

Contrôle des dépenses de l'Etat 1999-2003

Toujours proches du carton rouge

14 février 2005

Numéro 6

Le revirement de politique financière est encore loin

Résumé des principaux éléments

La croissance des dépenses publiques, jusqu'ici démesurée, n'a guère ralenti. On constate que si la Confédération a fait preuve d'un peu plus de discipline en matière de dépenses, sur la période 1999-2003, la situation a nettement laissé à désirer au niveau des cantons, dont les dépenses ont progressé presque aussi rapidement que celles de la Confédération. Ce sont les communes qui présentent la croissance des dépenses la plus faible, voire un ralentissement. La situation et les perspectives dans le domaine des assurances sociales, dont les charges ne cessent d'enfler, est particulièrement inquiétante.

Position d'economiesuisse

Malgré une légère détente dans l'ensemble, la vigilance est toujours de mise au chapitre de l'évolution des dépenses publiques. La tendance reste préoccupante. La quote-part de l'Etat ne saurait être qualifiée de modérée.

Le programme d'allègement de la Confédération est le minimum qui s'impose en matière d'assainissement du budget de l'Etat. Des réformes structurelles sont indispensables, notamment au chapitre des assurances sociales, où d'énormes suppléments de dépenses se profilent à l'horizon à long terme. Mais même dans le domaine des transports, de l'agriculture et de la formation, des réformes en vue d'une évolution durable des finances publiques sont nécessaires.

Comment fonctionne le contrôle des dépenses de l'Etat ?

Le Concept des dépenses présentait pour la première fois un aperçu consolidé de toutes les dépenses publiques selon les groupes de tâches et les niveaux des collectivités publiques. Il analysait la structure des dépenses dans le détail. D'autre part, à partir de l'évolution jusqu'en 1999, il présentait l'évolution probable des dépenses globales et celle des différents groupes de tâches jusqu'en 2010 (voire jusqu'en 2020 dans le domaine social). Il en découlait une **tendance prévisible**. Celle-ci est une projection de l'évolution probable des dépenses jusqu'en 2010 (ou 2020 pour le domaine social) si rien n'est fait pour corriger le cours actuel des finances publiques. Ces prévisions sont fondées sur les plans financiers des pouvoirs publics disponibles en 1999, sur les études les plus récentes en matière de coûts des assurances sociales et sur les calculs liés aux chantiers politiques en cours. Une

deuxième prévision, l'**objectif**, montre l'évolution des dépenses corrigée pour cette période si les réformes et mesures présentées dans le Concept des dépenses sont mises en œuvre.

Le Contrôle des dépenses vise à observer et expliquer l'évolution **actuelle** depuis 2000, à partir des prévisions du Concept des dépenses. Il s'agit donc d'actualiser les faits et d'examiner si les dépenses suivent un cours durablement acceptable ou non et dans quels domaines. Des cartons verts, jaunes ou rouges sont attribués selon l'évolution en cours des dépenses totales ou de celles des différents groupes de tâches. Un carton vert signifie que l'évolution actuelle des dépenses est inférieure à l'objectif du Concept des dépenses. Un carton jaune veut dire que l'évolution actuelle des dépenses se situe entre l'objectif et la tendance. Enfin, un carton rouge signifie que l'évolution actuelle des dépenses a dépassé la tendance du Concept des dépenses (cf. figure, page 2).

Le Contrôle des dépenses vise à actualiser la situation et à examiner si les dépenses suivent un cours durablement acceptable ou non et dans quels domaines.

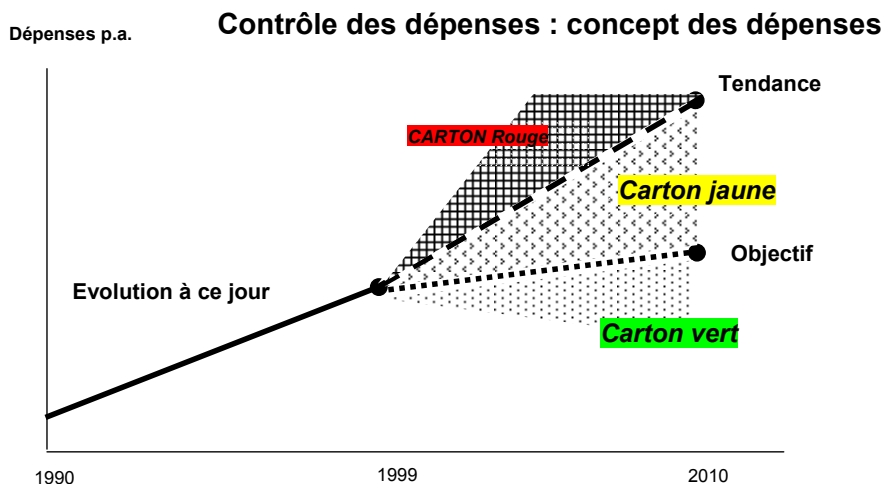
Le présent dossier analyse et résume l'évolution générale. Il représente un aperçu consolidé d'une série de dossiers détaillant l'évolution financière des différents groupes de tâches essentiels. La statistique intitulée « Finances publiques en Suisse » répartit l'activité de l'Etat en différents secteurs : prévoyance sociale, formation, santé, transports, défense nationale, culture et loisirs, justice et police, finances et impôts, relations avec l'étranger, environnement et aménagement du territoire, économie publique et administration générale.

C'est la statistique officielle « Finances publiques en Suisse » ainsi que la Statistique annuelle des assurances sociales qui fournissent la base de l'analyse détaillée des finances publiques. La consolidation de ces deux sources permet de tenir compte de toutes les dépenses de la Confédération, des cantons et des communes ainsi que des institutions d'assurances publiques. Mais à l'heure actuelle, ces chiffres détaillés ne sont disponibles que jusqu'en 2002 ; pour 2003, on dispose seulement du chiffre des dépenses totales. Afin de tenir compte des dépenses des institutions d'assurances sociales publiques qui entrent dans la quote-part de l'Etat, celles-ci sont classées dans le secteur « Prévoyance sociale » et les doublons sont éliminés. Les primes obligatoires de la SUVA sont incorporées dans les tableaux et graphiques pour assurer la comparaison des séries statistiques, même si le Département fédéral des finances les avait à tort retirées à fin 2003, de la quote-part de l'Etat officielle.

