

Contrôle des dépenses : justice et police

Protéger efficacement l'Etat de droit

3 novembre 2003

Numéro 40

dossierpolitique

Carton rouge (2000/2001) pour l'évolution des dépenses

En 2000 et 2001, les dépenses consacrées à la justice et à la police ont augmenté de 4,4% puis de 5,2%, soit nettement plus fortement que l'ensemble des dépenses des pouvoirs publics qui ont augmenté de 1,6% puis 4,4% respectivement. Ainsi, aussi bien la tendance que l'objectif figurant dans le Concept des dépenses d'économiesuisse ont été dépassés.

Le présent dossierpolitique fait partie d'un ensemble complet consacré au contrôle des dépenses de l'Etat. Il fait suite au Concept des dépenses publié l'année dernière par economiesuisse. Nous nous proposons de présenter pour chaque domaine, à partir des prévisions formulées l'an dernier, l'évolution effective des dépenses. Le but est de montrer si, et dans quels domaines, les dépenses présentent une évolution acceptable sur la durée.

En 2000, les pouvoirs publics ont dépensé 4,4% de plus que l'année précédente au titre de la justice et de la police (y compris les services du feu). Le Concept des dépenses fixait à ce groupe de tâches un taux de progression des dépenses qui ne devait pas dépasser 2,5% par année. L'objectif défini est ainsi largement dépassé, de même que la tendance, calculée à 4%. En 2001, la croissance des dépenses est passée à 5,2%, ce qui dépasse massivement aussi bien l'objectif que la tendance indiqués dans le Concept des dépenses. Ce besoin croissant de ressources s'explique par une coordination insuffisante des appareils de justice et de police, par de nouvelles formes de criminalité et par des tâches supplémentaires de protection et de surveillance. L'augmentation du nombre des procès et les revendications salariales sont d'autres facteurs importants qui viennent alourdir les coûts de la justice.

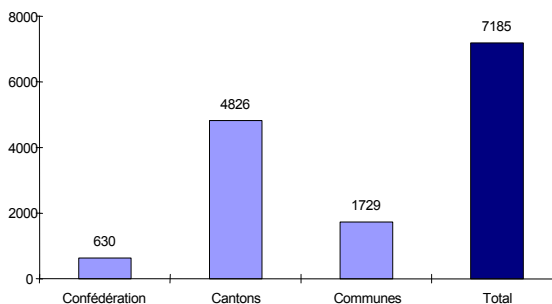
Le gros de la charge supporté par les cantons

Plus des deux tiers des dépenses de justice et police sont financés par les cantons, les communes assumant la majeure partie du solde. La part du lion revient à la police avec 3,1 mrd de dépenses en 2001 (y compris la police pour la circulation et les services des automobiles). Le rôle de la police est de maintenir l'ordre et la sécurité et plus particulièrement de combattre la criminalité. En 2002, 308 000 délits ont été enregistrés. Environ 90% étaient des cas de vol. Les autres infractions sont la fraude et l'abus de confiance (4,3%) et les lésions corporelles (2%). La police doit en outre traiter près 50 000 plaintes pour des infractions à la loi sur les stupéfiants.

La justice absorbe 1,2 mrd fr. (tous les tribunaux et ministères publics), l'exécution des peines 0,7 mrd fr. (principalement prisons, maisons de réclusion, détentions provisoires et casiers judiciaires). La police du feu coûte 0,5 mrd fr., la protection juridique 1,6 mrd fr. (registre foncier, registre des poursuites, registre du commerce, registre de la propriété intellectuelle, contrôle de l'habitant, droits civiques et registres d'état civil, etc.). Contrairement aux autres postes, la protection juridique est largement financée par les taxes perçues (par exemple pour le registre du commerce, le droit de dépôt des brevets), suffisantes pour couvrir les frais, voire dégager un bénéfice.

Enfin, dans le domaine de la sécurité publique, les dépenses du corps des gardes-frontière jouent un rôle important. Ces derniers sont chargés essentiellement de maintenir la sécurité et de percevoir les taxes douanières. Conformément à la classification fonctionnelle officielle, le corps des gardes-frontière est imputé au groupe de tâches Administration générale. Le corps des gardes-fortifications, dont les dépenses sont imputées à la défense nationale, effectue un certain nombre de tâches dans le domaine de la sécurité publique (surveillance de frontières, d'ambassades et protection de personnes).

Répartition des dépenses par niveau de l'Etat (2001, en mio.fr.)



