

# Sommaire

---

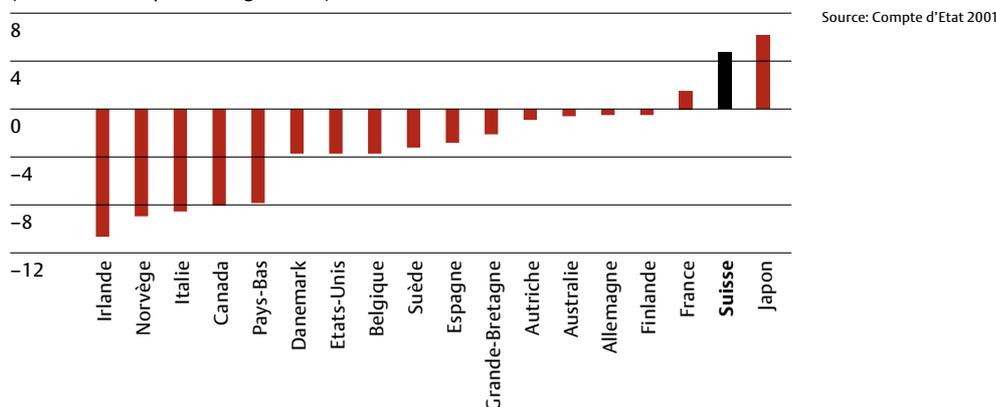
	<b>Management summary</b>	<b>2</b>
<b>1</b>	<b>Politique financière sous pression</b>	<b>18</b>
<b>2</b>	<b>Conception de l'Etat</b>	<b>22</b>
<b>3</b>	<b>Justification économique de l'activité de l'Etat</b>	<b>24</b>
	3.1 Conditions-cadres d'une société fondée sur la liberté	24
	3.2 Intervention de l'Etat: réglementer une activité ou fournir un service	24
	3.3 Assurances obligatoires	25
	3.4 Nécessité de réduire la quote-part de l'Etat	26
<b>4</b>	<b>Aperçu des finances publiques</b>	<b>30</b>
	4.1 Dépenses par niveau de l'Etat et fonction	30
	4.2 Evolution de l'ensemble des dépenses à ce jour	32
	4.3 Tendances de l'évolution des dépenses publiques	34
<b>5</b>	<b>Réformes des groupes de tâches</b>	<b>42</b>
	5.1 Relations avec l'étranger	44
	5.2 Formation	48
	5.3 Finances et impôts	54
	5.4 Santé	58
	5.5 Justice et police	64
	5.6 Culture et loisirs	68
	5.7 Défense nationale	72
	5.8 Prévoyance sociale	76
	5.9 Environnement	86
	5.10 Transports	90
	5.11 Economie publique	96
	5.12 Administration générale	102
<b>6</b>	<b>Annexe</b>	<b>106</b>
	6.1 Liste des abréviations	106
	6.2 Participants aux travaux d'élaboration du Concept des dépenses	108

Note: la classification des groupes de tâches suit l'ordre alphabétique allemand

## Management Summary

Depuis 1990, alors que l'économie faisait du sur-place, l'Etat et les assurances sociales ont connu une croissance sans précédent en Suisse. Cela s'est traduit par une forte augmentation des dépenses publiques et de l'endettement. De tous les Etats de l'OCDE, la Suisse est l'un de ceux où la place de l'Etat a le plus augmenté ces dix dernières années (cf. graphique ci-dessous). Les causes principales en sont le développement des activités étatiques et le ralentissement économique des années 1990.

**Evolution de la quote-part de l'Etat en comparaison internationale**  
(1990–2000, en pourcentage du PIB)



Les citoyens ressentent très directement cette expansion de l'Etat, en consacrant une part toujours plus importante de leurs revenus aux impôts et assurances sociales, ce qui rétrécit d'autant leur marge de décision. Comme l'ont montré les dernières enquêtes sur la consommation, les dépenses de transfert (impôts, assurances sociales et privées) représentaient 31% des budgets des ménages en 1990 et 37% en 2000.

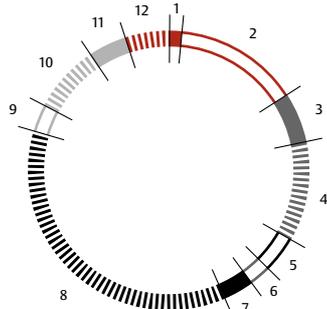
L'augmentation des dépenses publiques ne peut pas continuer au rythme actuel. La hausse des prélèvements fiscaux et sociaux qu'elle implique porte atteinte à la compétitivité de la Suisse. Des dépenses en hausse ne sont d'ailleurs pas synonymes de meilleures prestations. L'exemple de l'école est frappant à cet égard. Malgré les montants considérables engagés dans le système scolaire suisse, les résultats scolaires sont moyens en comparaison internationale. Pour qu'il continue de jouer un rôle favorable à la croissance économique, qu'il mise davantage sur la qualité plutôt que sur la quantité, l'Etat doit diminuer son appétit et utiliser plus efficacement les moyens que les citoyens et les entreprises mettent à sa disposition.

### **Le «Concept des dépenses» présente, pour la première fois, une analyse globale des dépenses publiques et propose des solutions**

En avril 2000, economiesuisse a présenté son «Concept fiscal», qui préconise la baisse de la fiscalité impliquant une maîtrise des finances publiques passant par la stabilisation des dépenses en termes réels. Avec le «Concept des dépenses», economiesuisse souhaite apporter une contribution constructive au nécessaire débat sur la diminution de la quote-part de l'Etat, en proposant des moyens propres à contenir l'augmentation des dépenses publiques. Le «Concept des dépenses» présente, pour la première fois, une analyse globale des dépenses de la Confédération, des cantons, des communes et des assurances sociales.

Cette vue d'ensemble est nécessaire, d'une part pour mieux concilier la politique financière et la politique de chacun des groupes de tâches et, d'autre part, pour éviter d'effectuer de simples transferts de charges d'une collectivité à l'autre. Des propositions

### Quote-part de l'Etat par groupes de tâches (1999)



- 1 Relations avec l'étranger: 2 %
- 2 Formation: 14 %
- 3 Finances et impôts: 6 %  
(sans le pour cent de TVA pour l'AVS)
- 4 Santé: 12 %  
(y.c. réductions primes AM)
- 5 Justice et police: 4 %
- 6 Culture et loisirs: 2 %
- 7 Défense nationale: 4 %
- 8 Prévoyance sociale: 36 %  
(sans réductions primes AM)
- 9 Environnement: 3 %
- 10 Transports: 8 %
- 11 Economie publique: 4 %
- 12 Administration générale: 5 %

Source: AFF, Finances publiques en Suisse 1999; OFAS, Statistiques des assurances sociales 2001

concrètes sont formulées dans tous les domaines d'activité de l'Etat. Certaines sont d'ailleurs déjà examinées par le Parlement. Finalement, il reviendra aux politiciens et aux citoyens de choisir la direction dans laquelle aller, selon les voies démocratiques, mais en toute connaissance de cause.

L'analyse se base sur la classification officielle, par fonctions, des budgets publics. Elle met en évidence pour chaque groupe de tâches:

- Quel niveau de l'Etat assume les coûts et à quoi servent les dépenses
- L'évolution des dépenses à ce jour et les projections pour l'avenir
- Le potentiel d'amélioration apporté par les réformes possibles.

### En Suisse, l'Etat et les assurances sociales s'octroient une part toujours plus importante du gâteau économique

De tous les Etats de l'OCDE, la Suisse est avec le Japon celui où la quote-part de l'Etat (dépenses de l'Etat par rapport au produit intérieur brut) a le plus progressé depuis 1990 (cf. graphique page 2). Dans le même temps, la majorité des autres pays ont vu leur quote-part baisser ou se stabiliser. Certes, la Suisse fait encore assez bonne figure, avec une quote-part officielle de près de 40% du PIB. Cependant, ce chiffre est trompeur, car il ne comprend pas toutes les dépenses d'institutions financées par des prélèvements obligatoires, comme, par exemple, le deuxième pilier ou l'assurance maladie. Même si le niveau absolu de quote-part de l'Etat n'est qu'un des éléments pouvant influencer la croissance économique, il faut en permanence examiner et améliorer la manière dont l'Etat utilise les ressources dont il dispose. Car seul un Etat efficace est susceptible de favoriser la croissance et la prospérité.

Avec 55 mrd fr., soit de 36% des dépenses, la prévoyance sociale est le poste le plus important, suivie de loin par la formation et la santé (cf. tableau ci-dessous et graphique à gauche). Les autres groupes de tâches ont une part beaucoup plus restreinte. C'est également le domaine de la prévoyance sociale qui a connu la plus forte augmentation des dépenses. Elles ont progressé de 6,1% par an entre 1990 et 1999, alors que l'ensemble des dépenses publiques a augmenté de 4% par an et le PIB de 2,3% seulement. Cet écart entre la croissance du PIB et celle des dépenses est la cause de la forte augmentation de la quote-part de l'Etat.

Groupes de tâches	Dépenses 1990 (en mrd fr.)	Dépenses 1999 (en mrd fr.)	Progression 1990-1999 (en mrd fr.)	Evolution moyenne par année
Relations avec l'étranger	1.6	2.1	+ 0.5	+ 3.5 %
Formation	16.7	22.0	+ 5.3	+ 3.1 %
Finances et impôts	5.4	8.9	+ 3.5	+ 5.6 %
Santé	12.3	17.7	+ 5.4	+ 4.2 %
Justice et police	4.9	6.5	+ 1.6	+ 3.2 %
Culture et loisirs	3.1	3.6	+ 0.5	+ 1.7 %
Défense nationale	6.7	5.4	- 1.3	- 2.3 %
Prévoyance sociale	32.3	55.2	+ 22.9	+ 6.1 %
Environnement	3.7	4.8	+ 1.1	+ 3.0 %
Transports	9.2	12.1	+ 2.9	+ 3.1 %
Economie publique	5.2	6.7	+ 1.5	+ 2.9 %
Administration générale	6.0	7.8	+ 1.8	+ 2.9 %
Doubles imputations	- 1.9	- 2.7	- 0.8	
<b>Total</b>	<b>105.1</b>	<b>150.1</b>	<b>+ 45.0</b>	<b>+ 4.0 %</b>
PIB	317.3	388.6		+ 2.3 %
Quote-part de l'Etat	33.1 %	38.6 %		

Sources: AFF, Finances publiques en Suisse 1999; OFAS, Statistique des assurances sociales 2001

Des finances publiques saines et un système fiscal attrayant sont des atouts importants pour une place économique. Cependant, la compétitivité d'un pays ne se mesure pas seulement à l'efficacité de sa politique financière. Une politique monétaire adéquate, la qualité de la main d'œuvre et du marché du travail, l'accès aux marchés, les ressources et les technologies, une administration fiable et efficace et des infrastructures performantes sont autant de facteurs exerçant une influence sur la croissance et la prospérité. Seul un Etat aux finances saines dispose des moyens et de la marge de manœuvre nécessaires pour relever ces défis. Aussi faut-il veiller à ce que les recettes et les dépenses restent en harmonie.

#### **Comment calcule-t-on la quote-part de l'Etat?**

La quote-part de l'Etat est le rapport entre les dépenses totales des administrations publiques et le produit intérieur brut (PIB).

Selon la définition officielle de la quote-part, les dépenses publiques comprennent:

- les dépenses de la Confédération, des cantons et des communes
- les dépenses des assurances sociales obligatoires, c'est à dire l'AVS, l'AI, les APG, l'assurance chômage, la SUVA et les allocations familiales dans l'agriculture

En 1999, la quote-part calculée selon cette définition atteignait 38,6% du PIB.

Toutefois, la quote-part de l'Etat grimpe à 50% si l'on prend en compte les dépenses de toutes les institutions financées par des prélèvements obligatoires, soit le deuxième pilier, les allocations familiales, l'assurance maladie et certains éléments de l'assurance accident.

#### **La réduction de la quote-part de l'Etat est nécessaire**

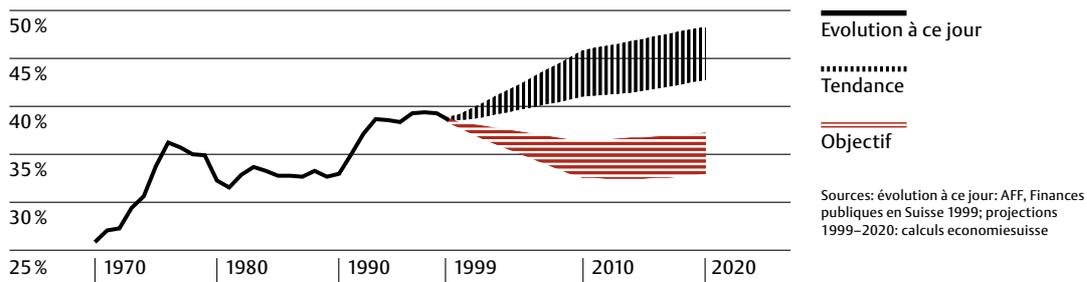
L'activité de l'Etat peut et doit avoir des effets positifs sur la prospérité. Toutefois, si les dépenses de l'Etat et des assurances continuent de croître au rythme actuel, la quote-part de l'Etat en Suisse dépassera prochainement la moyenne des pays de l'OCDE et rejoindra même celle des pays où elle est la plus élevée. Cela provoquera inévitablement une augmentation des prélèvements fiscaux et sociaux, ainsi que de la dette publique. La compétitivité de la Suisse s'en trouvera considérablement affectée, ce qui aura un impact négatif sur la croissance économique, l'emploi et, finalement, la prospérité.

#### **Pour réduire la quote-part de l'Etat, il faut stabiliser les dépenses publiques**

L'objectif du Concept des dépenses est de proposer des moyens concrets pour juguler l'augmentation incontrôlée des dépenses de l'Etat et faire diminuer la quote-part. Pour cela, il faut stabiliser les dépenses publiques en termes réels. En d'autres mots, leur augmentation ne doit pas dépasser le taux d'inflation. Chaque fois que le produit intérieur brut connaîtra une croissance réelle, la quote-part diminuera automatiquement. Plus le taux d'augmentation des dépenses se rapprochera de zéro, plus le mécanisme sera efficace. En suivant cette voie, il est tout à fait envisageable que la Suisse retrouve le niveau de la quote-part de 1990.