Croissance des dépenses légèrement freinée en 2003

Les indicateurs économiques de la politique des dépenses entre 1999 et 2003 sont toujours décevants, même si l'on constate un certain ralentissement de la croissance des dépenses grâce à une légère détente au niveau fédéral. Avec un taux moyen d'augmentation de 3,6%, les dépenses publiques sont passées depuis 1999 de 150 mrd fr. à 173 mrd fr., soit une progression beaucoup plus forte que l'inflation, qui a augmenté de 1% à peine par an. Au total, les dépenses ont augmenté de 23 mrd fr. ou de 15%, soit sensiblement plus que la croissance du PIB (8,9%). Les craintes formulées il y a deux ans dans le Concept des dépenses sur la tendance prévisible se trouvent confirmées (cf. graphique, page 8). On est donc toujours proches du carton rouge. Si, en 2000, les dépenses avaient encore pu être stabilisées dans une certaine mesure en valeur réelle, elles ont complètement dérapé en 2001 et 2002, atteignant rapidement un taux de croissance excessif de plus de 5% et 4%. En 2003, la croissance des dépenses a atteint un peu plus de 3%, soit un chiffre sensiblement plus proche de la tendance (+4% par an) que de l'objectif de croissance (+1,8% par an).

Aux déficits structurels se sont encore ajoutés des facteurs conjoncturels qui ont engendré des déficits élevés des collectivités publiques, en particulier à la Confédération. Après avoir littéralement explosé dans les années 90 comme dans aucun autre pays de l'OCDE, la quote-part de l'Etat a atteint en 2003 un nouveau record de 39,2%, soit 2,1% de plus qu'en



1999. Cela dit, il faut tenir compte du fait que les dépenses financées par les primes de la SUVA ne sont plus intégrées officiellement dans la quote-part de l'Etat, bien qu'il s'agisse de prélèvements obligatoires. Compte tenu de toutes les dépenses financées par des prélèvements obligatoires, en particulier des primes versées à des institutions étatiques pour l'assurance maladie obligatoire et la prévoyance professionnelle, la quote-part de l'Etat dépasse en 2002 la moitié du PIB.

Si la quote-part de l'Etat a atteint un niveau alarmant, ce n'est pas uniquement en raison de l'affaiblissement de la conjoncture. Le redressement des finances publiques qui s'impose d'urgence ne s'est pas encore amorcé ou timidement seulement, comme l'indique le léger ralentissement de la croissance des dépenses en 2003. Le programme d'allègement 03 ainsi que le programme d'allègement 04 de la Confédération qui va être soumis au Parlement au printemps 2005 constituent des pas dans la bonne direction. Un aperçu des plans financiers les plus actuels des collectivités publiques ainsi que des perspectives en matière d'assurances sociales confirment que les dépenses vont continuer de dérapier à l'avenir.

Les finances publiques, reflet du fédéralisme

Un examen des différents niveaux de collectivités (cf. graphique ci-dessous) montre que les dépenses publiques, d'un montant total de 167,4 mrd fr., se répartissent assez uniformément entre les différentes institutions et les divers niveaux de l'Etat. Cela est caractéristique d'un Etat à structure fédéraliste marquée, comme l'est la Suisse en comparaison avec d'autres pays.

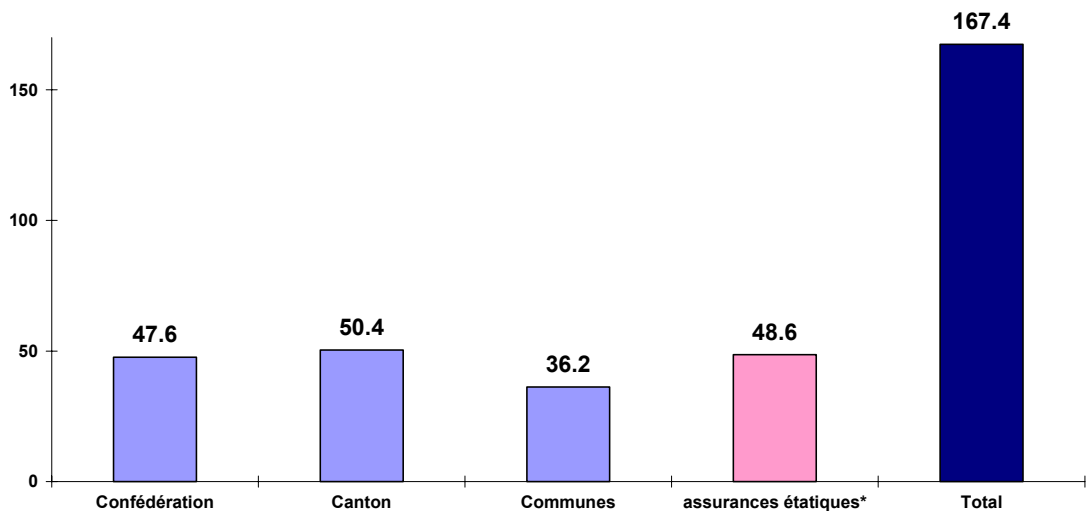
Ce sont les cantons qui, en 2002, assumaient la plus grande part des dépenses, avec plus de 30%. Viennent ensuite les institutions publiques d'assurance et la Confédération, avec 29% chacune environ, devant les communes avec 21,6%. L'accélération de la croissance des dépenses dans les cantons est frappante; celles-ci ont progressé en 2002 de plus de 33,5 mrd fr. par rapport à l'année précédente. A la Confédération (+0,7 mrd fr.) et dans les communes (+0,6 mrd fr.), cette dynamique des dépenses a quelque peu ralenti.

