finanzverwaltung.tg.ch/de/kantonsfinanzen/rechnung/archiv.html/1266](http://finanzverwaltung.tg.ch/de/kantonsfinanzen/rechnung/archiv.html/1266)

TI: [www4.ti.ch/dfe/dr/finanze/dati-finanziari/c2022](http://www4.ti.ch/dfe/dr/finanze/dati-finanziari/c2022)

UR: [www.ur.ch/themen/1600](http://www.ur.ch/themen/1600)

VD: [www.vd.ch/themes/etat-droit-finances/finances-publiques/comptes](http://www.vd.ch/themes/etat-droit-finances/finances-publiques/comptes)

VS: [www.vs.ch/de/web/acf/compte-de-l-etat](http://www.vs.ch/de/web/acf/compte-de-l-etat)

ZG: [zg.ch/de/steuern-finanzen/finanzen/geschaeftsbericht-jahresrechnung](http://zg.ch/de/steuern-finanzen/finanzen/geschaeftsbericht-jahresrechnung)

ZH: [www.zh.ch/de/steuern-finanzen/kantonsfinanzen/geschaeftsbericht-rechnung.html](http://www.zh.ch/de/steuern-finanzen/kantonsfinanzen/geschaeftsbericht-rechnung.html)

## Sources (suite)

- Balakrishnan, Ramji; Soderstrom, Naomi, S., & West, Timothy D. (2007): Spending Patterns with Lapsing Budgets: Evidence from U.S. Army Hospitals. *Journal of Management Accounting Research*, 19 (1): 1–23. DOI: 10.2308/jmar.2007.19.1.1
- Baumann, Stuart (2019): Putting it off for later: Procrastination and end of fiscal year spending spikes. *The Scandinavian Journal of Economics*, 121(2): 706–735. DOI: 10.1111/sjoe.12287
- Bundesamt für Statistik, BFS (2023): Privathaushalte nach Kanton und Haushaltsgrösse. [www.bfs.admin.ch/asset/de/27965831](http://www.bfs.admin.ch/asset/de/27965831)
- Chatagny, Florian (2011): Three Essays on Tax Revenue Forecasting and Budgeting. PhD Thesis am IDHEAP unter der Leitung von Nils Soguel. Unveröffentlicht.
- Chatagny, Florian, & Soguel, Nils C. (2009): Tax Revenue Forecasting in the Swiss Cantons: a Time Series Analysis. IDHEAP Working Paper. DOI: 10.13140/RG.2.1.1788.2641
- Chatagny, Florian, & Soguel, Nils C. (2012): The effect of tax revenue budgeting errors on fiscal balance: evidence from the Swiss cantons. *International Tax and Public Finance*, 19: 319–337. DOI: 10.1007/s10797-011-9189-5
- Eichenauer, Vera (2020): December fever in public finance. KOF Working Papers 470. DOI: 10.3929/ethz-b-000393827
- Eidgenössische Finanzverwaltung, EFV (2023): Finanzstatistik. [www.efv.admin.ch/efv/de/home/themen/finanzstatistik/daten.html](http://www.efv.admin.ch/efv/de/home/themen/finanzstatistik/daten.html)
- Eidgenössische Steuerverwaltung, ESTV (2023): Steuerfüsse, Abzüge und Tarife der Schweiz. [www.estv.admin.ch/estv/de/home/die-estv/steuerstatistiken-estv/steuerfuesse.html](http://www.estv.admin.ch/estv/de/home/die-estv/steuerstatistiken-estv/steuerfuesse.html)
- Finanzdirektorenkonferenz, FDK (2023a): Budget und Rechnung der Kantone. [www.fdk-cdf.ch/finanzdaten](http://www.fdk-cdf.ch/finanzdaten)
- Finanzdirektorenkonferenz, FDK (2023b): Handbuch HRM2 – Vollversion inkl. FAQ. [www.srs-cspcp.ch/de/handbuch-hrm2-vollversion-n18361](http://www.srs-cspcp.ch/de/handbuch-hrm2-vollversion-n18361)
- Kahneman, Daniel, & Tversky, Amos (1979): Prospect Theory: An Analysis of Decision under Risk. *Econometrica*, 47(2): 263–292. DOI: 10.2307/1914185
- La Liberté (2023): Les déficits fantômes des cantons. 17.11.2023. [www.laliberte.ch/news/suisse/les-deficits-fantomes-des-cantons-709635](http://www.laliberte.ch/news/suisse/les-deficits-fantomes-des-cantons-709635)