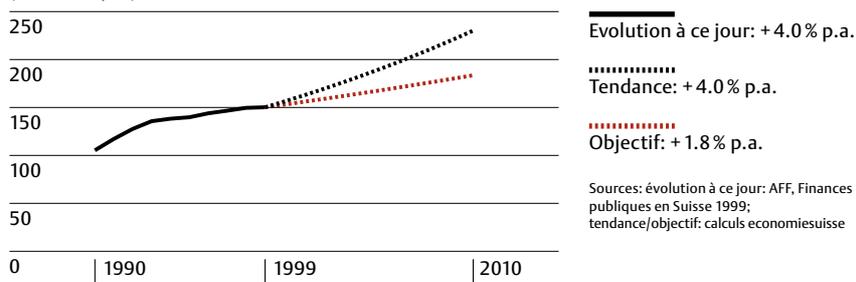
$$\left[ \begin{array}{l} \text{Dépenses stables} \\ \text{Croissance du PIB} \end{array} \right] = \text{Baisse de la quote-part de l'Etat}$$

### Evolution de la quote-part de l'Etat 1970-1999 et projections jusqu'en 2020



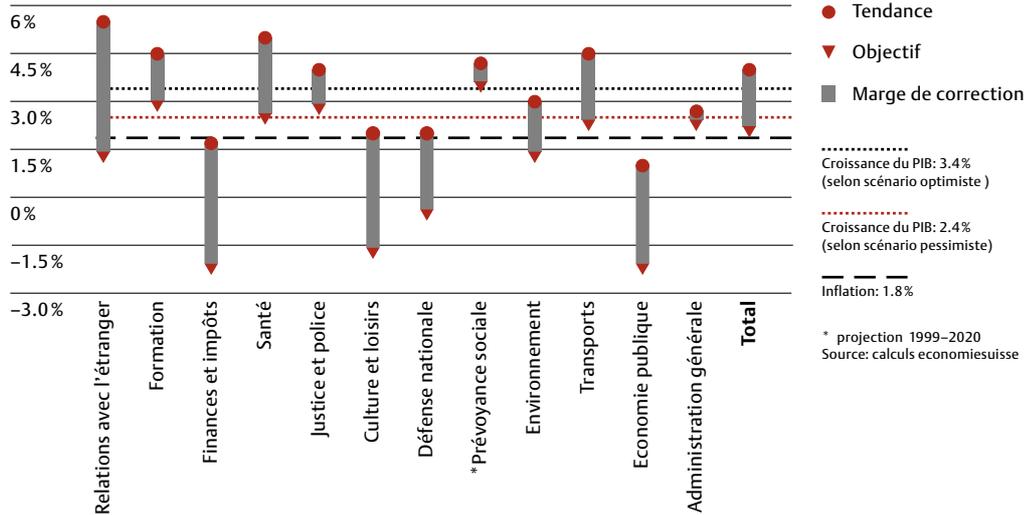
Le graphique ci-dessus met en évidence l'évolution projetée de la quote-part de l'Etat, avec ou sans réformes. Si les dépenses publiques continuent de progresser au rythme de 4% par an (cf. graphique ci-dessous), comme durant la dernière décennie, elles atteindront 230 mrd fr. en 2010 au lieu de 150 actuellement, soit une différence de 80 mrd fr. (scénario «tendance»). Mais, grâce à des réformes, il est possible de limiter leur augmentation à 1,8% par an, ce qui pourrait même permettre de revenir à la quote-part de 1990 (scénario «objectif»). Dans ce cas, les dépenses s'élèveraient à 180 mrd fr. en 2010, ce qui représenterait 30 mrd fr. de plus qu'aujourd'hui, mais 50 mrd fr. de moins que dans l'évolution de «tendance». En admettant une inflation moyenne estimée à 1,8% par an, l'objectif de stabilisation des dépenses serait atteint.

### Dépenses entrant dans la quote-part de l'Etat 1990-2010 (en mrd fr./an)



Pour atteindre le but visé et obtenir une correction de la tendance dans l'évolution des dépenses, il importe d'agir partout où cela est possible. Le graphique à la page 6 montre qu'un potentiel d'amélioration existe dans tous les domaines d'activité de l'Etat, indépendamment de leur importance relative, et que chacun d'entre eux peut contribuer au rétablissement de finances saines.

**Croissance des dépenses et marge de correction par groupes de tâches: projection pour 1999–2010 (Croissance nominale par année)**



**Stabiliser les dépenses conduit à faire des choix**

L'Etat se doit d'évoluer en fonction des transformations de la société. Le financement de nouvelles tâches ou le renforcement de certaines autres n'est pas en contradiction avec la stabilisation des dépenses. Pour dégager des moyens supplémentaires en faveur d'un domaine, on peut diminuer les dépenses dans un ou plusieurs autres domaines. Stabiliser les dépenses, c'est s'obliger à faire des choix, s'interroger sur les priorités de l'Etat, examiner où son intervention n'est plus nécessaire ou doit prendre d'autres formes. Les priorités et les accents du Concept des dépenses sont fixés par les taux de croissance pour chacun des groupes de tâches ainsi que par les corrections apportées par rapport à l'évolution «tendance» (cf. graphique ci-dessus).

**Stabiliser les dépenses et améliorer les prestations de l'Etat**

En stoppant la croissance des dépenses, l'Etat devra plus systématiquement se demander si ses prestations sont à la hauteur des moyens qu'il y consacre. Aux yeux des citoyens, ce rapport prix/prestation est important. S'ils estiment qu'il est bon, cela contribue à renforcer leur estime et leur confiance en l'Etat.

## Situation et principales propositions dans les douze domaines d'activité de l'Etat

### Relations avec l'étranger

*Compétence exclusive de la Confédération:* L'aide au développement représente la principale dépense de la Confédération dans le domaine des relations avec l'étranger, suivie par les frais liés aux relations politiques et économiques. Bien que ces postes ne représentent qu'une faible part du budget fédéral, ils peuvent également contribuer aux efforts visant à contenir l'augmentation des dépenses.

*Trop forte augmentation prévue des dépenses:* Depuis 1990, les relations avec l'étranger ont enregistré une progression de leurs dépenses de 3,3% par an. Le Conseil fédéral envisage d'augmenter sensiblement les budgets de l'aide au développement, afin que la Suisse y consacre 0,4% de son PNB au lieu de 0,3% actuellement. Cela impliquerait une hausse des dépenses de 5,5% par an, ce qui est considérable. Il est tout à fait envisageable de la limiter à 1% par an.

*Priorité à une utilisation plus efficace des moyens à disposition:* En définissant encore mieux les priorités de son aide au développement et en se concentrant sur des programmes d'une durée limitée, la Suisse pourrait accroître l'efficacité de son aide. Elle doit en tout cas éviter de se fixer un objectif par rapport au PNB. La qualité de l'aide importe plus que sa quantité, d'autant que la Suisse fait partie des dix pays les plus généreux en la matière.

### Principales propositions

---

Resserrer le réseau diplomatique et consulaire

---

Economiser dans le domaine des contributions volontaires à des organisations internationales pour financer les frais de l'adhésion de la Suisse à l'ONU

---

Prévoir une diminution progressive de l'aide aux pays de l'Est

---

Examiner d'un œil critique l'aide aux pays en transition

---

Donner la préférence à des projets d'aide au développement d'une durée limitée

---

### Formation

*Des investissements très importants:* Après les assurances sociales, la formation et la recherche sont les domaines où l'Etat dépense le plus. Ce sont les cantons (50%) et les communes (34%) qui assument la plus grande part des dépenses. Les écoles publiques (primaires et secondaires inférieures) absorbent la moitié du budget. La Confédération, pour sa part, finance entièrement les EPF, soutient les autres hautes écoles et prend en charge la recherche fondamentale et appliquée. Il est intéressant de relever que près des deux tiers des dépenses de formation sont constituées par les salaires des enseignants.

*Pour une croissance ciblée des dépenses:* Depuis 1990, les dépenses de formation ont connu une croissance légèrement supérieure à 3% par an. Cette croissance plutôt contenue par rapport aux autres domaines s'explique essentiellement par la hausse modérée du salaire des enseignants. En raison des rattrapages demandés et du nombre d'étudiants croissant ces prochaines années, l'augmentation des dépenses risque d'atteindre 4,5% par an d'ici à 2010. Grâce à des mesures visant à améliorer tant la qualité que l'efficacité du système de formation, il devrait être possible de les contenir à 2,6%. La priorité accordée à la formation et à la recherche devra néanmoins clairement apparaître dans les budgets publics, en comparant le taux de croissance des dépenses dans ces domaines à celui des autres domaines.

*Atteindre des objectifs élevés en privilégiant l'efficacité:* La qualité de la formation, qu'elle soit de base ou continue, ainsi que la qualité de la recherche sont des éléments

déterminants pour assurer la croissance économique de la Suisse. S'il est nécessaire d'investir dans ce domaine, cela ne justifie pas un emballement des dépenses. Il y a moyen de faire face aux besoins en cherchant d'abord à améliorer l'efficacité des montants engagés, et ce à tous les niveaux.

### Principales propositions

---

Scolariser les enfants plus tôt et avancer l'âge d'obtention de la maturité
Compte tenu du faible taux de natalité, il n'est pas nécessaire d'augmenter l'effectif des enseignants, mais plutôt de garantir leur qualité
Préserver la souveraineté et la responsabilité financière des cantons
Renforcer la coopération intercommunale dans le domaine des infrastructures scolaires ainsi que la coopération intercantonale pour le matériel scolaire et la formation des enseignants
Renforcer l'attrait de la formation professionnelle, pour décharger les universités
Instituer un soutien commun de la Confédération et des cantons aux hautes écoles
Passer à un système de financement forfaitaire pour les hautes écoles, dépendant des résultats, et uniformiser les règles de financement pour toutes les institutions
Accroître l'autonomie des universités, afin de leur permettre de se différencier et de se concurrencer davantage, voire de se regrouper pour former des centres d'excellence
Augmenter modérément les taxes d'études et introduire un système organisé en plusieurs cycles, afin d'inciter les étudiants à terminer plus rapidement leurs études
Renforcer la sélection au niveau de la maturité et des hautes écoles
Limiter l'engagement de l'Etat à la recherche fondamentale

---

### Finances et impôts

*Dettes publiques très importantes:* Le poste «finance et impôts» comptabilise les intérêts et frais de gestion des dettes et des placements des collectivités publiques. La Confédération est responsable d'un peu moins de la moitié des 200 milliards de francs de dettes accumulés par les pouvoirs publics. Le reste se répartit entre cantons et communes. Ces dettes ont donné lieu en 1999 au paiement de plus de 8 mrd fr. d'intérêts.

*Forte progression des charges d'intérêt:* Suite à l'explosion de la dette depuis 1990, les dépenses du groupe de tâches ont connu une croissance de 5,6% par an. L'amélioration passagère des finances publiques suite à la reprise économique devrait contribuer à faire revenir cette augmentation dans des limites plus raisonnables, estimées à 1,7% par an. Cependant, l'accroissement envisagé des dépenses publiques risque à nouveau de faire progresser l'endettement et, par conséquent, les charges d'intérêt. L'objectif serait de faire diminuer les dépenses de ce poste de 2,5% par an.

*S'attaquer aux causes de l'endettement:* La mesure la plus efficace pour limiter les charges d'intérêt est d'arriver à maîtriser l'augmentation des dépenses publiques, ce qui évitera la création de nouvelles dettes. Des instruments comme les freins à l'endettement et les baisses d'impôts contribueront à atteindre cet objectif. Il est également nécessaire de faire preuve de prudence dans l'octroi des prêts publics et de désendetter les collectivités publiques à tous les niveaux, en priorité grâce aux recettes extraordinaires qu'elles pourraient obtenir.

### Principales propositions

---

Mettre au point un plan de remboursement partiel des dettes publiques à tous les niveaux de l'Etat, au moyen de recettes extraordinaires

---

Généraliser les freins à l'endettement dans les cantons et les communes

---

Exiger que chaque nouvelle dépense soit compensée par des économies équivalentes dans d'autres domaines

---

Prévoir des règles plus strictes dans la politique des prêts accordés par les pouvoirs publics

---

Promouvoir les baisses d'impôt, afin d'enrayer l'apparition de nouvelles dépenses

---

Maintenir la souveraineté fiscale des cantons et des communes, afin de permettre une saine concurrence fiscale

---

Soutenir la nouvelle péréquation financière, qui contrecarre la tendance actuelle à la centralisation. Seule une péréquation financière transparente, mesurée et accompagnée d'un désenchevêtrement des tâches, renforcera l'autonomie cantonale et communale

---

Développer les droits populaires en matière financière et fiscale (p.ex. fixation des taux d'imposition, référendum pour les grands crédits)

---

### Santé

*Cantons et communes en première ligne:* Les cantons et les communes prennent en charge 90% des dépenses que l'Etat consacre à ce secteur. Il faut noter que la plus grande partie des coûts de la santé sont en fait pris en charge par les assurés, via leurs primes d'assurance maladie. C'est pourquoi, bien que l'assurance maladie soit obligatoire, les montants versés par les assurés ne sont pas pris en compte dans la quote-part de l'Etat.

*Des dépenses en progression constante:* Globalement, les coûts de la santé ont doublé entre 1985 et 1999. Mais, avec 4,2% par an depuis 1990, l'augmentation des dépenses de santé a été moins forte pour les pouvoirs publics que pour les assurés. A l'avenir, il faut compter avec une hausse continue des dépenses, que l'on peut chiffrer à 5% par an. L'objectif serait de la ramener à 2,2% par an.

*Développer la responsabilité individuelle et la concurrence pour maîtriser les coûts :* La viabilité à long terme du système de santé passe par une maîtrise des coûts. Bien qu'il n'y ait pas de solution miracle, de nombreuses mesures peuvent contribuer à atteindre cet objectif. Elles ont pour caractéristique commune d'augmenter la prise de conscience individuelle des coûts de la santé et d'introduire plus de concurrence là où il est possible de le faire, compte tenu des particularités du domaine de la santé.

### Principales propositions

---

Maintenir l'assurance maladie obligatoire

---

Conserver des primes maladie par tête, avec des réductions individuelles en cas de revenu insuffisant

---

Relever la franchise de base et la participation aux coûts

---

Examiner le catalogue des prestations de l'assurance de base et prendre des mesures visant à garantir le caractère adéquat des traitements

---

Couvrir les prestations de confort par des assurances complémentaires

---

Cantonaliser la réduction des primes

---

Harmoniser les règles de financement des prestations obligatoires. Financer les hôpitaux par les seules assurances maladie (système «moniste»)

---

Lever totalement l'obligation de contracter, au moins dans le secteur ambulatoire

---

Encourager la fusion et le regroupement d'hôpitaux

---

### Justice et police

*Cantons et communes en première ligne:* La justice et la police sont des tâches fondamentales de l'Etat. Deux tiers des 6,5 milliards dépensés dans ce domaine sont assumés par les cantons. Avec 500 mio fr., la Confédération n'a qu'un rôle accessoire en la matière. L'essentiel des moyens est consacré à la police et à la tenue des registres publics.

*Croissance des dépenses essentiellement dans le domaine judiciaire:* De 1990 à 1999, les dépenses ont crû de 3,2% par an. L'augmentation a été très sensible dans le secteur judiciaire. En revanche, les moyens mis à disposition de la police ont suivi le rythme de l'inflation.

*Améliorer l'efficacité et la coopération:* Dans le cadre des réformes prévues dans ce secteur (Police XXI et USIS), des besoins de rattrapage se feront sentir ces prochaines années tant pour la police que pour la justice, si bien que les dépenses risquent de connaître une progression d'environ 4% par an. Comme il n'est pas question de faire maigrir ces secteurs, il faut rechercher une amélioration de l'efficacité là où c'est possible, afin de limiter la hausse des dépenses à 2,5%.

### Principales propositions

---

Considérer de manière globale les forces à disposition pour le maintien de la sécurité intérieure (police, gardes-frontière, armée) et les optimiser du point de vue financier

---

Définir les tâches prioritaires de la police et se focaliser sur celles-ci

---

Maintenir une police décentralisée, proche de la population, mais améliorer la collaboration intercantonale et à l'intérieur des cantons, afin d'éviter les doublons

---

Créer une force de réserve intercantonale rapidement mobilisable, tout en limitant le rôle de la Confédération à une mission de coordination

---

Regrouper les achats de matériel, pour réaliser des économies

---

Facturer les prestations policières de «confort», notamment dans le cadre de manifestations à caractère commercial (festivals p.ex.)

---

Harmoniser les codes de procédures civiles et pénales cantonales

---

Faciliter l'organisation de procédures de conciliation et relever le montant des valeurs litigieuses, pour éviter un recours systématique à l'appareil judiciaire

---

Utiliser le potentiel de rationalisation permis par le e-government dans le domaine des registres publics et mettre à profit les économies d'échelle existantes

---

### Culture et loisirs

*Les communes en première ligne:* La construction d'installations culturelles et sportives et le soutien à la culture sont essentiellement le fait des communes et des cantons. Il est intéressant de relever que les villes fournissent un effort proportionnellement très important dans ce domaine. Par ailleurs, il faut noter que les 3,6 mrd fr. du budget sportif et culturel ne comprennent pas les 1,2 mrd fr. dépensés par la SSR, montant qui n'entre pas dans la quote-part de l'Etat, bien que financé par des taxes.

*Hausse des dépenses calquée sur l'inflation, à l'exception de la Confédération:* Les dépenses de ce groupe de tâches ont grosso modo suivi le rythme de l'inflation. Exception notable, la Confédération a accru ses dépenses de près de 9% par an, et ce depuis près de 40 ans. Dans l'ensemble, on devrait enregistrer une hausse des dépenses d'environ 2% par an ces prochaines années. Grâce à des mesures adéquates, l'objectif d'une diminution de 2% par an paraît réaliste.