L'organisation des finances publiques sur la base du principe de subsidiarité présente l'avantage qu'une part importante des dépenses totales est en principe gérée aux niveaux des cantons et des communes de manière autonome, au plus près des citoyens. Les avantages du principe de subsidiarité ne déploieront tous leurs effets que lorsque les cantons parviendront à maîtriser leurs dépenses et à éviter les doubles structures. Les dépenses de la Confédération et celles des assurances

Compte tenu de toutes les dépenses financées par les prélèvements obligatoires, la quote-part de l'Etat dépasse en 2002 plus de la moitié du PIB.

Ventilation des dépenses par niveau étatique (2001, en Mrd Fr.)

après élimination des dépenses comptabilisées à double entre communes, Confédération et cantons



* sans élimination des dépenses comptabilisées à double dans la Confédération, les cantons et les communes

Sources: DDF, Finances publiques en Suisse 2001, OFAS, Statistiques des assurances sociales 2003

sociales sont pour l'essentiel gérées de manière centralisée.

Plus d'un franc sur trois pour la prévoyance sociale

L'analyse par groupe de tâches (cf. graphique ci-dessous) fait ressortir qu'en 2002, près de deux tiers des dépenses totales entrant dans la quote-part de l'Etat, soit 106 mrd fr., étaient imputables aux trois principaux domaines

financiers que sont la prévoyance sociale, la formation et la santé. Avec 59 mrd fr. ou 35% des dépenses totales, c'est la prévoyance sociale qui se taille la part du lion. Mais il faut aussi tenir compte du fait qu'une partie seulement des dépenses sociales obligatoires est prise en compte dans la quote-part de l'Etat. Les prestations obligatoires du deuxième pilier, notamment des assurances accidents organisées sur une base privée (environ 1,1 mrd fr. par an) et les prestations versées par les caisses de compensation en matière d'allocations familiales (environ 4,7 mrd fr. par an), n'entrent pas dans la définition officielle de la quote-part de l'Etat. Il en est de même des dépenses de la SUVA qui sont cependant prises en considération ici.

Le deuxième groupe de tâches par ordre d'importance est celui de la formation; il représente

15% ou 26 mrd fr. du total des dépenses. C'est l'enseignement obligatoire, de la responsabilité des cantons et des communes, qui représente le plus gros de ces dépenses (50% environ).

Le domaine de la santé, avec environ 22 mrd fr. ou 13% des dépenses totales, est le troisième groupe de tâches du budget par ordre d'importance. Mais ce chiffre ne tient pas compte d'un montant de dépenses de 12,7 mrd fr. en relation avec l'assurance maladie obliga-

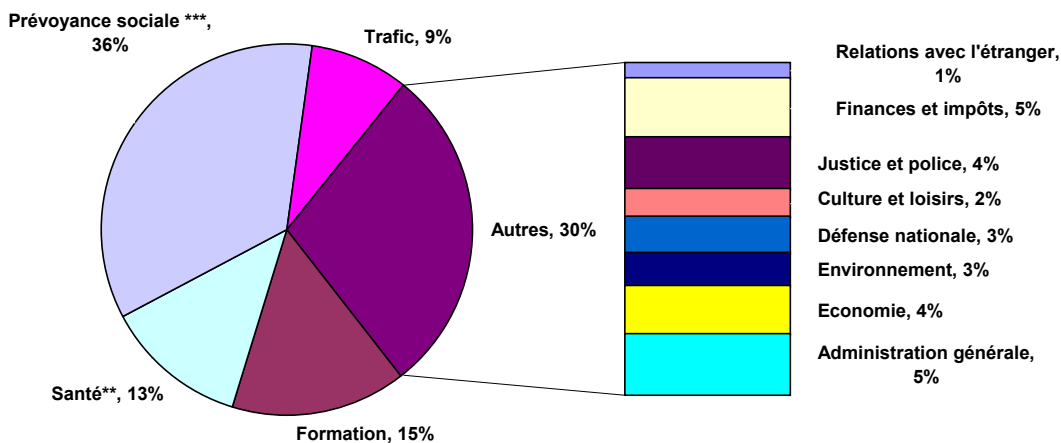
toire, et qui n'entre pas dans la définition officielle de la quote-part de l'Etat.

Le quatrième poste, celui des transports, absorbe chaque année quelque 15 mrd fr., soit une part de 9% des dépenses totales. Les transports publics et les routes se répartissent ce budget à raison de la moitié environ pour chaque secteur.

Toutes les autres tâches de l'Etat absorbent ensemble près de 49 mrd fr. ou 28% de toutes les dépenses. Entrent dans cette catégorie, par ordre de volume de dépenses: l'administration générale (8,8 mrd fr.), les finances et impôts (également 8,8 mrd fr., incluant notamment le service de la dette des collectivités publiques), justice et police (7,5 mrd fr.), l'économie publique (7,1 mrd fr., dont principalement l'agriculture), la défense nationale (5,2 mrd fr.),

**Les avantages du principe de subsidiarité
0 ne déploieront tous leurs effets que
lorsque les cantons parviendront à
maîtriser leurs dépenses.**

Quote-part de l'Etat ventilée par groupes de tâches (2002)



* hors pourcentage de TVA pour l'AVS

** y compris réductions de primes LAMal

*** hors réductions de primes LAMal; y compris pourcentage de TVA pour l'AVS

Sources: DDF, Finances publiques en Suisse 2001, OFAS, Statistiques des assurances sociales 2003

l'environnement et l'aménagement du territoire (4,9 mrd fr.), la culture et les loisirs (4,2 mrd fr.) ainsi que les relations avec l'étranger (2,4 mrd fr., au niveau de la Confédération seulement).

