



POINT FORT

Le programme d'allègement budgétaire de la Confédération pèse sur les villes

focus 1/26

Février



Franziska Bitzi Staub est directrice des finances de la Ville de Lucerne et présidente de la Conférence des directrices et directeurs des finances des villes CDFV.

En tant que directrice des finances de la Ville de Lucerne, je me réjouis de constater une évolution financière stable. Bien que le niveau des recettes fiscales reste élevé, Lucerne doit elle aussi faire face à des défis financiers. D'une part, il est prévu de réaliser des investissements importants, notamment dans les bâtiments scolaires, la voirie et la mobilité, la stratégie climatique et énergétique ou l'encouragement de l'offre de logements. D'autre part, l'évolution démographique entraîne une forte augmentation des dépenses éducatives et sociales. En tant que présidente de la Conférence des directrices et directeurs des finances des villes CDFV, je note cette tendance dans d'autres villes également. La situation financière des villes est variable et caractérisée par des défis complexes. Actuellement, par exemple, le programme d'allègement budgétaire de la Confédération (PA27) risque d'entraîner un transfert de charges financières de la Confédération vers les cantons, les villes et les communes. Cela aurait des répercussions négatives durables sur les finances des autres échelons de l'État. Si l'aspiration à un budget sain est tout à fait compréhensible, la manière d'y parvenir ne l'est toutefois pas. Les villes directement concernées n'ont été impliquées qu'au cours de la phase de consultation, alors

qu'une réorganisation des responsabilités, des tâches et des compétences devrait passer par une implication adéquate des partenaires.

Les mesures d'économie de la Confédération affectent divers domaines de la politique municipale : selon la configuration cantonale, les villes sont touchées directement ou indirectement et craignent que ces mesures n'entraînent des réactions en chaîne dans les structures de financement. Par exemple, la réduction à quatre ans de la durée d'indemnisation au titre des forfaits globaux dans le domaine de l'asile ne constitue pas une mesure d'économie, mais ne fait que transférer les coûts de l'aide sociale, qui dépassent un milliard de francs d'ici 2029, vers les autres échelons de l'État. Cette focalisation à court terme sur une intégration rapide plutôt que durable va à l'encontre de l'Agenda Intégration Suisse et risque d'entraîner à long terme une augmentation des coûts de l'aide sociale.

Les effets du PA27 aggraveront les défis démographiques à long terme auxquels les villes sont déjà confrontées. Une étude commandée par la CDFV prévoit qu'à elle seule, la pression sur les dépenses, nourrie par l'augmentation des coûts de la formation et des soins de longue durée, pourrait en moyenne faire grimper le taux d'endettement des villes jusqu'à 93% des recettes d'ici 2060. Le cumul des charges générées par le transfert des tâches, les coûts induits et l'évolution démographique met en danger la capacité des villes à agir. Celles-ci ont besoin d'une sécurité de planification et d'une marge de manœuvre financière pour pouvoir assumer durablement leurs tâches d'échelon le plus proche de la population et de moteurs économiques du pays.

Chère lectrice, cher lecteur,

Bien que les villes soient les centres économiques de la Suisse, elles font elles aussi face à des défis financiers. L'évolution démographique, le changement climatique et la pénurie de logements nécessitent des investissements, par exemple dans le logement et les espaces urbains. La politique financière des autres échelons de l'État a également une influence considérable : le programme d'allègement budgétaire de la Confédération (PA27) risque d'entraîner un important transfert de charges financières vers les cantons, les villes et les communes. Franziska Bitzi Staub, directrice des finances de la Ville de Lucerne et présidente de la Conférence des directrices et directeurs des finances des villes CDFV, explique comment le cumul des charges générées par le transfert des tâches, les coûts induits et l'évolution démographique peut mettre en danger la capacité des villes à agir sur le long terme. Laurent Dietrich, vice-syndic de la ville de Fribourg et directeur des finances, nous explique dans une interview comment se présente concrètement la situation financière globale d'une ville. Et Dina Pomeranz et Deborah Kistler, de l'Université de Zurich, se demandent si le frein à l'endettement de la Confédération doit vraiment être aussi strict.

Nous vous souhaitons une agréable lecture et beaucoup de plaisir à parcourir ce numéro de focus consacré aux finances des villes de la Suisse fédérale.

Sommaire

- Point fort 1
- Interview 2
- Le thème 3

INTERVIEW

La ville de Fribourg sous pression financière

Que signifie concrètement le programme d'allègements 27 de la Confédération (PA27) pour Fribourg et ses finances ?