*Concentrer les moyens et recourir davantage au financement privé:* En matière de culture et de sport, la Confédération, les cantons et les communes pourraient éviter de disperser leurs forces, en se fixant des objectifs plus précis. Le soutien au sport et à la culture doit être assuré en priorité par le secteur privé, ce qui ménagerait d'autant les budgets publics.

#### Principales propositions

- 
- Réduire l'engagement de la Confédération aux seuls projets de portée nationale
  - Cesser le subventionnement du transport des journaux par la Confédération
  - Faire assumer une plus grande partie des coûts de la culture et du sport par les bénéficiaires directs
  - Augmenter la part de financement en provenance du secteur privé, au moyen du sponsoring par exemple
  - Imputer le coût des infrastructures et des prestations fournies par les centres urbains aux autres collectivités publiques qui en profitent
  - Concevoir les installations culturelles et sportives de manière multifonctionnelle
- 

### Défense nationale

*Chasse gardée de la Confédération:* En 1999, les dépenses militaires atteignaient 5,4 mrd fr., presque entièrement à la charge de la Confédération. Le budget militaire se répartit à raison de 60% pour les frais de fonctionnement (salaires et équipement) et de 40% pour les achats de matériel.

*Le seul budget en baisse depuis 1990:* Les dépenses militaires ont connu une forte décroissance depuis 1990, au rythme de -2,3% par an. C'est le seul domaine où des économies de grande ampleur ont été réalisées.

*La tendance dépendra d'Armée XXI:* La Suisse a besoin d'une défense nationale crédible, basée sur un système de milice dont le coût doit cependant être économiquement supportable. En dépit des efforts entrepris, et suivant la forme qu'elle prendra, la réforme Armée XXI va peut-être mettre un terme à la baisse des dépenses militaires. Ainsi, selon le scénario le plus probable, les dépenses risquent d'augmenter de 2% par an d'ici à 2010. Compte tenu du contexte politique et militaire actuel, il est toutefois envisageable de continuer sur la voie des économies, à raison de -0,8% par an.

#### Principales propositions

- 
- Fixer un plafond de dépenses dans le cadre d'Armée XXI
  - Examiner le rôle de la défense militaire dans le cadre d'un concept de sécurité global
  - Echelonner la disponibilité de l'armée en fonction de la menace. En l'absence de risque de guerre, l'acquisition de matériel et d'armement peut se concentrer sur les besoins de l'instruction seulement
-

### Prévoyance sociale

*Le plus important poste de dépenses de l'Etat:* Avec 55,6 mrd fr., la prévoyance sociale représente 36% des dépenses de l'Etat, ce qui en fait de loin le poste le plus important, malgré le fait que certaines assurances sociales (prévoyance professionnelle, assurance accident) ne soient pas ou seulement partiellement prises en compte, car n'entrant pas dans la quote-part de l'Etat. Les quatre cinquièmes des dépenses sociales sont consacrés aux assurances sociales, au rang desquelles l'AVS se taille la part du lion, suivie par l'AI, l'assurance chômage (AC), les dépenses de la SUVA et les prestations complémentaires à l'AVS et à l'AI (PC). Le reste va principalement à l'aide sociale et à l'aide aux réfugiés en Suisse.

*Croissance explosive des dépenses:* Entre 1990 et 1999, les dépenses sociales ont connu une forte croissance de plus de 6% par an. Les dépenses continueront leur progression, principalement à cause du vieillissement de la population. Celui-ci est particulièrement sensible pour l'AVS, où le nombre de cotisants va baisser alors que celui des retraités va fortement augmenter au cours des 30 prochaines années. La progression des dépenses de l'AI fait également naître des craintes. Globalement, l'objectif est de limiter la croissance des dépenses sociales à 3,2% par an au lieu de 4,2%.

*Agir prioritairement sur l'AVS, l'AI et l'AC:* Garantir l'avenir des assurances sociales est l'un des plus grands défis de ces prochaines années. Afin d'atteindre cet objectif, il est nécessaire de modérer efficacement la hausse des dépenses. On obtiendra les meilleurs résultats en agissant prioritairement sur l'AVS, l'AI et l'AC, qui sont les budgets les plus lourds. Dans un contexte où la pression pour une extension des prestations sociales reste très présente, un certain nombre de réformes sont en discussion ou en cours pour contenir l'augmentation des dépenses, mais aussi pour trouver de nouvelles sources de financement.

### Principales propositions

#### Mesures générales

---

S'opposer à la hausse des impôts (par ex. TVA) en faveur des assurances sociales si des compensations fiscales équivalentes ne sont pas prévues

---

Renoncer à l'extension nette des prestations

---

Privilégier l'aide individualisée (aide à la personne), au moyen des prestations complémentaires, plutôt que l'aide généralisée ou l'aide à l'objet

---

Abolir les mesures incitant à renoncer à une activité professionnelle

---

Organiser l'aide sociale selon le principe de subsidiarité. En conséquence, s'opposer à ce que la Confédération prenne en charge l'aide au logement ou la création de structures d'accueil extra-familiales pour les enfants. Refuser l'harmonisation des allocations familiales au niveau fédéral

---

#### AVS et LPP

---

Relever progressivement l'âge de la retraite

---

Ajuster les rentes à l'inflation seulement et moins fréquemment qu'aujourd'hui

---

Augmenter le taux d'activité, celui des femmes et des personnes plus âgées en particulier

---

Renoncer à des mesures de subventionnement incitant à prendre une retraite anticipée

---

Réaliser l'égalité complète des sexes

---

Privilégier la primauté des cotisations dans le deuxième pilier

---

---

AI

---

Ajuster les rentes comme pour l'AVS

---

Conférer plus de compétences médicales aux offices AI

---

Préciser le rôle de la Confédération et des cantons dans le financement des prestations de l'AI

---

Définir plus précisément l'invalidité psychique

---

S'assurer que la nouvelle loi sur l'égalité des handicapés ne donne pas lieu à de nouvelles subventions

---

PC

---

Ancrer définitivement les PC dans la Constitution en tant qu'élément constitutif du système des trois piliers

---

Le recours accru aux PC que suppose une orientation plus marquée vers l'aide au sujet devrait provoquer un surcroît de dépenses

---

AC

---

Faire en sorte que le système de l'AC s'autofinance sur un cycle conjoncturel

---

Allonger la durée minimale de cotisation

---

Réduire la durée maximale d'indemnisation

---

Aide aux réfugiés en Suisse

---

Mettre sur pied des procédures permettant de traiter les demandes d'asile rapidement et équitablement

---

Optimiser la collaboration entre Confédération et cantons

---

### **Environnement**

*Tâche des communes et des cantons:* Les charges liées au traitement des déchets et à l'évacuation des eaux usées représentent l'essentiel des dépenses dans le domaine de l'environnement. Elles sont assumées en premier lieu par les communes et les cantons. Le financement des ces tâches s'effectue essentiellement au moyen de taxes, conformément au principe du pollueur-payeur.

*Croissance modérée en vue:* Les dépenses dans ce domaine ont connu une croissance de 3% ces dernières années. Selon les prévisions, elles devraient continuer à progresser au même rythme. L'objectif est de ramener l'augmentation à 1% par an.

*Etendre le principe du pollueur-payeur:* Le financement des dépenses de protection de l'environnement par les personnes ou entreprises produisant des déchets (pollueur-payeur) a démontré sa validité et doit être étendu partout où cela est possible. Pour préserver la neutralité fiscale, les impôts doivent, en contrepartie, décroître dans la même proportion. L'introduction de plus de concurrence favorisera également une baisse des coûts.

### **Principales propositions**

---

Tenir compte de critères écologiques dans l'octroi des subventions, mais sans pour autant faire augmenter le niveau général des dépenses

---

Etendre le financement par des taxes dans le domaine de la protection de l'environnement et abaisser les impôts généraux en conséquence

---

Concevoir le financement par les taxes de telle manière que le besoin économiquement avéré de renouvellement des infrastructures soit pris en compte, afin d'éviter des charges financières ultérieures

---

Favoriser la coopération entre communes et cantons pour la gestion et l'élimination des déchets

---

Mettre plus en concurrence les prestataires de services publics ou privés

---

Diminuer le rôle de la Confédération dans ce domaine, afin de favoriser la prise en charge de ces problèmes par les entités les plus proches des administrés, conformément aux principes de subsidiarité et d'équivalence

---

### Transports

*La Confédération finance l'essentiel des dépenses de transport:* Les dépenses de transport pèsent lourd dans les budgets publics, spécialement pour la Confédération. En 1999, les 12 mrd fr. à disposition se sont répartis presque à parts égales entre le réseau routier et les transports publics.

*Transports publics privilégiés:* La hausse des dépenses s'est élevée à 3,1% par an entre 1990 et 1999. Cette progression relativement modérée ne doit pas cacher le fait que les dépenses pour les transports publics ont connu un développement nettement plus soutenu que celles destinées au réseau routier. Les prévisions indiquent que cette disparité subsistera ces prochaines années. Globalement, les coûts risquent d'augmenter d'environ 4,5% par an, ce qui est considérable et s'explique en partie par les besoins de rattrapage existant en matière routière (trafic d'agglomération et autoroutes), ainsi que par le développement des transports urbains publics et par la réalisation des grands projets ferroviaires, les transversales alpines en particulier. Il paraît raisonnable de fixer un objectif d'augmentation de 2% par an.

*Adapter l'offre aux besoins et faire supporter les coûts aux utilisateurs:* Un réseau de transports privés et publics performants représente un atout tant pour la population que pour les entreprises. Afin de favoriser l'adaptation du réseau à la demande, il paraît nécessaire d'introduire plus de transparence dans le financement des transports, de favoriser la concurrence entre moyens de transport, de trouver des solutions alternatives pour financer le développement du réseau, comme le «road pricing» (péage) ou la privatisation de certains tronçons routiers.

### Principales propositions

---

Mieux coordonner les divers modes de transport de manière à éviter les surcapacités

---

Supprimer les subventions croisées afin de permettre à la concurrence de s'exercer sur des bases saines

---

Privilégier le financement et l'exploitation privés du réseau autoroutier et de son extension, en permettant aux exploitants de prélever des péages. En parallèle, réduire l'impôt sur les huiles minérales et supprimer la vignette autoroutière

---

Confier entièrement aux cantons la compétence financière en matière de routes principales

---

Faire si possible financer l'extension des réseaux urbains et la construction de ponts et tunnels par les cantons et les communes concernés, éventuellement avec la participation d'entreprises privées. Permettre l'introduction de péages, assortie d'une baisse correspondante des impôts

---

Continuer d'optimiser les subventions générales allouées aux CFF

---

Examiner la possibilité de redimensionner le trafic ferroviaire régional, en le remplaçant le cas échéant par des lignes de bus. Laisser aux communautés intéressées le financement d'offres dépassant la desserte de base

---

Mettre un accent particulier sur le trafic d'agglomération par rapport au trafic régional. Les transports publics d'agglomération doivent relever de la compétence des cantons avec, dans la mesure du possible, la participation de partenaires privés

---

Compenser avec d'autres projets les éventuels coûts supplémentaires inévitables lors de la réalisation des grands projets ferroviaires. Privilégier les critères de rentabilité par rapport à ceux de politique régionale et étudier de près la possibilité d'associer des partenaires privés aux projets pour ceux qui ne sont pas encore réalisés

---

### **Economie publique**

*L'agriculture se taille la part du lion:* A lui seul, le secteur agricole a absorbé 70% des 6,7 mrd fr. que l'Etat a consacré au soutien à l'économie en 1999. Les subventions agricoles prennent essentiellement la forme de paiements directs et de soutien aux prix et à l'écoulement des produits. C'est la Confédération qui est de loin le principal bailleur de fonds dans ce domaine. Les moyens restants sont principalement consacrés aux secteurs de la sylviculture, du tourisme, de l'industrie et de l'artisanat et à celui de l'énergie.

*Forte augmentation du soutien agricole:* Les sommes consacrées à l'agriculture ont connu une augmentation de près de 50% entre 1990 et 1999, soit près de 4,4% par an pour ce seul secteur. Cela explique pratiquement la totalité de la croissance de 2,3% par an pour cette même période pour l'ensemble des dépenses octroyées au domaine de l'économie publique. Les effets attendus de la première réforme agricole, basée sur l'augmentation des paiements directs et la suppression progressive du soutien au marché, se font manifestement attendre. Selon les prévisions, les dépenses dans le domaine de l'économie publique pourraient croître au rythme de 1% par an d'ici à 2010. Il n'est toutefois pas exclu qu'elles prennent l'ascenseur si des revendications comme le maintien du réseau postal actuel ou le soutien à l'énergie hydroélectrique sont exaucées. En prenant des mesures adéquates, il devrait être possible de faire diminuer les dépenses de 2,5% par an.

*Agir principalement dans le domaine des dépenses agricoles:* Pour parvenir à faire des économies, il s'agira d'intervenir là où la Confédération dépense le plus, c'est-à-dire dans le domaine agricole. Le passage plus rapide d'une économie administrée à un régime de marché devrait faciliter la réalisation de l'objectif fixé.

### **Principales propositions**

---

Poursuivre et accélérer les réformes agricoles, en favorisant la diminution du nombre d'exploitations et l'augmentation de leur taille tout en développant des mesures d'accompagnement sociales limitées dans le temps

---

Orienter davantage l'agriculture sur le marché, en levant les contingents existant actuellement, en diminuant rapidement le soutien aux prix et à l'écoulement des produits et en ouvrant le marché grâce à une réduction des barrières douanières

---

Supprimer le soutien aux produits «bio», mais imposer une meilleure déclaration des produits, de manière que le consommateur puisse choisir en connaissance de cause

---

Dans le domaine de la sylviculture, concentrer l'aide de l'Etat sur les mesures de protection contre les catastrophes naturelles et clarifier la répartition des compétences entre Confédération et cantons

---

Dans le domaine de l'énergie, limiter l'intervention de l'Etat à un rôle de coordination

---

Eliminer progressivement les interventions de l'Etat incompatibles avec une politique économique saine, visant au maintien des structures dans les domaines de l'industrie, de l'artisanat, du tourisme, de la poste, des banques cantonales, de la promotion de la technologie, de la garantie des risques à l'exportation et de l'économie régionale. Les objectifs de politique régionale, souvent visés par ces mesures, doivent plutôt être réalisés et financés dans le cadre de la nouvelle péréquation financière

---

### **Administration générale**

*Les frais de personnel prédominant:* Le poste «Administration générale» de la classification officielle des dépenses à hauteur de 7,8 mrd fr. ne donne pas une image fidèle des frais de fonctionnement de l'administration au niveau des cantons et de la Confédération. C'est pourquoi il faut lui préférer, pour ces deux niveaux de l'Etat, les statistiques recensant les charges de personnel et de biens et services – soit 35 mrd fr. au total – dont les montants se recoupent avec les autres groupes de tâches. A eux seuls, les frais de personnel représentaient 25 mrd fr. en 1999, à raison de 21 mrd fr. pour les cantons et le reste pour la Confédération.

*Hausse modérée des dépenses:* Les frais de personnel et de fonctionnement de la Confédération et des cantons ont connu une croissance de 2,7% depuis 1990 et devraient suivre cette tendance ces prochaines années. Il doit être possible de ramener la hausse à 2%.

*Priorité à la collaboration et aux mesures augmentant l'efficacité de l'administration:* Pour éviter la multiplication des structures accomplissant les mêmes tâches et mieux les définir, il faut favoriser la collaboration entre entités étatiques, dans la ligne de ce que prévoit la nouvelle péréquation financière. Les expériences visant à augmenter l'efficacité de l'administration doivent également être poursuivies et étendues.