Croissance excessive des dépenses depuis 1990

Les finances publiques ont été marquées au cours de la dernière décennie par un dérapage des dépenses. Ce mouvement, accompagné d'une faible croissance économique, a débouché sur une nette augmentation de la quote-part de l'Etat. Au total, les dépenses ont augmenté de 67,5 mrd fr. entre 1990 et 2003. Cela correspond à un accroissement de 64% et à une croissance annuelle de 3,9% (cf. graphique page 8 et tableau page 12). Ainsi, l'augmentation des dépenses publiques est très supérieure à la croissance économique nominale annuelle, qui s'élevait à 2,4% au cours de la même période.

Centralisation rampante des finances

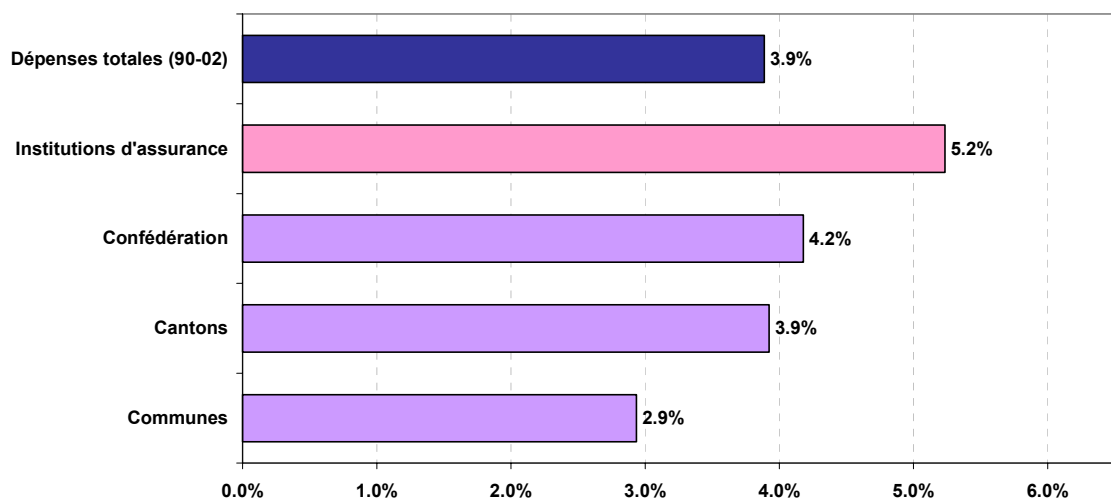
Il ressort de l'analyse de la croissance des dépenses par niveau étatique pour la période entre 1990 et 2002 (cf. graphique ci-dessous) que les dépenses des institutions d'assurances étatiques (AVS, AI, AC, SUVA et APG), avec une croissance annuelle de 5,2%, sont en grande partie responsables de l'évolution inquiétante des finances publiques. Ce taux est largement

supérieur à l'augmentation de l'ensemble des dépenses, qui est de 4,0% environ par an. Mais avec une croissance de 4,2 % par an, la Confédération présente elle aussi une dynamique des dépenses nettement supérieure à la moyenne. Les dépenses des cantons et des communes ont certes progressé beaucoup plus rapidement que la croissance économique, mais à un rythme nettement plus modéré (respectivement +3,9% et +2,9% par an) que celui des dépenses centralisées de la Confédération et des assurances sociales publiques.

Dans l'ensemble, on constate une centralisation progressive des dépenses publiques. En d'autres termes, la croissance des dépenses est d'autant plus forte qu'on monte dans la hiérarchie des collectivités publiques. On constate une certaine tendance dans les cantons et les agglomérations à solliciter de plus en plus de subventions fédérales, en particulier dans des domaines qui dépassent leur capacité financière. La croissance des dépenses cantonales s'est accélérée, passant de 3,6% à 3,9% par an. Les cantons doivent être vigilants ; à force de négligence, ils sont en bonne voie pour imiter le mauvais exemple de la Confédération. En effet, les dépenses des cantons ont progressé de 6,4% en 2002 par rapport à l'année précédente, tandis que les dépenses de la Confédération (+1,2%) et des communes (+1,7%) ont connu une évolution bien meilleure. Même les institutions d'assurance étatiques (+4,4%) ont connu

Augmentation des dépenses par niveau étatique 1990-2002

Croissance annuelle moyenne nominale



Sources: DDF, Finances publiques en Suisse 2001 ; OFAS, Statistique des assurances sociales 2003

une évolution en peu moins mauvaise que les cantons.

La différence persistante de croissance des dépenses entre le niveau étatique le plus élevé et le niveau étatique le plus bas renforce la présomption qu'une centralisation, malgré un certain effet de réduction sur les doublons structurels et les surcapacités, incite aux dépenses et fait augmenter la quote-part de l'Etat. Il en ressort qu'une conception fédéraliste de l'Etat, fondée clairement sur le principe de la subsidiarité, présente des avantages. Le fédéralisme encourage l'autonomie et la responsabilité propre des Etats de la fédération. La concurrence entre les collectivités publiques freine les dépenses et la charge fiscale. En outre, le fait de donner des compétences en matière de dépenses (référendum financier par exemple) à un niveau étatique inférieur se traduit par une gestion économe et ciblée des deniers publics. Dans le sens de l'équivalence fiscale, les citoyens peuvent mieux influencer et contrôler l'utilisation des ressources publiques que les niveaux étatiques supérieurs. Cependant, ces avantages du fédéralisme ne déploient pas pleinement leur effet compte tenu du manque de discipline budgétaire des cantons.