- Liebman, Jeffrey B., & Mahoney, Neale (2017): Do expiring budgets lead to wasteful year end spending? Evidence from federal procurement. *American Economic Review*, 107(11): 3510–49. DOI: 10.1257/aer.20131296
- Lofaro, Ryan; Boykin, Emily A.; McCue, Clifford P., & Prier, Eric (2023): Year-End Spending Spikes and Single Bid Procedures: An Analysis of Public Procurement in the European Economic Area. *Public Finance and Management*, 21(2): 135–166. DOI: 10.37808/pfm.21.2.3
- McCue, Clifford P.; Prier, Eric, & Lofaro, Ryan J. (2021): Examining year-end spending spikes in the European Economic Area: a comparative study of procurement contracts. *Journal of Public Budgeting, Accounting & Financial Management*, 33(5): 513–532. DOI: 10.1108/JP-BAFM-11-2020-0186
- New, Michael J. (2001): Limiting Government through Direct Democracy – the Case of State Tax and Expenditure Limitations. Cato Institute: Policy Analysis, 420.
- Rühli, Lukas, & Hutter, Eveline (2023): Budgetierung ausser Rand und Band – Teil I: Analyse der kantonalen Überschüsse. *Avenir Suisse*. [avenir-suisse.ch/publication/budgetierung-ausser-rand-und-band/](http://avenir-suisse.ch/publication/budgetierung-ausser-rand-und-band/)
- Schwarz, Gerhard (2020): Der Staat sind wir alle. *NZZ*. [www.nzz.ch/wirtschaft/schweiz-der-staat-sind-wir-alle-ld.1594066](http://www.nzz.ch/wirtschaft/schweiz-der-staat-sind-wir-alle-ld.1594066)
- Schweizerische Nationalbank, SNB (2021): Gewinnausschüttung SNB. [www.efv.admin.ch/efv/de/home/themen/waehrung\\_gewinnaussch\\_int/gewinnausschuetzung\\_snb.html](http://www.efv.admin.ch/efv/de/home/themen/waehrung_gewinnaussch_int/gewinnausschuetzung_snb.html)
- Schweizerische Steuerkonferenz, SSK (2021): Steuersatz und Steuerfuss. [www.estv.admin.ch/dam/estv/de/dokumente/estv/steuersystem/dossier-steuereinformationen/e/e-steuersatz-steuerfuss.pdf.download.pdf/e-steuersatz-steuerfuss.pdf](http://www.estv.admin.ch/dam/estv/de/dokumente/estv/steuersystem/dossier-steuereinformationen/e/e-steuersatz-steuerfuss.pdf.download.pdf/e-steuersatz-steuerfuss.pdf)
- Soguel, Nils C., & Ecabert, Cécile (2015): Do Nasty and Pleasant Surprises Regarding Tax Revenue Explain Spending Drifts? The Case of the Swiss Cantons. *International Journal of Public Administration*, 38: 282–296. DOI: 10.1080/01900692.2015.999585
- Soguel, Nils C., & Munier, Evelyn (2022): «Echte» und «unechte» Abschreibungen in den öffentlichen Rechnungen. *Rechnungswesen & Controlling*. [serval:BIB\\_4E8E7C12E7E5](http://serval.unil.ch/en/notice/serval:BIB_4E8E7C12E7E5)
- SRS/CSPCP (2023): Handbuch HRM2 – Vollversion inkl. FAQ. [www.srs-cspcp.ch/de/handbuch-hrm2-vollversion-n18361](http://www.srs-cspcp.ch/de/handbuch-hrm2-vollversion-n18361)
- Wyss, Reto (2023): Analyse der Kantonsfinanzen – Budget 2024/AFP/PFN 2025–2027. [www.sgb.ch/themen/wirtschaft/detail/kantonsbudgets-2024-keine-entlastung-fuer-die-bevoelkerung](http://www.sgb.ch/themen/wirtschaft/detail/kantonsbudgets-2024-keine-entlastung-fuer-die-bevoelkerung)

Auteur Lukas Rühli  
Editeur Avenir Suisse, Zurich  
ISSN 2813-8481  
Télécharger [avenir-suisse.ch/fr/publication/budgets-cantonaux-hors-cible-remboursement-dimpot/](http://avenir-suisse.ch/fr/publication/budgets-cantonaux-hors-cible-remboursement-dimpot/)

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

avenir suisse