### **Principales propositions**

---

Favoriser la collaboration horizontale et verticale aux différents échelons de l'Etat, afin de supprimer les structures redondantes et atteindre une masse critique

---

Considérer d'un œil favorable les fusions de communes, voire de (demi)-cantons, lorsqu'elles sont politiquement voulues

---

Développer l'utilisation de mandats de prestations et d'enveloppes budgétaires

---

Rapprocher les conditions d'embauche de l'Etat de celles de l'économie privée (salaire, statut de fonctionnaire, caisses de pensions, objectifs budgétaires)

---

Apporter des améliorations dans les domaines de la gestion des biens immobiliers, de l'informatique et des marchés publics

---

Encourager la modération en ce qui concerne les postes d'état-major, les voyages et missions de l'administration, le recours à des experts externes, les activités de relations publiques et de communication

---

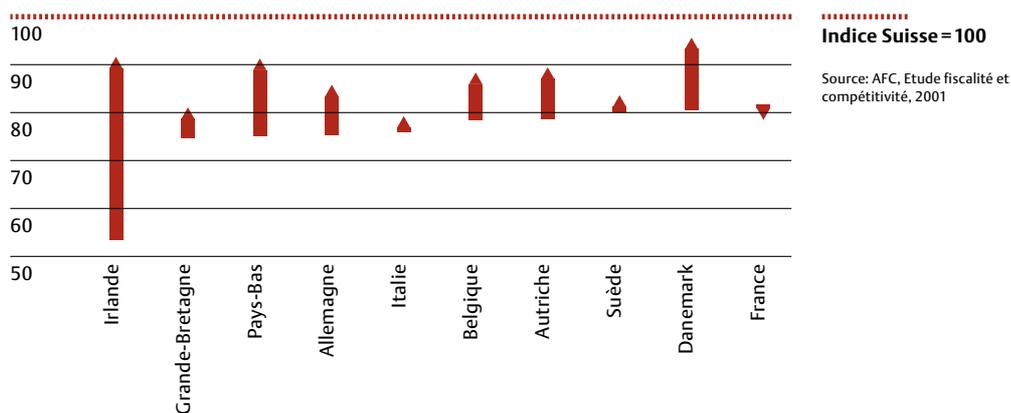


## 1 Politique financière sous pression

Une politique financière saine, en particulier au niveau des dépenses, est au service de la prospérité générale. Elle n'est pas un but en soi. A ce titre, elle doit garantir des conditions-cadres optimales pour la compétitivité, la croissance économique et, par conséquent, l'emploi. Pour atteindre ces objectifs, une politique économique ayant pour vocation de mettre en place un cadre stable tout en veillant à la cohésion sociale et géographique est nécessaire. De plus, si la Confédération souhaite assurer à long terme ses tâches majeures en matière sociale et économique, les finances publiques doivent être saines. On peut se demander si la politique financière menée jusqu'à présent a contribué à la réalisation de ces objectifs.

La comparaison avec des Etats qui sont en compétition avec la Suisse dans la concurrence que se livrent les places économiques permet de juger de notre performance économique. Ainsi, par rapport aux Etats européens sélectionnés, la Suisse affiche toujours le revenu par habitant le plus élevé (cf. graphique ci-dessous). Mais le faible taux de croissance enregistré dans les années 1990 a laissé des séquelles. A l'exception de la France, l'écart entre le revenu par habitant de la Suisse et celui de ses principaux concurrents s'est beaucoup resserré. Autrement dit, certains de ces pays ont fait un véritable bond en avant. La Confédération a reconnu cet état de fait dans le récent rapport du Département fédéral de l'économie (DFE) sur la croissance économique.

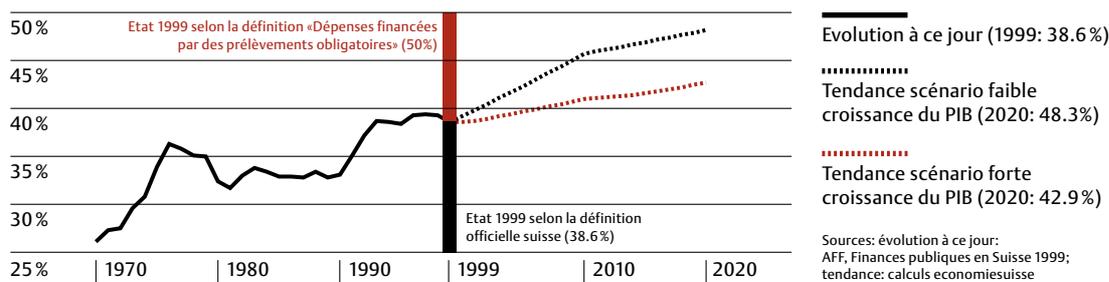
PIB/habitant (parité de pouvoir d'achat): évolution entre 1990 et 1999



Des finances saines sur la durée et un système fiscal attrayant sont des atouts importants pour une place économique. Cependant, la compétitivité d'un pays ne se mesure pas seulement à l'efficacité de sa politique financière. Une politique monétaire adéquate, une main d'œuvre de qualité, les conditions du marché du travail, l'accès aux marchés, les ressources et les technologies, une administration fiable et efficace et des infrastructures performantes sont autant de critères ou de facteurs influant aussi sur la croissance et la prospérité. Cependant, seul un Etat aux finances saines dispose des moyens et de la marge de manœuvre nécessaires pour relever ces défis. Aussi, faut-il veiller à ce que l'évolution des recettes et des dépenses soit sous contrôle.

Du côté de la politique des dépenses, la quote-part de l'Etat a enregistré en Suisse une forte croissance, principalement au début des années 1990, en raison du marasme économique. Les dépenses publiques ont proportionnellement plus progressé que le PIB. Si l'on compare la situation des pays de l'OCDE au cours des dix dernières années, seul le Japon a connu une augmentation de sa quote-part de l'Etat supérieure à celle de la Suisse. Entre 1998 et 2000, la quote-part suisse s'est stabilisée grâce à l'amélioration de

### Evolution de la quote-part de l'Etat entre 1970–1999 et projections jusqu'en 2020



la conjoncture et à une rigueur budgétaire momentanée. Cependant, si l'on remonte plus loin dans le temps, le constat est clair: la quote-part de l'Etat ne cesse d'augmenter (cf. graphique ci-dessus). Les plans financiers actuels de la Confédération et des cantons ainsi que les perspectives des assurances sociales à long terme confirment cette tendance. Une nouvelle hausse de la quote-part de l'Etat paraît inévitable au cours des prochaines années, à moins d'inverser la vapeur. Par ailleurs, la définition officielle de la quote-part de l'Etat en Suisse ne donne qu'une image partielle des dépenses financées par des prélèvements obligatoires (cf. encadré p. 21). Si l'on prend en considération toutes les dépenses liées aux assurances obligatoires – assurance maladie et prévoyance professionnelle incluses – la quote-part de la Suisse avait déjà atteint la moitié du PIB en 1999.

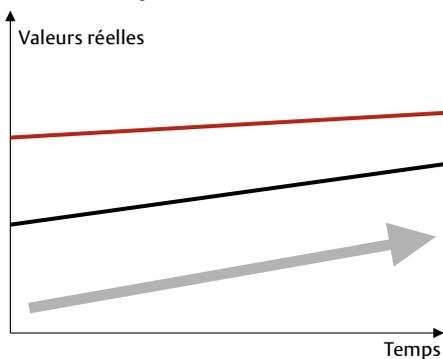
Il est temps de changer de cap. Les dépenses publiques ont atteint un niveau tel que le coût économique de leur financement excède les bénéfiques qui en sont retirés. De ce fait, la charge fiscale actuelle, en partie inefficace et source de distorsions, entrave la compétitivité de la Suisse. Cela provoque un impact négatif sur la croissance économique, l'emploi et, finalement, la prospérité. L'activité de l'Etat peut et doit avoir des effets positifs sur la prospérité. Seule une action concertée au niveau des recettes et des dépenses est à même de redonner du tonus à l'économie et de poser les fondements d'une croissance durable. La quote-part fiscale et la quote-part de l'Etat doivent donc être abaissées. Cependant, pour favoriser la croissance, il ne faut pas se concentrer uniquement sur le *niveau* des recettes et des dépenses, mais aussi sur leur *structure* (cf. graphique p. 20).

Le «Concept fiscal de l'économie», présenté au printemps 2000, a proposé un train de mesures ciblé sur les recettes qui vise à donner un nouveau souffle à l'économie et à renforcer l'attrait fiscal de la Suisse en tant que place économique.

Cependant, la mise en œuvre de ce concept fiscal suppose la stabilisation des dépenses en termes réels, dans le cadre d'un budget équilibré. Cette *consolidation quantitative des dépenses* a pour effet, en période de croissance économique, de faire reculer la quote-part de l'Etat. Précisément en cas de réductions d'impôts, le frein à l'endettement récemment adopté à une large majorité par le peuple et les cantons permet de faire respecter la discipline budgétaire nécessaire. Mais les mesures quantitatives ne suffisent pas. Une amélioration de la structure des dépenses peut accroître leur efficacité, ce qui contribuera de manière déterminante à consolider la croissance et entraîner de ce fait une réduction supplémentaire de la quote-part. La *consolidation qualitative* est donc tout aussi importante. D'ailleurs, *toute réglementation*, même si elle n'entraîne pas directement des dépenses publiques, peut indirectement influencer sur la quote-part de l'Etat en raison de son effet sur l'efficacité globale de l'économie. Toutefois, le présent concept traite de la politique financière et se concentre par conséquent sur les aspects ayant une influence directe sur les dépenses.

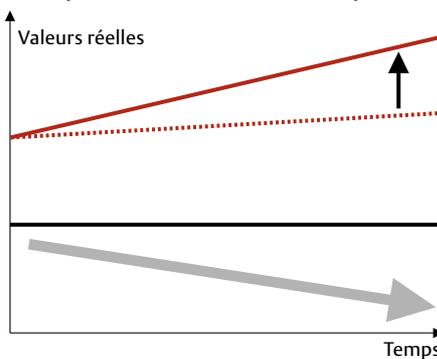
Effet potentiel d'une politique financière encourageant la croissance

Evolution à ce jour



- PIB: croissance faible
- Dépenses publiques: croissance plus que proportionnelle
- Augmentation de la quote-part de l'Etat

Concept fiscal et consolidation des dépenses



- Politique financière favorisant la croissance:
  - Système fiscal compétitif
  - Structure des dépenses optimisée
- PIB: croissance actuelle
- Stabilisation des dépenses publiques
- Recul de la quote-part de l'Etat

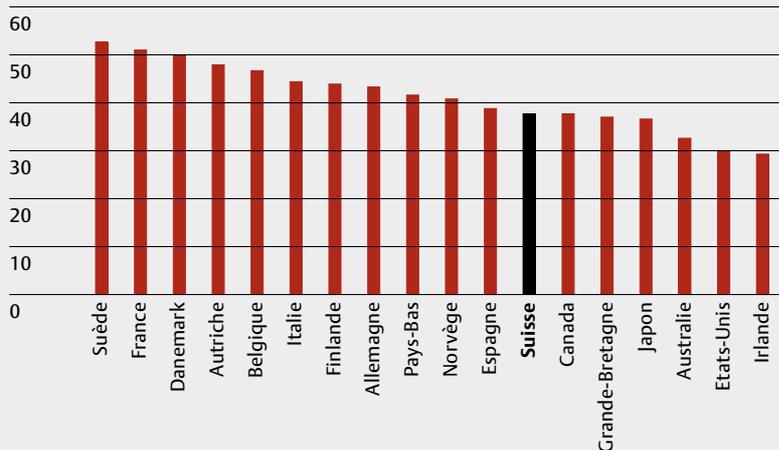
Rappelons enfin que la nature et l'étendue des activités de l'Etat sont en définitive déterminées par le processus de décision démocratique et qu'elles reflètent la volonté politique. Cela ne doit cependant pas empêcher la remise en question des dépenses inefficaces ou entravant la croissance qui menacent à long terme le financement des dépenses publiques jugées importantes. Dans les faits, une *vue d'ensemble des implications financières* fait souvent défaut au moment de prendre des décisions politiques. Le présent concept des dépenses a pour vocation de contribuer à accroître la transparence des finances publiques et souhaite fournir une *base de discussion* pour des réformes possibles. Il s'agit en fait de rapprocher les politiques sectorielles de la politique financière.

Au chapitre 2, nous présentons une *conception de l'Etat* fondée sur les libertés et la responsabilité qui sert de référence générale pour évaluer les dépenses publiques. Il s'ensuit une *justification de l'intervention de l'Etat du point de vue économique* mettant également en évidence pourquoi il importe de réduire la quote-part de l'Etat (chapitre 3). L'ensemble des dépenses prises en considération dans la quote-part de l'Etat est examiné sur cette base. Le chapitre 4 propose ensuite une *vue globale* des finances publiques et de leur évolution à ce jour et future, selon que l'on mette en œuvre des réformes ou non. Les *différents groupes de tâches de l'Etat* sont analysés dans le détail au chapitre 5. Pour chaque groupe de tâches, on trouve une esquisse de l'évolution financière, la formulation de lignes directrices relatives aux réformes et des propositions de mesures concrètes visant à corriger la tendance.

## Encadré 1 Définition de la quote-part de l'Etat en Suisse

La quote-part de l'Etat établit le rapport entre les dépenses du secteur public et le PIB (1999: 389 mrd fr.). Il n'est pas facile de dire où s'arrête le secteur public, en particulier dans le domaine des assurances sociales. Conformément à la *définition officielle*, la quote-part de l'Etat englobe les dépenses de la Confédération, des cantons et des communes (119 mrd fr. au total) et les dépenses des assurances sociales telles que l'AVS, l'AI, les APG, la SUVA et l'AC (31 mrd fr. au total si l'on consolide les assurances sociales entrant dans la quote-part de l'Etat, dont 19 mrd fr. pour l'AVS). Pour 1999, cela fait un total de 150 mrd fr., ce qui correspond à une quote-part de l'Etat de 38,6%. En 2000, la Suisse se positionne encore relativement bien en comparaison internationale avec une quote-part de 37,8%, mais elle se rapproche peu à peu de la moyenne (cf. graphique ci-dessous).

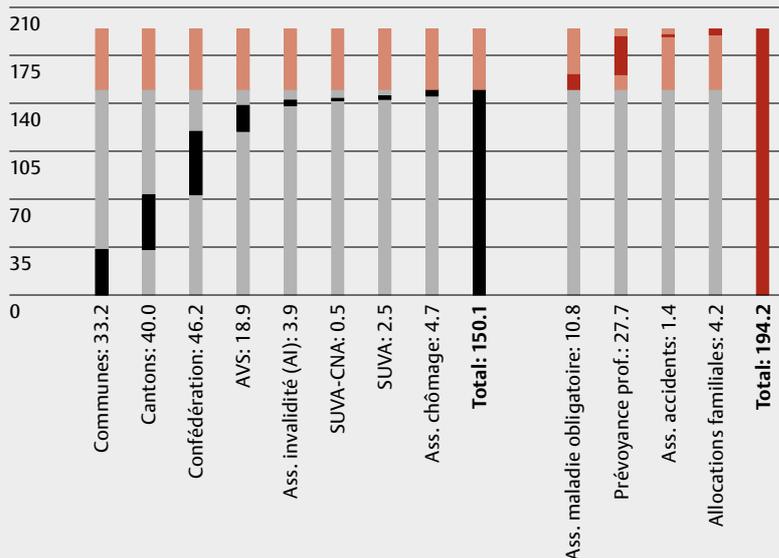
### Quote-part de l'Etat en comparaison internationale (2000, en pourcentage du PIB)



Source: Compte d'Etat 2001

Selon la définition officielle suisse, les dépenses des institutions financées par des prélèvements obligatoires *ne sont pas toutes* prises en compte dans la quote-part de l'Etat (cf. graphique ci-dessous). Il est surtout question de dépenses complémentaires en lien avec l'assurance maladie obligatoire (11 mrd fr.), la prévoyance professionnelle (28 mrd fr.), l'assurance accidents (1 mrd fr.) et les caisses d'allocations familiales (4 mrd fr.). Si l'on tient compte de *toutes les dépenses financées par des prélèvements obligatoires*, la somme des dépenses pour 1999 se monte à 194 mrd fr., et la quote-part de l'Etat à 50%.