Prévoyance sociale et santé : moteurs de la hausse des dépenses

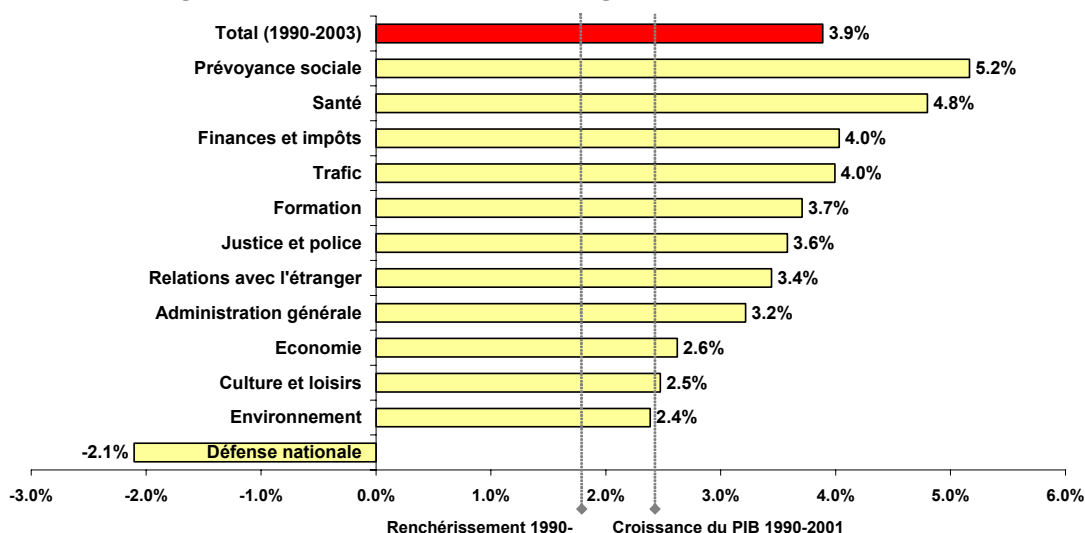
La classification par groupes de tâches permet d'examiner l'évolution des dépenses sous un autre angle (cf. graphique ci-dessous). A l'exception de la défense nationale, les dépenses de tous les groupes de

tâches ont augmenté entre 1990 et 2002, en valeur réelle, à un rythme supérieur à la croissance économique annuelle moyenne de 2,5%, la dépassant même parfois largement.

Les dépenses du groupe de tâches prévoyance sociale se sont alourdies dans une forte proportion, soit de 26,8 mrd fr. ou 5,2% par an. La part des dépenses de prévoyance sociale à la quote-part de l'Etat est ainsi passée de 30% en 1990 à 35 % en 2002. La prévoyance sociale est un moteur de dépenses qui pose de sérieux problèmes pour la durabilité des finances publiques. La forte augmentation des nouveaux cas d'invalidité, pour des motifs psychiques, dans l'assurance invalidité est un facteur décisif tout comme la nette augmentation des coûts dans le cadre de l'assurance chômage en lien avec la conjoncture.

Les dépenses pour la santé ont également connu une augmentation annuelle supérieure à la moyenne, soit 9,3 mrd fr. ou 4,8% entre 1990 et 2002. La hausse des coûts dans l'ensemble du domaine de la santé est même encore plus élevée. En effet, les dépenses des institutions d'assurance financées au moyen des primes individuelles de l'assurance maladie, qui n'entrent pas dans la définition officielle de la quote-part de l'Etat, ont augmenté encore davantage que les dépenses des collectivités publiques. Ces dernières s'impliquent à nouveau davantage dans le domaine de la santé, ce qui est inquiétant. En effet, en 2002, les dépenses publiques se sont accrues de 1,6 mrd fr. par rapport à l'année précédente, alors qu'en 2001, les dépenses s'étaient alourdies de 1,5 mrd fr. La hausse

Augmentation des dépenses par groupes de tâches



massive des frais hospitaliers (68%) résultant de la mise en place au fil des ans de structures redondantes suprarégionales ou supracantoniales constitue le facteur de coût majeur auprès des pouvoirs publics.

Les dépenses de formation se sont accrues de 9,1 mrd fr., une augmentation considérable. Ce groupe de tâches reste le deuxième poste par ordre d'importance. La croissance des dépenses s'est accélérée. Avec 3,7% par an, la progression des dépenses, si elle n'a pas été aussi forte que celle d'autres domaines qui ont enregistré une hausse supérieure à la moyenne, a néanmoins été supérieure à la croissance économique, un point dont le public ne mesure pas toujours l'importance. Pourtant, avec 15% en 2002, la part des dépenses de formation par rapport à l'ensemble des dépenses publiques a diminué modestement par rapport à 1990, ce qui représente un mauvais point.

Le groupe de tâches finances et impôts a connu une évolution très défavorable. Les dépenses se sont alourdies de 3,3 mrd fr. ou 4,0% par an entre 1990 et 2002. Cette évolution est due au fort accroissement des montants consacrés au service de la dette résultant en grande partie de la politique financière dispendieuse des années 1990. La politique de prêts peu rigoureuse des pouvoirs publics, notamment en faveur des caisses de pension et des régies fédérales comme les CFF ou la Poste, a également contribué fortement à cette évolution dangereuse. La dette totale des collectivités publiques est passée de 98 mrd fr. en 1990 à 240 mrd fr. en 2002, ce qui correspond à une multiplication par 2,5. Le niveau extraordinairement bas des taux d'intérêt contribue à limiter le poids du service de la dette. Par contre, s'ils remontaient, le service de la dette augmenterait rapidement.

Les dépenses du groupe de tâches trafic ont augmenté de 5,5 mrd fr. Sa croissance (+4,0% par an) correspond à celle de l'ensemble des dépenses,

mais dépasse nettement celle du PIB. Les dépenses pour les transports en commun ont progressé plus fortement que les dépenses pour les routes.

La courbe des dépenses des groupes de tâches restant à également connu une hausse nettement supérieure à celle du PIB : administration générale (+2,8 mrd fr. ou +3,2% par an), justice et police (+2,6 mrd fr. ou +3,6% par an), économie (+1,9 mrd fr. ou +2,6% par an) et relations avec l'étranger (+0,8 mrd fr.

ou +3,4% par an). Les dépenses de ces groupes de tâches ont surtout été influencées par les facteurs de coûts suivants : hausse nette des aides à l'agriculture, accroissement des ressources de l'appareil judiciaire, extension des relations avec les pays d'Europe de l'Est, de l'aide en leur faveur et de l'aide au développement et accroissement des dépenses de personnel au sein des pouvoirs publics.