Les impacts financiers sont assez difficiles à estimer. De manière générale, on peut s'attendre à ce que les villes doivent prendre en charge des coûts en termes de transports urbain via l'agglomération, de l'accueil extra-familial, de l'aide sociale ou de la culture pour ne citer que ces exemples. Toutefois, notre préoccupation principale actuellement est le plan d'assainissement de l'Etat de Fribourg.

Au printemps dernier, la loi sur l'assainissement des finances cantonales (LAFE) du canton de Fribourg a été publiée. Qu'est-ce que cela signifie pour la situation financière de la ville ?

Cette loi (LAFE) pourrait avoir des conséquences négatives nettes pour les finances de la ville de l'ordre de 2.5 Million francs, soit un peu moins que 1% du budget. Dans ce cas aussi, l'Etat de Fribourg a principalement travaillé en reportant des charges sur les communes mais aussi des recettes. La problématique est que, en tant que capitale cantonale, la ville subit plus fortement cette loi par la concentration des charges centrales dans le domaine des transports et de l'aide sociale par exemple. La loi étant actuellement bloquée par un référendum, le sujet sera à suivre en 2026.

Vous êtes également directeur de la culture de la ville. Quel est l'impact de ces mesures sur le secteur culturel et son financement? Comment garantir la promotion de la culture dans un contexte de pression financière ?

La ville de Fribourg est très engagée dans la politique culturelle locale, régionale et cantonale grâce à de nombreuses entreprises culturelles. Le PA27 impacte un acteur principal dans le domaine du cinéma via le programme de coopération par exemple. De son côté, la LAFE impacte peu le domaine culturel



Laurent Dietrich

53 ans, économiste, vice-syndic de la ville de Fribourg et député au Grand Conseil fribourgeois, membre du comité de la conférence des directeurs des finances (CDFV).

dans sa version actuelle. L'enjeu principal est la révision de la loi sur la culture qui devrait faire naître une nouvelle région culturelle avec potentiellement plus de moyens pour financer la culture. En ville, les budgets culturels sont tous maintenus mais des déficits successifs pourraient demander des sacrifices dans tous les domaines. Il faut dire que la culture bénéficie de bons soutiens tant au Grand Conseil qu'au parlement de la ville mais cela pourrait changer.

Vous ne vous présenterez plus aux prochaines élections (en avril 2026). Lorsque vous repensez à vos dix années en tant que directeur des finances, quelle était la situation initiale, quels changements avez-vous connus et comment voyez-vous les perspectives d'avenir? Quels défis et quelles opportunités voyez-vous à moyen et long terme pour des villes comme Fribourg ?

La ville de Fribourg a bénéficié d'une situation particulière avec la réforme de la fiscalité des entreprises. Les recettes fiscales issues des personnes morales ont triplées en cinq ans. Toutefois, les charges liées exogènes et celles du personnel ont subi le même sort mais dans une plus grande proportion. Cela amène donc la ville à une situation de déficit planifié sur plusieurs années et un flux de trésorerie proche de zéro avec un plan des investissements très ambitieux. Comptablement, la ville peut toutefois voir venir grâce à des bénéfices cumulés ces dernières années.

À votre avis, dans quelle mesure les défis financiers sont-ils compris par le grand public et où voyez-vous un potentiel d'amélioration ?

Un très gros effort a été fait ces dix dernières années pour que la situation financière de la commune soit claire et transparente. La couverture médiatique de la ville fait que le grand public peut suivre aisément la situation financière de sa capitale cantonale. Le plus important toutefois est que le parlement de la ville en soit conscient sans déni mais sans alarmisme non plus pour pouvoir statuer de manière posée sur les décisions futures qui seront peut-être moins faciles que les années précédentes.

LE THÈME

Quel est l'état des finances publiques suisses ?

Les débats sur le budget fédéral sur fond de guerre en Ukraine, de 13^e rente AVS et de dette liée au coronavirus voient les émotions s'enflammer. Or, on y entend souvent des affirmations qui ne correspondent pas à la réalité des faits. Ce texte tente d'apporter une petite contribution à une vision objective des choses.



Dina Pomeranz est professeure d'économie politique, **Deborah Kistler** est directrice du Zurich Center for Economic Development, toutes deux à l'Université de Zurich.

Une quote-part de l'État stable depuis 25 ans
Malgré tous les commentaires sur «l'explosion du budget de l'État», les chiffres de l'AFF montrent que la quote-part de l'État (part des dépenses publiques dans le PIB) est restée étonnamment constante au cours des 25 dernières années (à quelque 30%), tout comme la répartition entre cantons et Confédération. En tout, les cantons dépensent environ 25% de plus que la Confédération. Seule la part des villes et communes dans le total des dépenses publiques a un peu diminué.