### Dépenses prises en considération dans la quote-part de l'Etat (1999, en mrd fr.)



Quote-part de l'Etat selon la définition officielle: 38.6%

Quote-part de l'Etat selon la définition «Dépenses financées par les versements obligatoires»: 50.0%

Source: Administration fédérale des finances, La Vie économique, 02/2002

La définition officielle ne comprend pas non plus les dépenses de certaines institutions publiques aux comptes autonomes, mais financées *par des taxes*. C'est le cas par exemple des dépenses de la SSR ainsi que de celles de prestataires de services dans le domaine du traitement des déchets et de l'évacuation des eaux usées. Une récente étude de l'Université de St-Gall a montré que les recettes de l'Etat à caractère non fiscal ont aussi connu une forte augmentation ces dernières années.

## 2 Conception de l'Etat

Cette présentation succincte de la conception de l'Etat doit donner une référence générale et servir de fil conducteur qualitatif dans l'analyse des dépenses publiques. Les principes exposés ci-dessous ne prétendent pas à l'exhaustivité scientifique. Ils sont plutôt l'expression d'une conviction favorable à un Etat moderne et ouvert, qui s'appuie sur les valeurs traditionnelles de la Suisse. Seules les actions de l'Etat fondées sur les principes de liberté, d'autodétermination et de responsabilité économique individuelle conduisent à une prospérité durable et à un niveau de dépenses publiques supportable à long terme. L'objectif n'est pas ici de recréer l'Etat; il s'agit d'examiner attentivement ses activités et leur rôle qui a souvent connu une évolution au fil de l'histoire. Ainsi pourra-t-on poser les fondements d'une réforme pragmatique et réaliste des dépenses publiques. Il importe aussi de garantir l'égalité dans la phase de transition. Les principes guidant l'analyse sont les suivants:

**1 La liberté, un droit fondamental:** en tant qu'être autonome, l'homme possède la capacité d'autodétermination. La coopération volontaire d'individus égaux en droit constitue le fondement de toute société libre. L'Etat doit mettre en place les conditions législatives permettant cette coopération. La liberté dont jouit l'individu en vertu du droit privé doit être aussi grande que possible et elle doit être protégée. La liberté de l'un s'arrête là où commence celle de l'autre. Les principes suivants se dégagent: liberté personnelle, égalité de droit, liberté contractuelle et sécurité juridique.

**2 Autodétermination dans le processus politique:** la démocratie directe est la forme étatique qui convient à des citoyens libres: le peuple en est le souverain. Pour garantir la participation de l'individu dans le processus de prise de décision, pour prévenir les abus de pouvoir et pour favoriser la protection des minorités au sein des institutions, il faut séparer les pouvoirs et préserver un Etat fédéraliste et subsidiaire. Les principes suivants se dégagent: démocratie, séparation des pouvoirs, subsidiarité, fédéralisme, protection des minorités.

**3 Le marché et la concurrence sont essentiels pour la prospérité:** la liberté contractuelle, les droits de propriété privée et la sécurité juridique constituent les préalables d'une société dans laquelle les connaissances et le savoir-faire individuels, de même que le capital matériel et financier, sont utilisés à bon escient. La responsabilité économique individuelle garantit l'efficacité et la flexibilité. Grâce à ces structures incitatives, un environnement fondé sur les libertés favorise l'innovation technologique et les gains de productivité, fondements de la croissance, du plein emploi et de la prospérité. L'Etat doit entraver le moins possible l'activité économique privée et être en mesure de justifier son intervention en permanence. Les mécanismes de l'économie privée doivent être favorisés autant que possible. Il faut par exemple récompenser les performances de pointe. Les principes suivants se dégagent: propriété privée, responsabilité économique individuelle, justification par l'Etat de ses interventions.

**4 Poser l'égalité des chances comme idéal, sans nivellement:** chacun devrait avoir la possibilité d'exploiter ses capacités et de les développer. L'une des tâches fondamentales de l'Etat est de rendre possible l'existence des institutions qui constituent une condition à l'exercice de la liberté de droit privé. L'Etat doit soutenir de façon adéquate, dans l'intérêt de la prospérité commune, le domaine de la formation et l'offre de prestations médicales et d'infrastructures, dans la mesure où ces dernières ne sont pas fournies par le marché. Les principes suivants se dégagent: libre accès à la formation, aux prestations médicales et aux infrastructures de base.

**5 Cohésion sociale:** l'aide privée et la redistribution sociale, également dans le contexte international, sont des éléments clés d'une société et d'un monde solidaires. Mais la responsabilité individuelle, de la famille, des amis, des communautés privées dans leurs entourages respectifs et du pays ne doit pas être déléguée à l'Etat ou à l'étranger. La solidarité fixée dans la loi doit donc être subsidiaire et axée sur les besoins. De plus, les solutions collectives doivent éviter d'étouffer l'esprit d'initiative, car elles ne seraient pas justifiées sur le plan éthique et pas viables à long terme tant sur les plans économique que social. Les principes suivants se dégagent: solidarité privée, collective et internationale, soutien de l'Etat à titre subsidiaire, principe du besoin.

**6 Equité intergénérationnelle:** aucune génération ne doit vivre aux dépens des générations futures ni limiter leurs possibilités de développement ou leur liberté. Il faut éviter de leur léguer des dettes. Le financement des investissements d'avenir et des systèmes d'assurance doit être réparti sur les générations en fonction de l'utilité qui s'en dégage. Les principes suivants se dégagent: durabilité, finances saines (dettes).

## 3 Justification économique de l'activité de l'Etat

Le point de vue exposé au chapitre 2 se fonde sur l'idée centrale qu'il ne faut *justifier* ni la liberté individuelle, ni les solutions privées, mais leur *restriction*. Ce préjugé favorable vis-à-vis de la liberté se justifie non seulement du point de vue éthique, mais aussi économique. En règle générale, la liberté économique fait naître les incitations qui amènent à un large bien-être et à la croissance. La possibilité laissée aux êtres humains de gérer eux-mêmes leurs connaissances et leur savoir-faire, leur temps et leur fortune et d'interagir librement avec leurs semblables apporte des résultats positifs, qui ne peuvent en règle générale pas être surpassés par une action de l'Etat. Cela se vérifie même dans de nombreux cas où la théorie économique diagnostique une défaillance du marché.

Partant de cette conviction, il importe de définir plus précisément où et comment l'activité de l'Etat se justifie – de façon assez générale et schématique, telle qu'abordée dans la théorie des finances publiques – en tenant compte plus particulièrement des aspects de politique économique.

### 3.1 Les conditions-cadres d'une société fondée sur la liberté

Un système juridique instaurant l'autonomie privée et définissant les droits de la propriété, une application souveraine du droit, la sécurité intérieure et extérieure ainsi que des moyens de paiement stables sont les préalables d'une société libre et d'une économie de marché qui fonctionne. La nécessité de ces tâches centrales de l'Etat est indiscutable. Cependant, il faut aussi veiller à une utilisation *efficace* des moyens à disposition dans ces domaines.

### 3.2 Intervention de l'Etat: réglementer une activité ou fournir un service

La limitation souveraine de la liberté économique ou l'activité économique de l'Etat doit être ancrée dans des normes générales et abstraites et peut être justifiée de la façon suivante.

**1 Défaillance du marché:** on parle de défaillance du marché dans les situations les plus diverses. Quelques concepts économiques décrivent de quoi il s'agit: biens publics, externalités, monopoles naturels (économies d'échelle croissantes), anti-sélection, informations asymétriques, irrationalité systématique. Dans les cas concrets, il est cependant très difficile de déterminer si le marché échoue ou non et si, du point de vue économique, il faut privilégier une intervention de l'Etat. Toute intervention de l'Etat justifiée par une défaillance avérée du marché devrait ainsi tenir compte des aspects suivants:

- La preuve de la défaillance du marché doit être établie à *long terme*. A l'exception d'un engagement de l'Etat clairement limité dans le temps pour gérer une situation de crise grave ou prévenir un risque extrême (par exemple guerre, terrorisme, catastrophe naturelle, épidémie grave ou effondrement d'une infrastructure clé), il faut faire obstacle à toute politique économique interventionniste. En application du principe «in dubio pro libertate», il importe ainsi de renoncer à toute intervention de l'Etat qui ne se justifie pas par des arguments économiques évidents.
- Il convient de vérifier et de justifier *en permanence* le besoin de réglementation et l'activité étatique. Il faut souligner plus particulièrement que les

interventions qui faussent le marché ou entravent la transformation des structures peuvent par leur propre dynamique créer une dépendance au soutien de l'Etat («spirale des subventions»).

- Il faut toujours évaluer des propositions concrètes en considérant la *situation financière générale*.
- L'activité économique de l'Etat risque parfois elle aussi d'être inefficace du point de vue économique et renferme le risque d'abus de pouvoir (création de rentes de situation). Il s'agit du phénomène de *défaillance du politique*. Lorsqu'une réglementation s'impose, il importe donc de garder le plus d'éléments d'autonomie privée possible.

**2 Biens auxquels tout le monde doit pouvoir accéder:** certaines installations ou infrastructures sont indispensables pour l'exercice des libertés de droit privé et doivent donc être accessibles à tous dans une forme adéquate. Ainsi, l'Etat doit garantir à toute génération une *formation élémentaire* générale de qualité qui tienne compte des capacités et des performances. En outre, l'Etat doit obliger toute personne à participer tout au long de sa vie à un *dispositif de prestations médicales de base* et lui en garantir l'accès (en d'autres termes participation au financement et utilisation). Dans la mesure où le marché échoue complètement, l'Etat a également la mission de garantir une *desserte de base pour les principales infrastructures dans tout le pays* au moyen de structures complémentaires, de réglementations et exceptionnellement de la mise en place de structures publiques. La desserte de base mise à disposition par l'Etat doit néanmoins être conforme aux besoins, utiliser les synergies, prendre en considération les possibilités de substitution et encourager une sensibilisation aux coûts. Pour garantir à tous le minimum vital, l'Etat doit enfin tendre un *filet social de dernier ressort*. Il faut mettre en place une aide sociale financée par les recettes fiscales générales afin d'assurer les besoins élémentaires pour une existence digne. Il faut l'organiser strictement en fonction du principe du besoin. Dans tous ces domaines, qui touchent de près à la liberté individuelle et à l'égalité des chances, on devrait fixer non seulement les principes de solidarité qu'impliquent des assurances sociales obligatoires, mais aussi les limites de la redistribution étatique et de la réinsertion.

**3 Biens méritoires:** les biens méritoires sont des biens qui pour des motifs purement politiques sont considérés comme nécessitant un soutien public (la culture et le sport par exemple). L'Etat doit intervenir de manière restrictive et seulement à titre *subsidaire*, si possible au niveau étatique le plus bas. Les engagements étatiques actuels devraient davantage être laissés à l'initiative privée. Le maintien de l'identité culturelle des quatre régions linguistiques présente néanmoins un intérêt public particulier et légitime.

### 3.3 Les assurances obligatoires

L'assurance que tout un chacun puisse faire face à des situations de détresse et à la diminution ou à la perte du revenu (vieillesse, invalidité, mort, maladie ou chômage) constitue un élément important de la cohésion sociale et peut donc être réglé par des lois basées sur la solidarité. Ces lois ne devraient cependant pas inciter à diminuer la prévoyance individuelle, à se comporter de manière plus négligente face aux risques et à peu se soucier des coûts (aléa moral) ou à renoncer à poursuivre une activité lucrative. L'Etat social peut devenir une menace pour lui-même. C'est pourquoi il importe de renforcer la responsabilité individuelle et de garantir que l'Etat social soit finançable à long terme. Toute autre politique est contraire à l'équité intergénérationnelle.

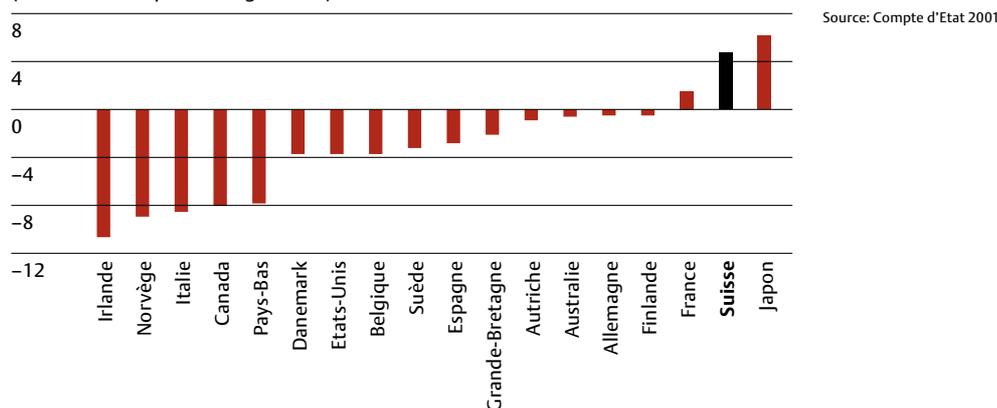
### 3.4 Nécessité de réduire la quote-part de l'Etat

Le rapport entre la quote-part de l'Etat, la croissance économique et la prospérité est une question complexe. Même si un lien étroit de causalité entre le niveau de la quote-part de l'Etat et la croissance ne peut être démontré, il n'en reste pas moins qu'il faut en permanence examiner et améliorer la structure des dépenses étatiques d'un pays.

Le *niveau* de la quote-part de l'Etat dépend dans une large mesure de sa définition (cf. encadré p. 21). Dans le cas de la Suisse, la quote-part de l'Etat se situe entre 40% et 50% du PIB environ, selon la définition utilisée, soit dans une fourchette de 10% (près de 40 mrd fr.). Il n'est donc pas étonnant qu'une évaluation limitée aux seuls indicateurs macroéconomiques ne permette pas d'aboutir à un constat suffisant sur la relation entre la hauteur absolue de la quote-part de l'Etat et la croissance économique. Les problèmes de définition et le fait que la qualité des différentes interventions étatiques transparaisse insuffisamment limitent fortement la comparabilité internationale de la quote-part de l'Etat en niveau absolu.

Néanmoins, la comparabilité s'améliore considérablement dès lors que l'on considère l'*évolution* des quotes-parts de l'Etat nationales, quotes-parts dont les définitions doivent rester inchangées. La comparaison internationale de ces valeurs pour les années 1990 fait apparaître un bilan alarmant pour la Suisse. Tandis que presque tous les Etats de l'OCDE sont parvenus à réduire leur quote-part de l'Etat, certains de manière substantielle, la Suisse a affiché la plus forte croissance de sa quote-part de l'Etat après le Japon (cf. graphique ci-dessous).

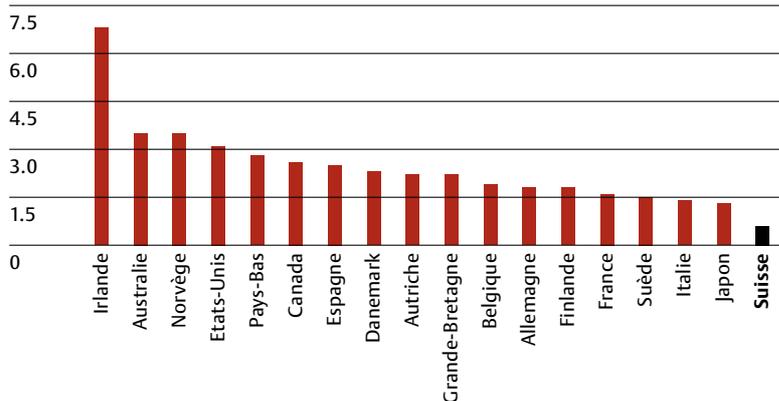
Evolution de la quote-part de l'Etat en comparaison internationale (1990–2000, en pourcentage du PIB)



Parallèlement, la Suisse a connu le *taux de croissance du PIB le plus faible* de tous les pays de l'OCDE durant cette période (cf. graphique p. 27). Il est intéressant de remarquer que les Etats qui ont vu leur quote-part de l'Etat augmenter (le Japon, la Suisse et la France) ont tendanciellement un taux de croissance économique plutôt faible.