Les dépenses de culture et loisirs et celles pour l'environnement – tâches qui relèvent principalement des communes et des cantons – sont restées comparables à l'évolution du PIB, mais nettement supérieures au renchérissement. Cette croissance modeste a été rendue possible – malgré des investissements massifs dans le domaine de l'élimination des déchets et de l'aide Expo 02 – grâce à une application cohérente du principe de subsidiarité.

Seules les dépenses de défense nationale ont reculé entre 1990 et 2002 (-2,1% par an). Leur part à la quote-part totale de l'Etat était encore de 3,0% environ en 2002. En 1990, cette part était deux fois plus élevée. Cette réduction est l'expression d'une volonté politique claire d'économiser et devrait servir d'exemple à d'autres groupes de tâches. Elle confirme en effet qu'il est possible de réaliser des allègements sans compromettre les fonctions essentielles de l'Etat.

Perspectives inquiétantes

Le Concept des dépenses publié il y a trois ans prédisait l'évolution probable des dépenses d'ici à 2010 si aucune mesure ne rectifiait le tir (tendance). La tendance se fonde sur la poursuite de la politique financière menée jusqu'à présent. De 4,0% par an environ, la croissance moyenne de l'ensemble des groupes de tâches entre 1999 et 2010 s'annonce à peu

près identique à celle de la décennie écoulée (cf. graphique page 8 et tableau page 12). Si cette évolution se maintient, les charges pourraient s'accroître de 80 mrd fr. d'ici à 2010 par rap-

port à 1999. L'Etat dépenserait alors 230 mrd fr. par an. Cependant, le Concept des dépenses a montré qu'il est possible, par des réformes, de limiter la croissance des dépenses publiques à un taux annuel moyen de 1,8%, en phase avec le renchérissement. A supposer que l'objectif soit atteint, les dépenses totales qui entrent dans la quote-part de l'Etat dépasseraient alors légèrement les 180 mrd fr. en 2010. Cela correspondrait certes à 30 mrd fr. de plus qu'en 1999, mais à

Le Concept des dépenses a montré qu'il est possible, avec des réformes, de limiter la croissance des dépenses publiques au renchérissement.

près de 50 mrd fr. de moins que le chiffre attendu sur la base de la tendance actuelle. Avec un renchérissement de 1,8%, cette progression correspond à une stabilisation des dépenses publiques en termes réels.

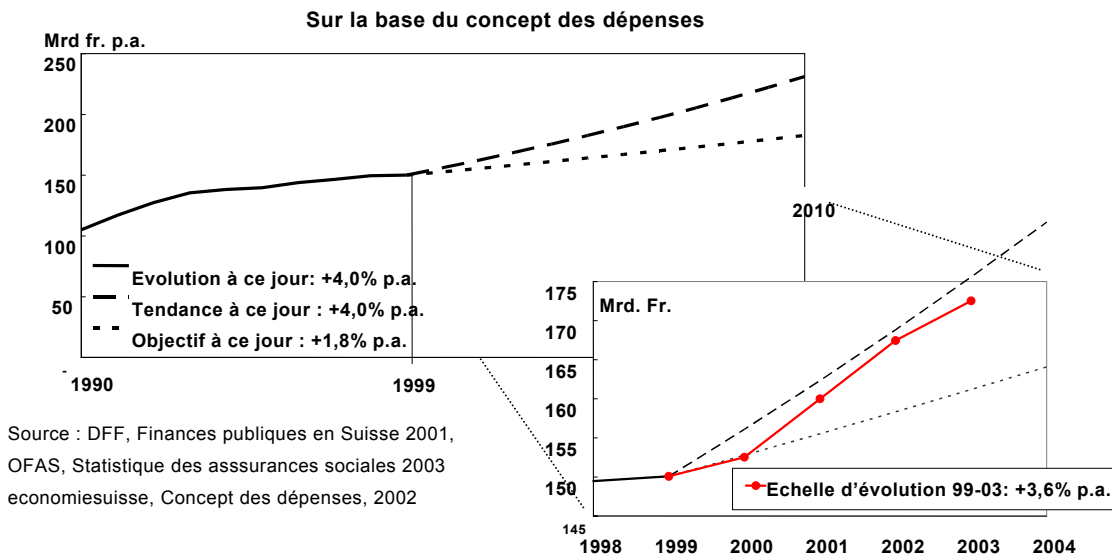
Le Concept des dépenses analyse également la tendance pour chaque groupe de tâches. Ainsi, on obtient une image contrastée des charges supplémentaires qui menacent. Dans le cadre de la série de dossierpolitiques dans laquelle s'inscrit le présent tour d'horizon, nous ferons le point sur les différents groupes de tâches. Le présent document se bornera à mentionner les domaines politiques ayant la plus forte incidence sur les finances et les indicateurs financiers (tendance et objectif).

Le groupe de tâches dont les dépenses sont les plus élevées, la prévoyance sociale, menace d'enregistrer une croissance des dépenses de 4,2% en moyenne par an. Cela se traduirait par des charges supplémentaires pouvant atteindre 30 mrd fr. en 2010 par rapport à 1999. Les raisons de cette évolution sont la croissance des coûts à laquelle il faut toujours s'attendre dans l'assurance invalidité et les dépenses supplémentaires qu'impliquerait la réalisation de certaines revendications dans le cadre des révisions à venir de certaines assurances sociales. L'évolution démographique commence à avoir un impact sur l'AVS, mais les coûts supplémentaires engendrés par l'évolution démographique se feront sentir dans une mesure croissante à partir de 2010 seulement. Les

dépenses de prévoyance sociale se monteraient ainsi à près de 90 mrd fr. par an en 2010. Si les nombreuses demandes de développement des prestations ne sont pas résolument rejetées, la situation risque de devenir incontrôlable. Les mesures d'économie prévues représentent une goutte d'eau dans l'océan. Les mesures et réformes structurelles présentées dans le Concept des dépenses permettraient de limiter la croissance des dépenses à 3,2% (objectif).