Source : AFF, Finances publiques en Suisse

Evolution des dépenses : la lutte contre les nouvelles formes de criminalité coûte cher

Evolution à ce jour

Ces dix dernières années, les délits ont reculé de quelque 10% en Suisse. Ce sont surtout les vols (de voitures en particulier) qui ont diminué. Par contre, le nombre de plaintes en rapport avec la loi sur les stupéfiants a doublé dans le même temps. Les cas de criminalité comportant une dimension violente ou internationale se sont multipliés. La croissance des délits violents est notamment liée à une sensibilité accrue dans ce domaine, qui a donné lieu à davantage de plaintes.

La croissance annuelle des dépenses de justice et police, de 3,2% en moyenne dans les années 90, se répartit de manière variable entre les différentes fonctions. Tandis que les moyens de la police et des gardes-frontière n'ont enregistré une hausse que légèrement supérieure au renchérissement, les dépenses pour la protection juridique, l'exécution des peines et surtout la juridiction ont augmenté fortement. La progression a été similaire à tous les niveaux de l'Etat.

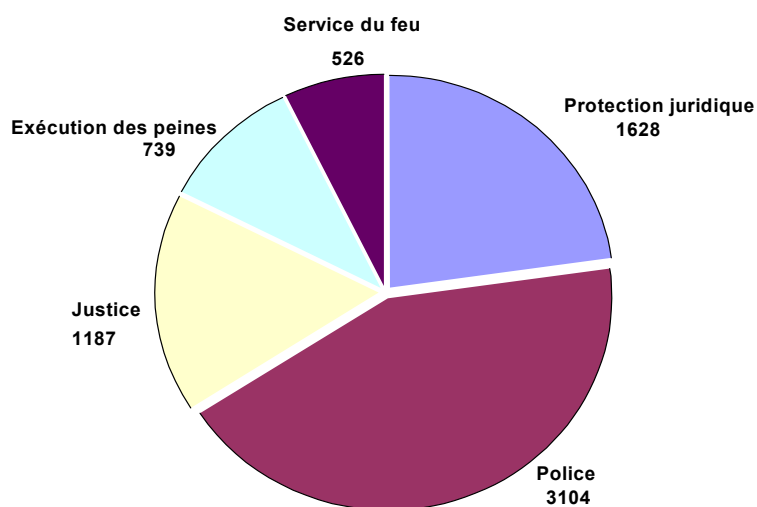
Tendance

L'évolution des coûts dans le domaine de la Justice et de la police devrait – comme jusqu'à présent – rester fortement imprégnée par la gestion de la masse de délits "ordinaires". A quoi s'ajoutent un nombre croissant de tâches,

comme par exemple la surveillance des ambassades ou des conférences internationales. Dans le domaine de la police, la structure fédérale de l'Etat et les capacités disponibles touchent à leurs limites. Un tableau d'ensemble élaboré en vue du réexamen du système de sécurité intérieure de la Suisse (USIS) a fait l'objet de plusieurs rapports. Etant donné que 900 personnes environ font défaut dans les effectifs de police, il faudrait soit étoffer les corps cantonaux de police grâce au soutien de la Confédération, soit créer un corps de police fédéral complété par du personnel financé par la Confédération dans les cantons. On discute aussi sérieusement de la nécessité de constituer une réserve de police d'intervention rapide pour des situations d'exception. Le Conseil fédéral a provisoirement gelé ces projets pour des raisons financières. La police, le poste le plus coûteux sur le plan cantonal, fait valoir un grand besoin de rattrapage en ce qui concerne les effectifs et les salaires.

Avec l'augmentation de la criminalité transfrontalière (terrorisme, crime organisé, tourisme transnational à but criminel), l'appel à une intensification de la collaboration internationale se fait plus insistant. Aussi la Confédération souhaite-t-elle élargir ses capacités en matière de poursuite pénale. Au Département de justice et police, les effectifs de personnel sont étoffés dans le cadre du projet d'efficacité (transfert des poursuites pénales des cantons à la Confédération dans les domaines du crime organisé, du blanchiment d'argent et des cas complexes de crimina-

Répartition des dépenses par fonction (2001, en mio.fr.)



Source : AFF, Finances publiques en Suisse 2001

lité économique). Le plan financier initial élaboré pour les années 2004 à 2006 fait état de dépenses supplémentaires de 5,6% par an dans le domaine de la justice et de la police. Ce développement va toutefois être freiné avec le programme d'allégement 2003. Quelque 400 juristes supplémentaires seront engagés à la Confédération d'ici l'année prochaine. Le plan initial prévoyait plus de 500 personnes.

Du fait que les contrôles aux frontières ne sont plus uniquement des contrôles statiques, mais que les contrôles mobiles se multiplient, le corps des gardes-frontière se trouve en situation de sous-effectifs. Par ailleurs, un tribunal pénal fédéral et un tribunal administratif fédéral seront créés dans le cadre de la réforme de la justice. Il est également prévu d'harmoniser les codes de procédure. Il devrait en résulter des dépenses supplémentaires, au moins dans la phase de mise en œuvre. Celles-ci s'expliquent par une propension accrue aux recours et par l'augmentation du nombre des procès en Suisse.