A l'inverse, les pays (à l'exception de l'Italie) qui sont parvenus à comprimer massivement leur quote-part de l'Etat (Irlande, Norvège, Canada et Pays-Bas) peuvent se targuer d'une croissance économique supérieure à la moyenne. Au final, la faiblesse ou la vigueur de la croissance dépendent, outre la qualité de la politique financière, de toute une série de facteurs, comme par exemple la politique monétaire ou l'intégration dans un espace économique plus large. Certains milieux qui jugent a priori positif l'effet des dépenses publiques et des impôts en général – sans tenir compte de leur niveau absolu, de leur qualité ou du contexte international – arguent que la croissance supérieure à la

**Croissance du PIB en termes réels: comparaison internationale**  
(1990–1999, croissance annuelle, moyenne en %)



Source: OCDE, perspectives économiques N° 70

moyenne des dépenses publiques en Suisse aurait soutenu l'économie en période creuse et qu'elle aurait ainsi permis d'éviter une récession plus grave encore dans les années 1990. On peut certes considérer que, dans une faible mesure, les dépenses publiques jouent un tel rôle (grâce à des «stabilisateurs automatiques» comme l'AC). Mais, selon cette logique, la quote-part de l'Etat devrait rester stable sur l'ensemble des cycles conjoncturels. Ceci n'est pas le cas de la Suisse. Il suffit de regarder les chiffres relatifs à l'évolution depuis 1970 et les projections pour les prochaines années pour s'en convaincre. Il est donc temps de changer de cap.

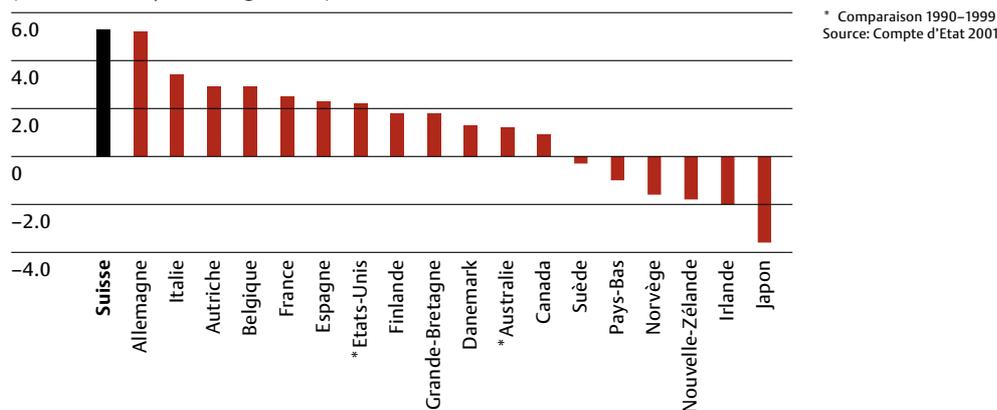
En effet, les dépenses de l'Etat peuvent et doivent avoir un effet globalement positif sur l'économie. D'après la théorie économique, c'est le cas lorsque l'Etat, en présence d'une défaillance avérée du marché, fournit des *biens publics* de manière efficace. Dans les cas de figure de concurrence et d'informations parfaites, les interventions étatiques se traduisent, par contre, par une diminution des performances. Seul leur caractère distributif pourrait alors à la rigueur les justifier. Il faut cependant relativiser les possibilités d'intervention étatique. Dès lors que les individus ne disposent que d'informations imparfaites, cela vaut généralement aussi pour les acteurs de l'Etat. De possibles mesures étatiques encourageant en théorie la prospérité ne garantissent par conséquent de loin pas une application efficace dans la pratique. Les défaillances réelles du marché ne sont, de surcroît, *pas immuables*, mais dépendent des conditions dans lesquelles se trouvent l'offre et la demande. En effet, la situation peut changer au fil du temps en raison de l'évolution des préférences, de technologies ou de formes contractuelles et organisationnelles nouvelles. Ainsi, les interventions étatiques jugées «optimales» au départ risquent de devenir *inutiles avec le temps* et se révéler plus dommageables que bénéfiques. Il faut donc fixer une limite temporelle aux subventions («sunset clause»). Enfin, l'idée selon laquelle il faut s'attendre à une certaine inefficacité lorsque l'Etat met lui-même sur le marché des biens et services privés fait pratiquement l'unanimité parmi les économistes. Le remplacement des marchés privés de capitaux par une allocation étatique des capitaux générerait les mêmes dysfonctionnements. Il en va de même lorsque l'Etat possède une large part de la fortune de l'économie. L'intervention à elle seule n'est pas déterminante, il faut aussi prendre en considération la *manière* dont l'Etat intervient.

Il est aussi imaginable que certaines interventions répondant essentiellement à des considérations de politique sociale améliorent la performance, par exemple lorsque l'accumulation de capital humain est encouragée. La possibilité que l'Etat-providence ait un effet secondaire positif en terme d'efficacité doit cependant être relativisée. En effet, le nivellement du revenu disponible après déduction des impôts et des prélève-

ments obligatoires réduit le fruit des efforts consentis par les individus pour améliorer leurs qualifications, et donc l'incitation à acquérir de telles qualifications. L'information étant asymétrique, il faut, en présence de transferts, ajouter aux effets de substitution normaux les effets de l'*aléa moral*, qui se traduit par l'exploitation ciblée de situations d'informations imparfaites assurant des avantages.

De surcroît, la plupart des arguments soutenant que les interventions de l'Etat permettent a priori de renforcer la prospérité passent sous silence leur *aspect financier*. Ils supposent en effet que les dépenses de l'Etat peuvent être financées par des impôts n'induisant aucune distorsion, ce qui, à l'ère de la concurrence internationale et de la mobilité, ne correspond pas à la réalité. L'attrait que peut exercer sur certains la poursuite de politiques fiscalistes, supposées maximiser à court terme les recettes, disparaît totalement lorsque leurs effets néfastes (dont le moindre n'est pas les délocalisations) se font sentir sur la compétitivité du site économique. La croissance marquée de la quote-part de l'Etat en Suisse dans les années 1990 est d'autant plus préoccupante que pendant ce temps la plupart des pays de l'OCDE sont justement parvenus, contrairement à la Suisse, à contenir l'augmentation de la quote-part fiscale ou même à la réduire (cf. graphique ci-dessous). La Suisse ayant enregistré une quote-part fiscale de près de 36% en 2000, elle se place presque dans la moyenne des pays de l'OCDE, soit 37%. Alors qu'elle était un modèle en matière de compétitivité fiscale il y a quelques années, la place économique suisse a déjà cédé beaucoup de terrain et risque de perdre encore d'autres avantages concurrentiels.

Evolution de la quote-part fiscale en comparaison internationale (1990–2000, en pourcentage du PIB)



Dans ces conditions et compte tenu d'effets parfois antagonistes, il ne faut pas s'attendre à ce que, dans l'ensemble, les dépenses publiques aient un effet déterminant sur la performance économique. Le résultat dépendra dans une large mesure du contexte international et des détails de mise en œuvre institutionnelle, en particulier en ce qui concerne les effets incitatifs. Par conséquent, l'objectif d'une optimisation de l'efficacité des dépenses publiques suppose *une analyse concrète des différentes interventions étatiques*.

Rappelons qu'il est difficile de supprimer des *subventions qui ont perdu leur raison d'être*. Le système politique suisse, qui combine fédéralisme et démocratie directe, permet aux partis et groupements d'intérêts de s'impliquer directement et à plusieurs niveaux de l'Etat dans la lutte pour la répartition des deniers publics. Afin de faire passer des intérêts particuliers, il faut souvent se livrer à de longues tractations, voire former des alliances, parfois même contre nature, aussi larges que possible et

fédératrices dans la durée. Si dans une phase ultérieure on remet en question la légitimité des «privilèges» acquis, il devient très difficile de les supprimer, car cela remet en cause les coalitions qui les ont rendues possibles. Dans ce contexte, le *manque de transparence* du système des finances publiques suisses favorise le maintien de subventions injustifiées.

*Il est donc grand temps d'analyser concrètement les dépenses de l'Etat dans leur ensemble, avec pour objectif de réduire durablement la quote-part de l'Etat.* L'évaluation qualitative doit se faire à la lumière des principes fondamentaux exposés précédemment, car une société fondée sur la liberté est un élément clé pour assurer sa prospérité. Un examen financier global est indispensable: c'est la seule manière d'évaluer la totalité des besoins financiers de l'activité étatique et leurs effets sur la compétitivité du pays en tenant compte du contexte international. Réduire la quote-part de l'Etat est un pas important en direction de finances publiques saines sur la durée et d'un Etat performant.

La nature et l'étendue de l'activité de l'Etat sont déterminées au bout du compte par le processus de décision démocratique. Elles reflètent la volonté politique. A ce titre, le présent concept des dépenses a pour vocation de *contribuer au débat*. C'est un exercice extrêmement délicat du fait des nombreux acquis et intérêts particuliers remis en question. Malgré les résistances prévisibles, l'élaboration de propositions *concrètes et réalisables* (voir le chapitre 5) reste dans l'intérêt du pays entier et il est souhaitable que le gouvernement, le monde politique, l'économie et les groupes intéressés approfondissent les pistes de réflexion esquissées.

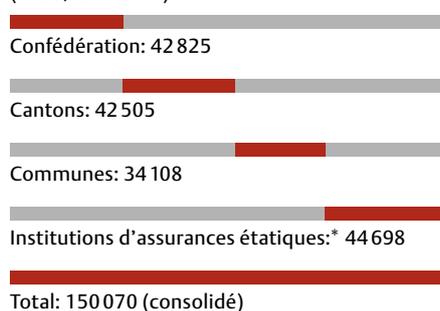
## 4 Aperçu des finances publiques

Le présent chapitre donne un aperçu consolidé de la structure et de l'évolution de toutes les dépenses entrant dans la quote-part de l'Etat. Il présente tout d'abord la *structure* des dépenses et analyse la répartition de la totalité des dépenses publiques entre les divers *niveaux de l'Etat* (Confédération, cantons, communes, institutions d'assurances étatiques) et entre les divers *groupes de tâches*. Cette partie est suivie d'une rétrospective de l'*évolution des dépenses à ce jour*. Suit une partie sur l'*évolution possible* («tendance») pour les dix à vingt prochaines années si rien n'est fait pour corriger la tendance, estimée sur la base des informations actuellement disponibles (voir les détails relatifs aux divers groupes de tâches aux chapitres 5.1 à 5.12). Enfin, l'évolution financière corrigée à laquelle on pourrait arriver si les lignes directrices formulées pour chaque groupe de tâches étaient observées et si toutes les mesures mentionnées (cf. chapitres 5.1 à 5.12) étaient mises en œuvre, est brièvement décrite («objectif»). A partir de ces estimations, il est possible d'établir des prévisions concernant l'évolution future de la quote-part de l'Etat, avec une analyse de sensibilité prenant en compte deux scénarios de croissance économique (forte et faible croissance du PIB).

### 4.1 Dépenses par niveau de l'Etat et fonction

Pour une appréciation globale de la situation, il faut se baser sur la statistique officielle «Finances publiques en Suisse» de l'AFF, qui intègre de manière consolidée l'ensemble des dépenses de la Confédération, des cantons et des communes. Les chiffres les plus actuels de cette série sont ceux des comptes 1999. Cette statistique des finances publiques comporte aussi une *classification fonctionnelle*, qui subdivise les dépenses publiques en douze groupes de tâches. Afin de tenir compte des dépenses des institutions d'assurances étatiques qui entrent dans la quote-part de l'Etat, celles-ci sont classées dans le secteur «Prévoyance sociale» (selon la Statistique des assurances sociales suisses de l'OFAS); les éventuelles doubles imputations avec les budgets des collectivités publiques sont déduites. Les dépenses prises en considération dans la quote-part de l'Etat, conformément à la définition officielle, se montaient en 1999 à 150 milliards de francs, soit 38,6% du PIB.

#### Répartition des dépenses par niveau de l'Etat (1999, en mio.fr.)



Sources: AFF, Finances publiques en Suisse 1999;  
OFAS, Statistique des assurances sociales 2001  
\* sans déduction des doubles imputations  
avec les collectivités publiques (Confédération,  
cantons, communes)

Si l'on considère les différents *niveaux de l'Etat* (cf. graphique ci-dessus), la répartition des dépenses entre les différentes collectivités publiques et institutions apparaît clairement. En simplifiant, on peut dire que la Confédération, les cantons, les communes et les institutions d'assurances étatiques assument chacun environ un quart du total des

dépenses. C'est là une caractéristique d'un Etat à structure fédéraliste marquée comme la Suisse. L'organisation des finances publiques sur la base du principe de subsidiarité présente l'avantage qu'une part importante des dépenses totales est gérée au niveau des cantons et des communes, soit de manière autonome et au plus près des citoyens. Les dépenses gérées de manière centralisée sont essentiellement celles de la Confédération et des assurances sociales qui relèvent du droit fédéral. Des finances publiques organisées sur une base fédéraliste et avec des institutions d'assurances sociales séparées des comptes publics présentent deux inconvénients: complexité des flux de financement et manque de transparence.

Quote-part de l'Etat par groupes de tâches (1999)



Sources: AFF, Finances publiques en Suisse 1999; OFAS, Statistiques des assurances sociales 2001

L'analyse par *groupes de tâches* (cf. graphique ci dessus et tableau p.32) fait ressortir que deux tiers environ des dépenses totales entrant dans la quote-part de l'Etat, soit près de 100 mrd fr., sont imputables à la prévoyance sociale, à la formation et à la santé. Avec 36% des dépenses totales ou 55 mrd fr., la prévoyance sociale 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 du deuxième pilier notamment (prévoyance professionnelle), de l'ordre de 28 mrd fr., n'entrent pas dans la quote-part de l'Etat selon la définition officielle qui en est faite (voir encadré p.21). Le deuxième groupe de tâches par ordre d'importance est celui de la formation; il représente 14% du total des dépenses ou 22 mrd fr. Le domaine de la santé vient en troisième position avec 12% ou 18 mrd fr., mais il faut y ajouter des dépenses de l'ordre de 11 mrd fr. en relation avec l'assurance maladie obligatoire, qui ne sont pas comprises dans la quote-part de l'Etat selon la définition officielle (voir encadré p.21). Tous les autres groupes de tâches: transports, finances et impôts, administration générale, économie publique, justice et police, défense nationale, environnement, culture et loisirs ainsi que les relations avec l'étranger n'absorbent ensemble qu'un tiers des dépenses, soit un peu plus de 50 mrd fr. Le tableau p.32 indique l'état détaillé des dépenses pour les différents groupes de tâches en 1990 et 1999. Il met en évidence les augmentations souvent considérables des dépenses, qui sont examinées plus en détail dans le sous-chapitre suivant.