Le secteur de la formation ressemble toujours à un immense chantier. De larges milieux plaident pour une « offensive de la formation » en lien avec les réformes en cours à tous les niveaux de formation. Dès lors que l'augmentation généreuse des ressources exigée principalement de la part des hautes écoles (réforme de Bologne, optimisation des conditions d'encadrement), des milieux de la recherche, mais aussi au niveau cantonal (nouvelles formes d'enseignement, enseignement précoce de l'anglais, renforcement du personnel enseignant) sont satisfaites, ce groupe de tâche pourrait enregistrer une augmentation des dépenses de quelque 4,5% par an par an malgré divers programmes d'allègement. Dans ce contexte, il ne faut pas oublier les dépenses supplémentaires résultant de la participation de la Suisse aux programmes-cadre de recherche et aux programmes de formation de l'UE. Il en résulterait des dépenses supplémentaires de jusqu'à 13 mrd fr. d'ici à 2010, de sorte que le niveau des dépenses atteindrait 36 mrd fr. environ par an. Les réformes proposées dans

Contrôle des dépenses publiques 1990-2010



le Concept des dépenses permettraient néanmoins de limiter la croissance des dépenses à 2,6%.

Dans le domaine de la santé, au vu de l'explosion prévisible des coûts, de l'augmentation de la consommation et de la demande d'engagement accru de l'Etat, on peut s'attendre à une croissance des dépenses publiques de quelque 5,0% par an. Il y a lieu de craindre un surcroît de dépenses pour les pouvoirs publics pouvant atteindre 12 mrd fr. A partir de 2010, il faudrait compter avec quelque 30 mrd fr. par an. Les réformes discutées accroîtraient la concurrence au sein du système de santé, la responsabilité individuelle et une réforme en profondeur du système de financement. L'objectif à viser est une croissance de 2,2% dans ce domaine.

Après les dépenses extraordinaires en lien avec la débâcle de Swissair, les dépenses supplémentaires sont également élevées dans le groupe de tâches trafic malgré certaines mesures d'économie, en particulier pour les transports publics (2e étape de Rail 2000, NLFA, élimination de goulets d'étranglement dans le trafic d'agglomération). De plus, le besoin de rattrapage signalé du côté du réseau routier se traduit par d'importants impondérables financiers. La croissance annuelle des dépenses pourrait donc atteindre 4,5% environ. Cela impliquerait une progression de 7 mrd fr., portant le total des dépenses annuelles à 20 mrd fr. en 2010. La mise en œuvre des mesures correspondantes permettrait d'atteindre l'objectif en termes de croissance des dépenses, à savoir 2,0%.

Les dépenses de justice et police pèsent certes d'un poids relativement faible par rapport aux autres domaines, mais là aussi, les dépenses supplémentaires devraient avoisiner les 3 mrd fr. d'ici à 2010. Le total des dépenses pourrait alors dépasser les 10 mrd fr., ce qui correspondrait à une croissance de 4,0% en moyenne par an. L'étoffement éventuel des effectifs des corps de police, l'extension de l'appareil judiciaire ainsi qu'une réforme du système de sécurité intérieure ne tenant pas compte des réalités financières en seraient les principaux facteurs de coûts. Il serait possible de ramener la croissance à 2,5%, conformément à l'objectif.

Dans les autres groupes de tâches, les dépenses supplémentaires pourraient atteindre quelque 10 mrd fr. d'ici à 2010. Plusieurs facteurs expliquent cette évolution : la progression des dépenses de personnel

dans l'administration générale ; les futures subventions à l'agriculture ; le développement de mesures de maintien des structures pour certaines branches économiques ; d'éventuelles dépenses supplémentaires liées au renouvellement de l'infrastructure de l'élimination des déchets ; d'éventuels coûts supplémentaires dans le cadre de la réforme Armée XXI ; la hausse des dépenses pour l'aide au développement à moyen terme calculées sur la base d'objectifs fixés en part du PNB ; le retour à l'endettement ainsi qu'une politique insouciance de prêts.

Légère amélioration – le carton rouge menace toujours

L'évolution globale des dépenses publiques, qui affiche une croissance annuelle moyenne de 3,6% pour la période entre 1999 et 2003, est toujours relativement proche de la tendance estimée à 4,0% (cf. graphique page 8). La politique financière suisse actuelle reçoit donc un **carton jaune-rouge**. Un examen approfondi des différents postes de dépenses (cf. tableau page 12) confirme ce diagnostic et explique comment on en est arrivé à ce résultat peu satisfaisant.

Entre 1999 et 2002, la majorité des groupes de tâches ont enregistré une croissance des dépenses annuelle supérieure à la tendance. Par conséquent, les domaines ci-après, classés dans l'ordre décroissant de leur taux de progression, reçoivent un **carton**

Entre 1999 et 2002, la majorité des groupes de tâches ont enregistré une croissance des dépenses annuelle supérieure à la tendance.

rouge : santé (+6,8%), trafic (+6,7%), formation (+5,5%), justice et police ainsi que culture et loisirs (respectivement +4,7%), administration générale (+4,2%) et économie (+1,7%). Si on considère l'évolution entre 2001 et 2002, le taux de croissance des dépenses atteint même +8,1% pour la santé, +7,1% pour la formation, tandis qu'on constate une amélioration nette du côté de l'administration générale (-0,3%).

Deux groupes de tâches ont connu une évolution certes inférieure à la tendance, mais toujours supérieure à l'objectif entre 1999 et 2002. Ils ont reçu un **carton jaune** : relations avec l'étranger (+3,4%) et finances et impôts (-0,4%). En 2002, les relations avec l'étranger ont coûté 11,8% de moins que l'année précédente.

La défense nationale (-1,5%) et l'environnement (+0,6%) ont dépassé les objectifs et reçu un **carton vert**.