Il faut donc s'attendre à une augmentation des dépenses de justice et police légèrement supérieure à la moyenne au cours des prochaines années, malgré les efforts déployés pour optimiser l'efficacité. La mise en œuvre des lignes directrices présentées dans le Concept des dépenses devrait permettre de ramener la croissance annuelle moyenne des dépenses à 2,5%.

Deux cartons rouges pour l'évolution effective des dépenses

En 2000, les dépenses consacrées à la justice et à la police (y compris la police du feu) ont augmenté de 4,4% par rapport à 1999. En 2001, cette progression a atteint 5,2%. Ce secteur de tâches a ainsi passé à 7,2 mrd fr. La hausse enregistrée en 2000 et en 2001 dépasse l'objectif de 2,5%, de même que l'évolution attendue de 4%, ce qui vaut au secteur un carton rouge pour les deux années.

Les tâches de protection extraordinaires ont notamment engendré des suppléments de dépenses (ambassades, conférences internationales). De plus, en 2001, une nouvelle allocation fonctionnelle des dépenses de la Confédération a attribué au Département de justice et police les dépenses de la Commission des maisons de jeu et celles de l'informatique.

L'évolution actuelle des dépenses s'écarte sensiblement de l'objectif fixé. Les lignes directrices présentées dans le Concept des dépenses dans le sens d'une politique financière durable montrent toujours l'orientation des mesures correctrices à adopter.

Les grands axes des réformes : réaliser plus efficacement les principales tâches de l'Etat

Il est indéniable que l'un des rôles clés de l'Etat est de garantir la sécurité publique. La justice et la police doivent donc rester aux mains de l'Etat et faire l'objet d'une réforme axée essentiellement sur l'amélioration de l'efficacité. Une délimitation plus stricte du rôle de la police, accompagnée d'une mise en œuvre rigoureuse, apporterait une contribution majeure au contrôle des coûts, de même qu'une répercussion plus systématique des frais occasionnés sur les contrevenants. De plus, la sécurité assurée lors d'événements privés ou à but lucratif ainsi que d'autres services pourraient et même devraient avoir un prix - raisonnable - pour les bénéficiaires directs. L'externalisation à des tiers de tâches en lien avec la sécurité ne peut revêtir qu'un caractère complémentaire.

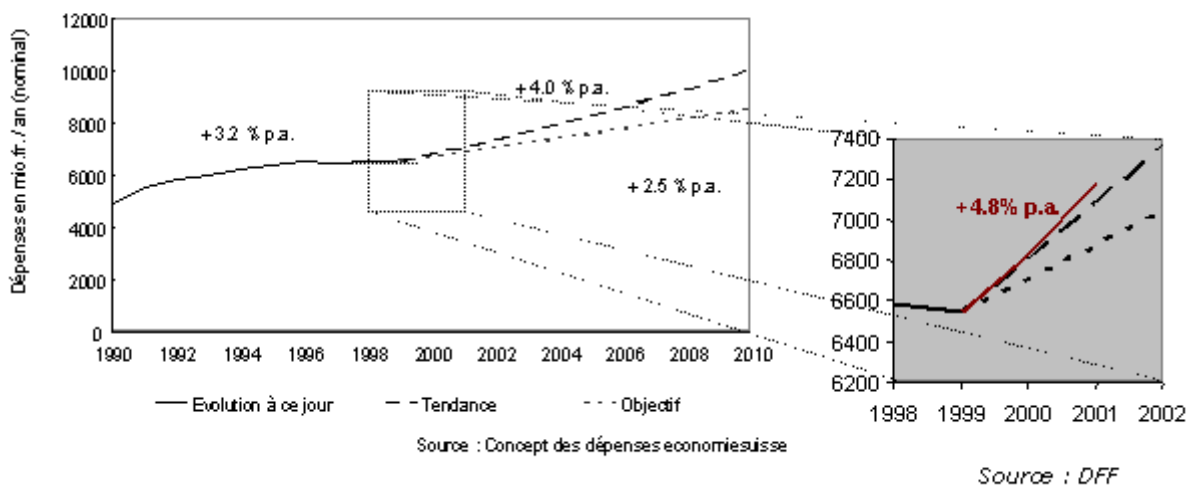
Organisé de manière très décentralisée, l'appareil de police fonctionne bien dans son ensemble. La proximité avec les citoyens a fait ses preuves en ce qui concerne la maîtrise du flot des délits courants et des prestations de services. Il n'y a que certains domaines très spécifiques dans lesquels la police touche à ses limites face aux nouvelles formes de criminalité. Les structures complexes et dépassées devraient être réformées d'une manière qui permette à l'Etat de garantir le fonctionnement efficace de notre système juridique. C'est finalement notre prospérité qui en dépend.