	1990		1999		1990-1999	
	Dépenses (en mrd fr.)	Part en %	Dépenses (en mrd fr.)	Part en %	Progression (en mrd fr.)	Evolution de la part en point de %
<b>Groupes de tâches</b>						
Relations avec l'étranger	1.6	1.5 %	2.1	1.4 %	+ 0.5	- 0.1 %
Formation	16.7	15.6 %	22.0	14.4 %	+ 5.3	- 1.2 %
Finances et impôts	5.4	5.1 %	8.9	5.8 %	+ 3.5	+ 0.7 %
Santé	12.3	11.5 %	17.7	11.6 %	+ 5.4	+ 0.1 %
Justice et police	4.9	4.6 %	6.5	4.3 %	+ 1.6	- 0.3 %
Culture et loisirs	3.1	2.9 %	3.6	2.4 %	+ 0.5	- 0.5 %
Défense nationale	6.7	6.2 %	5.4	3.5 %	- 1.3	- 2.7 %
Prévoyance sociale	32.3	30.2 %	55.2	36.1 %	+ 22.9	+ 5.9 %
Environnement	3.7	3.5 %	4.8	3.2 %	+ 1.1	- 0.3 %
Transports	9.2	8.6 %	12.1	7.9 %	+ 2.9	- 0.7 %
Economie publique	5.2	4.8 %	6.7	4.4 %	+ 1.5	- 0.4 %
Administration générale	6.0	5.6 %	7.8	5.1 %	+ 1.8	- 0.5 %
Doubles imputations	- 1.9		- 2.7		- 0.8	
<b>Dépenses totales</b>	<b>105.1</b>	<b>100.0 %</b>	<b>150.1</b>	<b>100.0 %</b>	<b>+ 45.0</b>	
PIB	<b>317.3</b>		<b>388.6</b>			
Quote-part de l'Etat	<b>33.1 %</b>		<b>38.6 %</b>			

Sources: AFF, Finances publiques en Suisse 1999; OFAS, Statistique des assurances sociales 2001

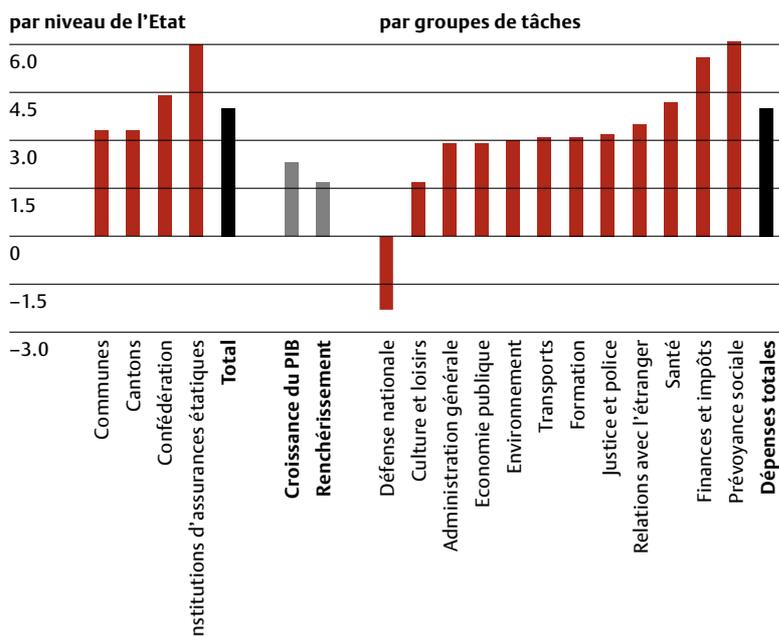
## 4.2 Evolution de l'ensemble des dépenses à ce jour

Les finances publiques ont été caractérisées 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 progressé de 45 mrd fr. entre 1990 et 1999, ce qui représente une croissance des dépenses d'un tiers et une croissance annuelle nominale de 4%. Cela équivaut non seulement à un sensible accroissement en valeur réelle (pour un renchérissement de 1,7%), mais aussi à une évolution pratiquement deux fois plus rapide que celle de la croissance économique durant la même période (2,3% par an en valeur nominale).

Il ressort de l'analyse de la croissance des dépenses par *niveau de de l'Etat* (cf. graphique p.33) que les dépenses des institutions d'assurances étatiques, avec une croissance annuelle de 6%, sont les principales responsables de l'inquiétante évolution des dépenses publiques. Mais avec une augmentation de 4,4% par an, la Confédération présente elle aussi une croissance des dépenses nettement supérieure à la moyenne. Les dépenses des cantons et des communes ont certes progressé plus rapidement que la croissance économique, mais à un rythme nettement plus modéré (+3,3% par an) que celui des dépenses de la Confédération et des institutions publiques d'assurances sociales. Dans l'ensemble, on constate ainsi une centralisation progressive des dépenses publiques. Cela renforce la présomption que la centralisation incite aux dépenses et a donc pour effet d'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 du point de vue de la maîtrise des dépenses publiques. Le fédéralisme favorise l'autonomie et la responsabilité individuelle des collectivités publiques et exerce un effet de frein sur les dépenses et sur la charge fiscale grâce à la concurrence existant entre les différentes collectivités. En outre, l'attribution aux collectivités d'un niveau inférieur de compétences en matière de dépenses devrait favoriser une gestion plus économe et mieux ciblée des ressources publiques, car il y est en principe plus facile pour les citoyens

### Croissance des dépenses

(1990–1999, croissance annuelle nominale en %)



Sources: AFF, Finances publiques en Suisse 1999; OFAS, Statistique des assurances sociales 2001

d'influencer et de contrôler leur utilisation que ce n'est le cas à un niveau supérieur de l'Etat (principe d'équivalence fiscale).

La classification par *groupes de tâches* permet d'examiner l'évolution des dépenses sous un autre angle (voir graphique ci-dessus). A l'exception de la défense nationale et de la culture et des loisirs, les dépenses de tous les groupes de tâches ont augmenté entre 1990 et 1999, proportionnellement plus que la croissance économique annuelle moyenne de 2,3 %, parfois même la dépassant massivement.

Avec une progression de 22,9 mrd fr., soit 6,1 % en moyenne, la croissance est particulièrement forte dans le secteur de la *prévoyance sociale*. La part des dépenses de prévoyance sociale à la quote-part de l'Etat a ainsi passé de 30 % en 1990 à 36 % en 1999. Les facteurs déterminants de cette évolution sont le vieillissement de la population, en particulier en ce qui concerne l'AVS, la nette augmentation des nouveaux cas d'invalidité psychique pris en charge par l'AI et l'évolution des coûts incontrôlée de l'assurance chômage, liée à la conjoncture.

Les dépenses de *santé* ont également augmenté nettement plus que la moyenne, de 5,4 mrd fr., soit une progression annuelle de 4,2 %. L'accroissement des coûts dans l'ensemble du système de santé est même encore plus élevé. Car les dépenses des institutions d'assurance financées au moyen des primes individuelles de l'assurance maladie, qui n'entrent pas dans la quote-part de l'Etat selon la définition officielle, ont encore plus augmenté que les dépenses des collectivités publiques. Ce sont surtout les coûts hospitaliers qui ont massivement progressé.

Les dépenses de *formation* se sont accrues de 5,3 mrd fr. Ce groupe de tâches reste le deuxième par ordre d'importance. Avec 3,1 % par an, la progression de ces dépenses, si elle a été plutôt contenue par rapport à d'autres domaines, a néanmoins été nettement supérieure à la croissance économique. Pourtant, avec 14 % en 1999, la part des dépenses de formation à l'ensemble des dépenses publiques a quelque peu diminué par rapport à 1990.

Le groupe *finances et impôts* a connu une évolution très défavorable, avec une augmentation des dépenses de 3,5 mrd fr., soit une croissance annuelle de 5,6%. Cette évolution est due au fort accroissement des montants consacrés au service de la dette résultant de la politique financière dispendieuse des années 1990. La dette totale des collectivités publiques est passée de 98 mrd fr. en 1990 à 199 mrd fr. en 1999.

Les dépenses du groupe de tâches *transports* ont augmenté de 2,9 mrd fr. C'est certes moins que la croissance de l'ensemble des dépenses, mais toujours sensiblement plus que la croissance du PIB. Les dépenses pour les transports publics ont progressé beaucoup plus fortement que celles consacrées aux routes.

Quant aux autres groupes de tâches dont les dépenses ont également augmenté nettement plus fortement que le PIB (*économie publique, justice et police, environnement, relations avec l'étranger et administration générale*), leur évolution a surtout été influencée par les facteurs de coûts suivants: nette augmentation de l'aide à l'agriculture, moyens accrus pour l'appareil de justice, investissements dans le domaine de l'élimination des déchets, extension des relations avec les pays d'Europe de l'Est ou aide à ces pays et dépenses de personnel des collectivités publiques.

La croissance des dépenses consacrées à la *culture* et aux *loisirs*, tâches qui incombent principalement aux communes et aux cantons, est demeurée inférieure à la croissance du PIB et se situe dans la moyenne du renchérissement. Cette évolution plutôt favorable résulte en bonne partie d'une application claire du principe de subsidiarité et de la priorité accordée à l'initiative privée.

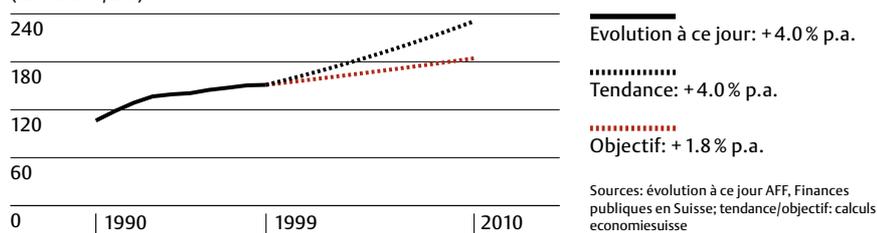
Seules les dépenses de *défense nationale* ont diminué de 2,3% par année dans les années 1990. Leur part à la quote-part totale de l'Etat était de 4% environ en 1999. En 1980, cette part était presque deux fois plus élevée. Cette réduction est l'expression d'une claire volonté politique d'économiser et devrait servir d'exemple pour d'autres groupes de tâches. Elle confirme en effet qu'il est possible de réaliser avec succès des efforts d'économies sans compromettre les fonctions essentielles de l'Etat.

### 4.3 Tendances de l'évolution des dépenses publiques

De 4% par an environ, la croissance moyenne de tous les groupes de tâches pour les dix prochaines années (cf. graphique ci-dessous) s'annonce à peu près identique à celle de la décennie écoulée. Si cette évolution se maintient, les charges pourraient s'accroître de 80 mrd fr. d'ici à 2010. L'Etat dépenserait 230 mrd par an au lieu de 150 aujourd'hui.

Les prévisions concernant l'objectif montrent qu'il est possible de limiter la croissance des dépenses publiques à un taux annuel moyen de 1,8%. Les dépenses totales qui entrent dans la quote-part de l'Etat dépasseraient alors légèrement les 180 mrd fr. en 2010. Cela correspondrait à 30 milliards de plus qu'aujourd'hui, mais à près de 50 mrd fr. de moins que le chiffre attendu sur la base de la tendance actuelle. A partir d'un renchérissement estimé à 1,8%, cette progression correspond à une stabilisation des dépenses publiques en termes réels.

Dépenses entrant dans la quote-part de l'Etat 1990–2010  
(en mrd fr./an.)



## Encadré 2 Interprétation de l'évolution générale des finances publiques

Il est difficile de présenter une vue d'ensemble de l'évolution des finances publiques à ce jour en raison de la multiplicité des organes de financement, des transferts opérés et des montants comptabilisés à double. Mais leur évolution future est plus difficile encore à évaluer. Les projections concernant un avenir lointain sont donc à interpréter avec toute la prudence qui s'impose. Les auteurs du présent rapport tentent de dégager les tendances plausibles en matière de dépenses à partir des connaissances actuelles et d'estimer ainsi l'évolution probable de la quote-part de l'Etat. Deux types de prévisions sont établies:

**1 Tendance:** Dans un premier temps, on estime l'évolution des dépenses sur la base de la poursuite de la politique actuelle. Ces prévisions de tendance sont fondées sur les plans financiers des collectivités publiques, surtout ceux de la Confédération, ainsi que sur d'autres documents officiels tels que les messages relatifs à des révisions de lois ou à des révisions constitutionnelles. D'autres réformes et revendications possibles largement discutées dans l'opinion publique sont aussi partiellement prises en considération. Lorsqu'aucun matériel chiffré n'est disponible, c'est-à-dire surtout pour les dépenses des communes, le présent concept s'appuie sur une extrapolation de l'évolution à ce jour. L'aperçu général des finances publiques au chapitre 4 résulte de la consolidation des estimations détaillées par groupes de tâches, présentées dans le chapitre 5.

**2 Objectif:** Une deuxième prévision est établie à partir de la tendance. L'objectif représente l'évolution des dépenses publiques qui pourrait se produire compte tenu des principes formulés dans les lignes directrices du présent rapport et si les mesures concrètes qui s'y rapportent sont mises en œuvre. Sur la base de la consolidation des estimations détaillées par groupes de tâches du chapitre 5, l'aperçu général du chapitre 4 montre qu'il est possible de stabiliser les dépenses en termes réels. Si l'on parvenait ainsi à limiter la croissance des dépenses publiques au niveau de l'inflation, il serait possible, pour autant que la croissance économique soit au rendez-vous, de ramener la quote-part de l'Etat au niveau de 1990, au cours des dix prochaines années. Dans l'hypothèse d'une croissance économique relativement faible, la tendance à la hausse permanente de la quote-part de l'Etat pourrait au moins être durablement enrayée.

Les chiffres de croissance estimée se réfèrent aux dix prochaines années. L'analyse porte même sur les 20 prochaines années pour la prévoyance sociale, car son évolution est aisément prévisible en raison du lien étroit avec l'évolution démographique. Une telle analyse est aussi nécessaire en raison de l'importance des implications financières en résultant, à long terme surtout. Ainsi, pour mettre en évidence l'influence des dépenses consacrées aux assurances sociales sur la quote-part de l'Etat en 2020, on a admis l'hypothèse que pour les deux projections «tendance» et «objectif», les autres dépenses progresseront dès 2010 proportionnellement au PIB supposé dans chaque scénario.

Les prévisions comportent une grande marge d'incertitude. D'une part, les dépenses publiques dépendent directement de décisions résultant du processus politique, par définition difficilement prévisibles. D'autre part, il faut admettre certaines hypothèses concernant la croissance du PIB, l'inflation, l'évolution démographique et les taux d'intérêt. Le présent rapport reprend les hypothèses prises en compte pour le plan financier de la Confédération et les calculs de l'OFAS. L'évolution de la quote-part de l'Etat dépendant très largement du taux de croissance économique admis, les résultats consolidés selon une analyse de sensibilité se présentent sous la forme de **deux scénarios** pour lesquels on admet que les prévisions en matière d'inflation et d'évolution des dépenses demeurent stables.

		Scénario «forte croissance du PIB»	Scénario «faible croissance du PIB»
1999–2010	Croissance réelle du PIB/an	1.6%	0.6%
	Renchérissement/an	1.8%	1.8%
	Croissance nominale du PIB/an	3.4%	2.4%
2010–2020	Croissance réelle du PIB/an	0.9%	0.6%
	Renchérissement/an	2.0%	2.0%
	Croissance nominale du PIB/an	2.9%	2.6%

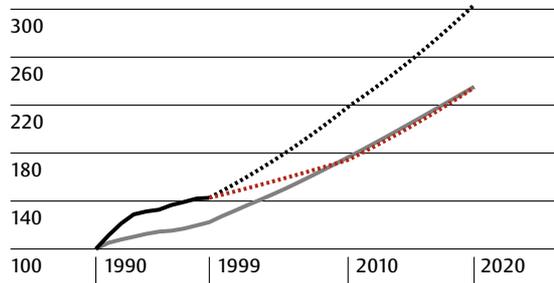
Base: Plan financier de la Confédération 2003–2005  
Message relatif à la 11<sup>e</sup> révision de l'AVS

Pour la croissance du PIB: Evolution 1990–1999  
Pour les autres facteurs: comme scénario «forte croissance du PIB»

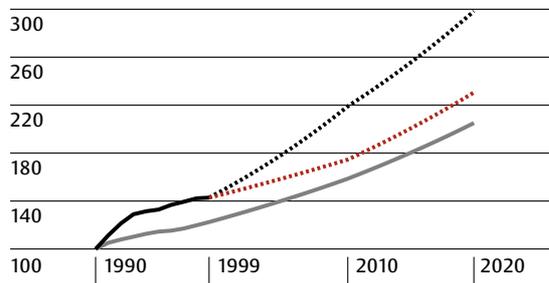
Même dans le cas d'une *forte croissance économique* (cf. graphique de gauche ci-dessous), l'écart entre l'évolution tendancielle des dépenses, partant du niveau de 1990, et l'évolution du PIB ne cesse de se creuser. Mais si l'on parvient à réaliser à temps des réformes susceptibles d'influencer l'évolution à terme, il serait tout à fait possible de regagner d'ici à 2010 le terrain perdu dans les années 1990. Dans l'hypothèse d'une *faible croissance économique* (cf. graphique de droite ci-dessous), l'écart entre l'évolution prévisible des dépenses publiques et celle du PIB, à partir du niveau de dépenses de 1990, se creuse encore davantage. Cependant, en corrigeant l'évolution de la politique financière par des réformes permettant d'infléchir l'évolution à terme, on arriverait à casser la tendance négative et à se rapprocher dans une certaine mesure de la croissance du PIB. Mais il ne serait pas possible de récupérer totalement le terrain perdu ces dix dernières années.