Si le résultat global n'est pas plus mauvais, c'est parce que les dépenses du plus gros poste, la prévoyance sociale, se sont alourdies de 2,3% entre 1999 et 2002, une hausse encore relativement modérée et inférieure à celle estimée sur le long terme (les chiffres sont disponibles pour toutes les assurances sociales étatiques). Cela est notamment lié à la détente observée du côté de l'assurance chômage par rapport à la première année. Par la suite, les coûts ont à nouveau augmenté en réaction au ralentissement économique. En 2002, les dépenses (5,0 mrd fr.) étaient toujours inférieures au niveau de 1999 (5,1 mrd fr.). La dégradation constatée en 2003 dans l'assurance chômage (6,8 mrd fr.) n'a pas encore été comptabilisée, d'où le carton rouge pour la prévoyance sociale pour la période 1999-2002. Il faut fortement relativiser ce résultat également pour une autre raison majeure : il n'est pas contesté que dans le groupe de tâches prévoyance sociale des dépenses supplémentaires se chiffrant en milliards menacent à moyen et à long termes en conséquence de l'évolution démographique du côté de l'AVS et de l'AI. Il n'est donc pas étonnant que les dépenses sociales aient augmenté de 5,0% en 2002 par rapport à l'année précédente.

Commentaire

Il ressort des chiffres présentés que la spirale des dépenses publiques poursuit son ascension. Les faits semblent confirmer les scénarios exposés dans le Concept des dépenses. Quand il est question d'économies, il s'agit en règle générale d'atténuer la croissance des dépenses et non de réaliser des coupes effectives. On ne peut pas non plus qualifier la part de l'Etat de modeste, puisque d'autres indicateurs financiers comme les déficits, l'endettement, la charge fiscale totale connaissent une évolution plus mauvaise en Suisse que dans de nombreux pays avec lesquelles notre place économique est en concurrence intense. Cette évolution négative découle au final du manque de discipline de l'Etat en ce qui concerne ses dépenses. Compte tenu des tendances alarmantes des finances publiques, il convient de rester vigilant. Aussi le programme d'allègement 2004 de la Confédération constitue-t-il un minimum : les prévisions relatives aux recettes sont trop optimistes et l'augmentation des dépenses annoncée à partir de 2007 sera à nouveau supérieure à la moyenne ; de plus, des dépenses supplémentaires de 1,6 mrd fr. ne sont pas prises en considération. Pour briser durablement la spirale des dépenses, il faut procéder à des réformes structurelles dans des groupes de tâches centraux représentant une part importante des dépenses, en particulier la prévoyance sociale, le trafic, l'agriculture et la formation. La forte dynamique des dépenses dans la prévoyance sociale est due au vieillissement de la population et à la multiplication des cas d'invalidité. Elle fait grimper toujours plus la quote-part de l'Etat, faute de parvenir à créer des espaces de liberté par des réformes structurelles, moyennant la modification de lois, afin de contenir cette évolution. Les programmes d'allègement 2003 et 2004 de la Confédération sont des signes bienvenus d'une réorientation indispensable de notre politique

financière. Ce faisant, il faut dépasser les intérêts particuliers qui s'expriment souvent au détriment de l'intérêt général.

Il importe d'atteindre les objectifs fixés en ce qui concerne les dépenses. Les mesures axées sur les recettes comme les augmentations d'impôts, l'instauration de nouvelles sources d'impôt ou l'extension de l'endettement ne feraient que déplacer voire accentuer les problèmes liés aux dépenses. La compétitivité de la Suisse en pâtirait. Ce serait le début d'un cercle vicieux caractérisé par une diminution des recettes, un accroissement des déficits, de nouvelles hausses d'impôts et des dettes, une détérioration de la compétitivité, etc.

Le Concept des dépenses recommandait que les dépenses n'augmentent pas davantage que le renchérissement. Aussi longtemps que les ressources de l'Etat sont assurées, il est possible d'éviter des hausses d'impôts et un nouvel endettement. Si la croissance économique se maintenait, on pourrait atteindre l'objectif stratégique de stabiliser les dépenses, en termes réels et stabiliser voire réduire la quote-part de l'Etat. Cela pourrait permettre de reconquérir le terrain perdu au cours de la dernière décennie.

ER

Pour toute question :

pascal.gentinetta@economiesuisse.ch

Annexe

Tableau :
Contrôle des dépenses publiques dans les différents groupes de tâches sur la base du Concept des dépenses

Groupes de tâches	Carton	Evolution effective				Tendance (prévisions)	Objectif (prévisions)
		Dépenses 1999 en mio.fr.	Dépenses 2000 en mio. fr.	Croissance des dépenses 1999-2002	Croissance 1999-2002		
Relations avec l'étranger	Jaune	2'148	2'373	225	3.38%	+5.5 %	+1.0 %
Formation	Rouge	21'971	25'786	3'815	5.48%	+4.5 %	+2.6 %
Finances et impôts	Jaune	8'867	8'752	-115	-0.43%	+1.7 %	-2.5 %
Santé	Rouge	17'682	21'515	3'833	6.76%	+5.0 %	+2.2 %
Justice et police	Rouge	6'544	7'514	970	4.72%	+4.0 %	+2.5 %
Culture et loisirs	Rouge	3'646	4'186	540	4.71%	+2.0 %	-2.0 %
Défense nationale	Vert*	5'402	5'162	-240	-1.50%	+2.0 %	-0.8 %
Prévoyance sociale	Vert*	55'154	59'069	3'915	2.31%	+4.4 %	+3.2 %
Environnement	Vert*	4'819	4'909	90	0.62%	+3.0 %	+1.0 %
Trafic	Rouge	12'074	14'671	2'597	6.71%	+4.5 %	+2.0 %
Economie publique	Rouge	6'709	7'057	348	1.70%	+1.0 %	-2.5 %
Administration générale	Rouge	7'797	8'818	1'021	4.19%	+2.7 %	-3.4 %
Evolution globale 1999-2002	Jaune	150'070	167'445	17'375	3.72%	+4.0 %	+1.8 %
Evolution globale 1999-2003	Jaune Rouge	150'070	172'527	22'457	+3.55%	+4.0 %	+1.8 %