Les divers organes chargés de garantir la sécurité intérieure devraient ainsi être structurés plus clairement pour effectuer des tâches précises et être mieux coordonnés tout en préservant le principe de subsidiarité. Il importe en tout cas de supprimer nombre de structures redondantes entre les différents corps de police, les corps des gardes-frontière et des gardes-fortifications, l'armée (interventions subsidiaires) et la protection civile. Il serait également possible d'améliorer la collaboration intercantonale. La nouvelle compétence de la Confédération en matière de criminalité transfrontalière doit permettre de décharger les cantons. Il importe donc d'évaluer dans leur globalité les différents instruments visant à préserver la sécurité intérieure. De plus, il faut englober les restrictions de politique financière dès le début dans les discussions sur les variantes stratégiques. C'est pourquoi, des économies et des gains d'efficacité considérables doivent être réalisés, en particulier dans le cadre des travaux d'USIS, mais aussi dans la perspective d'une intensification possible de la collaboration entre la Suisse et l'UE en matière de sécurité intérieure.

La garantie de l'accès à la justice doit perdurer pour tous et il faut maintenir l'assistance judiciaire gratuite pour les personnes disposant de faibles moyens. Parallèlement, il y a lieu d'endiguer la multiplication incessante

des procès. Cela implique de généraliser le recours aux procédures de conciliation. Il conviendrait également d'augmenter les valeurs litigieuses et d'introduire également le recours unifié, l'accès à la justice devant cependant être garanti pour les questions juridiques d'importance déterminante, quelle que soit la somme en litige. Il faut également écarter et harmoniser les procédures. Il importe aussi de vérifier l'organisation et la répartition des tâches des tribunaux, de décharger le Tribunal fédéral sans entraver la protection juridique. Il y a lieu encore d'examiner la constellation des tribunaux de première instance et des tribunaux cantonaux, afin de déterminer si une éventuelle réorganisation, même intercantonale, s'impose. Il convient enfin de vérifier l'efficacité des activités de protection juridique financées par des taxes (centralisation des registres, informatisation).

Dépenses de justice et police de la Confédération, des cantons et des communes (1990-2010), en mio.fr.



Commentaire

Les dépenses consacrées à la justice et à la police ne cessent d'augmenter. Cela tient d'une part aux nouvelles formes de criminalité qui, pour être combattues, nécessitent des ressources supplémentaires ainsi que l'attribution de nouvelles tâches de surveillance et de protection. D'autre part, cette évolution tient aussi à la multiplication des procès ainsi qu'aux insuffisances de la justice et de la police. Garantir l'Etat de droit est l'une des principales tâches de l'Etat. Il faut mettre les moyens nécessaires pour parvenir à cette fin. A défaut d'un système juridique crédible, c'est finalement notre prospérité qui est compromise. Pour cette raison, le Concept des dépenses part de l'hypothèse que, même si les tâches de justice et de police sont accomplies de manière rationnelle, les dépenses annuelles supplémentaires peuvent atteindre dans ce secteur 2,5%. Ce chiffre est néanmoins nettement inférieur à l'évolution redoutée de 4% par an et à la croissance des dépenses de 5,6% prévue dans le plan financier initial du Conseil fédéral pour 2004 à 2006, qui sera toutefois quelque peu freinée par le programme d'allègement 2003.

L'une des principales mesures proposées dans le Concept des dépenses est la collaboration régionale entre les corps de police cantonaux aux fins de renforcer et d'améliorer la formation, le traitement de l'information, les réserves de police, les réseaux de communication ainsi que l'acquisition de matériel. Il faut également tendre à l'avantage de coopération entre les corps de police sur le plan cantonal interne. Dans les grandes agglomérations, les corps des différentes communes, des villes et des cantons pourraient être regroupés. Cette concentration permettrait non seulement de réduire les coûts, mais favoriserait aussi une intervention plus rapide dans des situations particulières.

En matière de surveillance juridique, le Concept des dépenses propose la gestion électronique des registres publics aujourd'hui décentralisés (registres des familles, registres fonciers, registres des poursuites, registres du

commerce, etc.), y compris les inscriptions et renseignements. En matière de juridiction, l'harmonisation des codes de procédure pénale est en cours, ce qui permettra des économies. Les possibilités de recours visant le même objet (par exemple les grands projets) doivent être regroupées. Le Concept des dépenses attend aussi des économies de l'augmentation des valeurs litigieuses, ce qui déchargerait le Tribunal fédéral. L'accès à la justice doit toutefois être garanti pour les questions juridiques d'importance.

Pour toutes questions complémentaires :
pascal.gentinetta@economiesuisse.ch