Cette quote-part de l'État se situe dans la fourchette basse des pays de l'OCDE. Aujourd'hui, seuls les pays en voie de développement et les pays pétroliers ont une quote-part de l'État et d'impôt beaucoup plus faible. Dans les pays aujourd'hui très développés, il n'y a eu des quotes-parts de l'État inférieures à 20, voire à 10%, qu'au début du 20^e siècle. À l'époque, le niveau économique de l'Europe était encore celui des pays en développement actuellement. Aucun pays n'a pu atteindre le niveau de prospérité actuel sans passer par la construction d'un État moderne – avec entre autres un large accès à la formation, des infrastructures publiques complexes, des assurances vieillesse et sociales, une administration fiable, etc.

Comment financer les dépenses supplémentaires ?

La Confédération prévoit des dépenses supplémentaires dans différents domaines, notamment pour l'armée et l'AVS. Cela pose la question du financement et d'une éventuelle augmentation de la quote-part de l'État. En

principe il existe quatre leviers possibles, seuls ou combinés : 1) Abandon de dépenses supplémentaires prévues. 2) Réductions dans d'autres domaines. 3) Augmenter les recettes de l'État, notamment les impôts. 4) Assouplir le frein à l'endettement.

Que dit la population ?

Il semble parfois y avoir un décalage entre le discours politique et les souhaits de la population.

Si les propositions budgétaires qui prévoient des dépenses supplémentaires pour l'armée, moins d'un quart du corps électoral souhaite cette augmentation. C'est ce que révèle la dernière enquête représentative menée en 2024 par le Center for Security Studies et l'Académie militaire de l'EPFZ. En revanche, plus de la moitié souhaite une augmentation du budget de la coopération au développement.

Si l'on veut conserver les dépenses supplémentaires prévues (1), il se pose la question de leur financement. La proposition de les compenser intégralement en réduisant les dépenses dans d'autres domaines (2) ne suscite guère l'adhésion de la population. Selon le baromètre Sotomo de la politique financière, seuls 13% le veulent. La majorité préfère qu'elles soient financées au moins pour moitié par des recettes supplémentaires (3).

Or les propositions budgétaires actuelles présentées au Parlement prévoient surtout des coupes, p. ex. dans la formation, la recherche, le climat et la coopération internationale. On no-

tera qu'il n'est pas envisagé de faire de coupes budgétaires dans l'agriculture, secteur dont la part dans la performance économique suisse a pourtant diminué de deux tiers depuis 1990.

Oui au frein à l'endettement, mais comment ?

Le frein à l'endettement est une règle budgétaire intelligente, qui oblige la Confédération à avoir un budget équilibré tout au long du cycle conjoncturel. Par rapport aux objectifs annuels rigides, le gouvernement peut ainsi agir de manière anticyclique, ce qui est utile d'un point de vue macroéconomique.

Toutefois, les modalités concrètes du frein à l'endettement vont à plusieurs égards beaucoup plus loin que ce que prévoit le principe fondamental : A) Contrairement à ce que l'on a dans de nombreux autres pays, l'objectif n'est pas d'atteindre un taux d'endettement stable, mais un montant de dette constant. On a donc un taux d'endettement qui ne cesse de diminuer, alors que la performance économique augmente. B) S'il reste des excédents budgétaires à la fin de l'année, ceux-ci ne peuvent pas être utilisés ultérieurement, mais doivent intégralement être affectés à la réduction de la dette. C) Les investissements à long terme sont immédiatement imputés aux dépenses, et non progressivement sur leur durée, comme c'est en général le cas.

En conséquence, le frein à l'endettement s'est transformé en une cure de réduction radicale de la dette. Depuis son instauration en 2003, le taux d'endettement est passé de 46% du PIB à moins de 25% aujourd'hui. Par rapport aux autres pays, c'est un niveau historiquement bas. Beaucoup d'économistes jugent l'actuelle réglementation trop restrictive, car elle peut mener à un sous-investissement des pouvoirs publics.

En plus de renoncer partiellement à des dépenses supplémentaires, de supprimer des dépenses ou d'augmenter les impôts, la politique disposerait donc d'un quatrième levier : une adaptation du frein à l'endettement consistant à passer d'une perpétuelle réduction à une stabilisation de la dette. La décision revient au Parlement.

Impressum

Éditeur: Union des villes suisses (UVS), Monbijoustrasse 8, Case postale, 3001 Berne. Tél.: 031 356 32 32, www.uniondesvilles.ch S'abonner au «focus»: info@staedteverband.ch

Rédaction UVS: Jacob Feldges-Sokoloff, Benjamin Fröhlich Images: Titre: Rolf Siegenthaler; Portraits: Bitzi Staub; Dany Schulthess; Dietrich: mäd; Pomeranz/Kistler: Marco Blessano