**Evolution des dépenses publiques et du PIB**  
(1990–2020, Indice 1990 = 100)

**Scénario forte croissance du PIB**



**Scénario faible croissance du PIB**



— Evolution à ce jour

..... Tendance

..... Objectif

— PIB

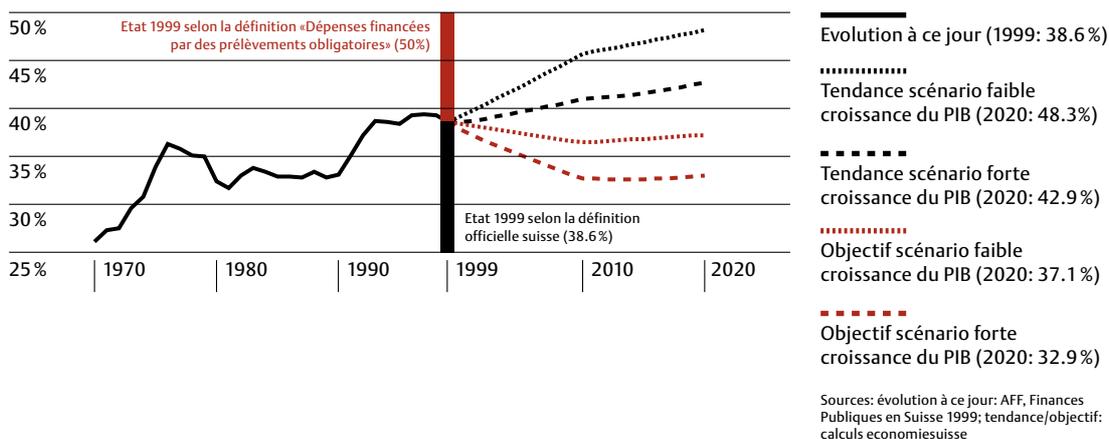
Sources: évolution à ce jour: AFF, Finances publiques en Suisse 1999; tendance/objectif: calculs economiesuisse

Une analyse de l'évolution enregistrée à ce jour et l'examen des *perspectives de la quote-part de l'Etat à long terme* (cf. graphique p. 37) montrent que la tendance prévue s'inscrit dans l'orientation de l'évolution constatée depuis 1970. On relèvera que la quote-part de l'Etat a crû par paliers depuis 1970 et qu'elle a franchi un nouveau seuil à partir de 1990, pour atteindre 38,6% en 1999.

Les *prévisions concernant l'évolution tendancielle* donnent une image inquiétante de la politique financière suisse. Si rien n'est entrepris contre l'évolution actuelle, les dépenses publiques continueront d'augmenter très fortement et il n'y aura pas de frein à la progression de la quote-part de l'Etat. En cas de faible croissance du PIB d'ici à 2020, il se pourrait même que la quote-part de l'Etat approche le niveau des 50%. Même si la croissance du PIB est forte, la limite des 40% pourrait être nettement franchie au cours des prochaines décennies. La Suisse perdrait ainsi définitivement ses avantages comparatifs par rapport à la plupart des Etats de l'OCDE en termes de quote-part de l'Etat et de quote-part fiscale.

Néanmoins, les *prévisions concernant l'objectif* montrent qu'un renversement de tendance est possible. Avec une forte croissance économique, la Suisse pourrait ramener ces dix prochaines années la quote-part de l'Etat au niveau de 1990. De plus, si l'on réussissait à faire évoluer les dépenses publiques entre 2010 et 2020 au rythme de la croissance économique, la quote-part de l'Etat pourrait se stabiliser à long terme à un

## Evolution de la quote-part de l'Etat 1970–1999 et prévisions jusqu'en 2020



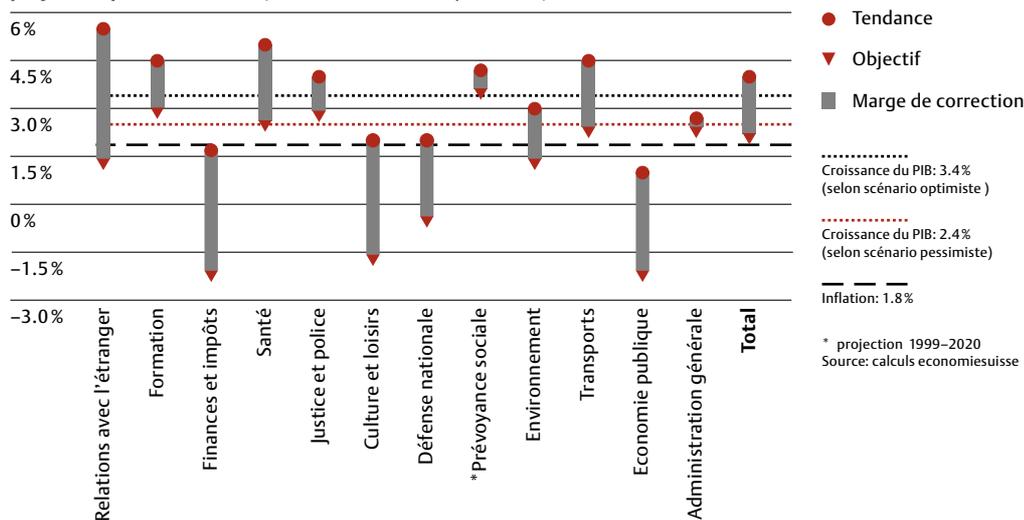
niveau acceptable. Ainsi, non seulement la Suisse maintiendrait ses avantages concurrentiels, mais elle parviendrait à retrouver une position de pointe. Même avec une croissance économique faible, il est possible de réduire modérément, puis de stabiliser la quote-part de l'Etat.

	Etat 1999 (dépenses en mrd fr.)	Situation potentielle 2010 (dépenses en mrd fr.)	Charges supplémentaires potentielles 1999–2010 (en mrd fr.)
<b>Groupes de tâches</b>			
Relations avec l'étranger	2.1	3.9	+ 1.8
Formation	22.0	35.7	+ 13.7
Finances et impôts	8.9	10.7	+ 1.8
Santé	17.7	30.2	+ 12.5
Justice et police	6.5	10.1	+ 3.6
Culture et loisirs	3.6	4.5	+ 0.9
Défense nationale	5.4	6.7	+ 1.3
Prévoyance sociale	55.2	88.9	+ 33.7
Environnement	4.8	6.7	+ 1.9
Transports	12.1	19.6	+ 7.5
Economie publique	6.7	7.5	+ 0.8
Administration générale	7.8	10.5	+ 2.7
Doubles imputations	- 2.7	- 4.2	- 1.5
<b>Dépenses totales</b>	<b>150.1</b>	<b>230.8</b>	<b>+ 80.7</b>
PIB (2010: selon le scénario)	388.6	503.4 → 561.0	
Quote-part de l'Etat (2010: selon le scénario)	38.6 %	45.8 % → 41.1 %	

Sources: AFF, Finances publiques en Suisse 1999; 2010: calculs economiesuisse

L'évolution tendancielle des dépenses par groupes de tâches (voir tableau ci-dessus) donne une image contrastée des charges supplémentaires attendues entre 1999 et 2010, soit 80 mrd fr. au total. Le graphique page 38 indique l'orientation stratégique à suivre pour corriger la tendance. Cette orientation stratégique résulte de la comparaison des différents taux de croissance visés pour chacun des groupes de tâches et de la correction subséquente par rapport à l'évolution tendancielle attendue dans chacun de ces groupes.

**Croissance des dépenses et marge de correction par groupes de tâches: projection pour 1999–2010 (Croissance nominale par année)**



Pour le groupe de tâches le plus coûteux, soit la *prévoyance sociale*, des charges supplémentaires de plus de 30 mrd fr. sont à craindre, avec une croissance annuelle moyenne de 4,2%. Les raisons de cette évolution sont l'évolution démographique (AVS), la croissance des coûts à laquelle il faut toujours s'attendre dans l'AI et les dépenses supplémentaires qu'impliquerait la réalisation de certaines revendications dans le cadre des révisions de certaines assurances sociales. Les dépenses de prévoyance sociale se monteraient ainsi à près de 90 mrd fr. en 2010. Si bien davantage de demandes de développement des prestations étaient acceptées, la situation financière risquerait alors de devenir incontrôlable.

Le secteur de la *formation* ressemble actuellement à un immense chantier. De larges milieux plaident pour une «offensive de la formation» en liaison avec les réformes en cours actuellement à tous les niveaux de formation. Si l'on donne suite aux revendications d'augmentation sensible des dépenses, surtout dans le domaine des hautes écoles et dans celui de la recherche, et que l'on fait preuve de largesse en remédiant à la pénurie d'enseignants au niveau des cantons, ce secteur pourrait enregistrer une augmentation annuelle des dépenses de l'ordre de 4,5%. Il pourrait en résulter des dépenses supplémentaires jusqu'à 14 mrd fr., ce qui porterait les dépenses de formation à quelque 36 mrd fr. en 2010.

Dans le domaine de la *santé*, au vu de l'explosion prévisible des coûts, de l'augmentation de la consommation et de la demande pressante d'une participation financière accrue de l'Etat, on peut estimer la croissance des dépenses publiques à quelque 5% par an. Il y a lieu de craindre un surcroît de dépenses pour les pouvoirs publics pouvant atteindre jusqu'à 13 mrd fr. Dès 2010, il faudrait compter avec environ 30 mrd fr. par année. Il est en outre prévu que les cantons en particulier s'engagent davantage à l'avenir, de telle sorte qu'une réforme en profondeur du système de financement devra être sérieusement discutée.

Dans le secteur des transports, d'importantes dépenses sont annoncées en faveur des transports publics, notamment pour les CFF et pour la réalisation des grands projets ferroviaires. En outre, il est fait état d'un besoin de rattrapage dans le réseau routier et la levée des goulets d'étranglement constatés dans le trafic d'agglomération laisse encore bien des questions financières ouvertes. Il faudrait donc s'attendre à une

croissance annuelle des dépenses de 4,5% environ. Cela impliquerait une progression de 8 mrd fr., portant le total des dépenses annuelles à 20 mrd fr. en 2010.

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 4 mrd fr. en 2010, de sorte que le total des dépenses pourrait dépasser les 10 mrd fr., soit une croissance moyenne des dépenses de 4% par an. Les facteurs de coûts déterminants sont surtout un éventuel renforcement 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 restrictions financières.

Dans les *autres groupes de tâches*, les dépenses supplémentaires pourraient atteindre quelque 10 mrd fr. d'ici à 2010. Dans ce contexte, les facteurs suivants pourraient être déterminants: la progression des dépenses de personnel dans l'administration générale, l'évolution future des subventions à l'agriculture, les dépenses liées au renouvellement des infrastructures d'élimination des déchets, le développement de mesures de maintien des structures pour certaines branches économiques, d'éventuels coûts supplémentaires dans le cadre de la réforme Armée XXI, l'engagement accru de la Confédération dans les domaines de la culture et des sports, la forte hausse des dépenses dans le secteur de l'aide au développement calculées sur la base d'un objectif fixé en part du PNB, le recours au surendettement comme par le passé ainsi qu'une politique de prêts publics peu rigoureuse.



# Réformes des groupes de tâches

---

<b>5</b>	<b>Réformes des groupes de tâches</b>	<b>42</b>
5.1	Relations avec l'étranger	44
5.2	Formation	48
5.3	Finances et impôts	54
5.4	Santé	58
5.5	Justice et police	64
5.6	Culture et loisirs	68
5.7	Défense nationale	72
5.8	Prévoyance sociale	76
5.9	Environnement	86
5.10	Transports	90
5.11	Economie publique	96
5.12	Administration générale	102
<b>6</b>	<b>Annexe</b>	<b>106</b>
6.1	Liste des abréviations	106
6.2	Participants aux travaux d'élaboration du Concept des dépenses	108

## 5 Réformes des groupes de tâches

Les différents chapitres (de 5.1 à 5.12) analysent chacun un groupe de tâches, conformément à la classification officielle des finances publiques, et s'articulent de manière uniforme:

**1 Situation financière:** la situation financière d'un groupe de tâches est analysée sur la base de la structure et de l'évolution des dépenses.

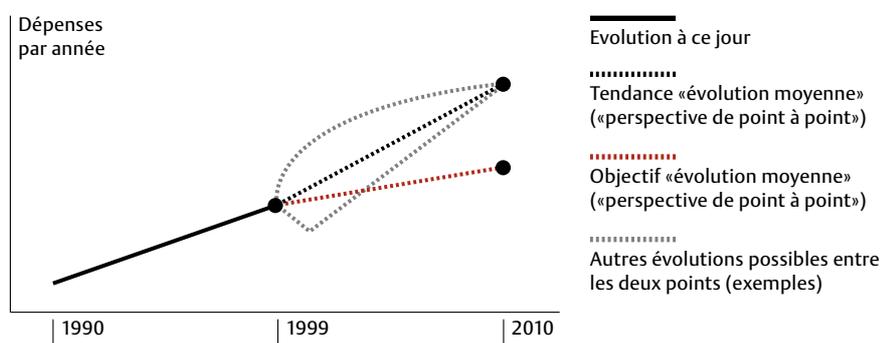
L'analyse de la *structure des dépenses* montre comment, en 1999, les dépenses se répartissaient entre les différentes *fonctions* des groupes de tâches, conformément à la définition officielle (par exemple, dans les relations avec l'étranger on distingue les trois fonctions de l'aide au développement, des relations politiques et des relations économiques) et entre les différents *niveaux de l'Etat* (Confédération, cantons, communes et institutions d'assurances étatiques).

L'analyse de l'*évolution des dépenses* comporte trois volets, à savoir l'évolution à ce jour, la tendance et l'objectif (cf. également encadré p. 35).

L'évolution à ce jour désigne l'évolution des dépenses entre 1990 et 1999. Les chiffres consolidés les plus récents en ce qui concerne les dépenses publiques sont actuellement ceux de 1999.

La tendance montre l'évolution attendue des dépenses y compris les éventuelles charges supplémentaires pour la période de 1999 à 2010. L'analyse porte jusqu'en 2020 uniquement dans le domaine de la prévoyance sociale, car l'évolution démographique ne produira son effet qu'à long terme. La croissance attendue est une valeur moyenne, calculée sur la base des dépenses de 1999 et des dépenses de 2010 (cf. graphique ci-dessous). Résultant d'une «perspective de point à point», elle ne tient pas compte des différents scénarios intermédiaires possibles. Cette méthode ne permet pas de distinguer les effets sur le niveau et sur la croissance des dépenses, ni les effets de transition. Il est donc possible que des distorsions se produisent lorsque l'horizon considéré est modifié (analyse de la période 2002 à 2010 par exemple) ou lorsqu'une interprétation ponctuelle est réalisée (situation en 2005 par exemple).

### Indications pour l'interprétation de l'évolution des dépenses



L'*objectif* (également illustré dans le graphique ci-dessus décrit l'évolution possible des dépenses si les lignes directrices des réformes sont suivies (cf. point 2 page 43) et si toutes les mesures proposées (cf. point 3 page 43) sont mises en œuvre. Le potentiel d'économie des différents groupes de tâches par rapport à l'évolution attendue est déterminé sur la base de la différence entre la tendance et l'objectif en 2010. Comme la tendance prend en considération les charges supplémentaires prévues, le *potentiel d'économie ne comprend pas uniquement les économies résultant d'une réduction des dé-*

penses existantes, mais également celles découlant de l'abandon ou de l'évitement de charges supplémentaires, planifiées, prévisibles, potentielles ou en suspens.

**2 Lignes directrices concernant les réformes:** les lignes directrices donnent l'orientation stratégique des différents groupes de tâches, en tenant particulièrement compte des impératifs de politique financière. Pour chaque groupe de tâches, on indique ainsi la voie à suivre pour assainir durablement les finances, ce qui crée simultanément les conditions d'une politique sectorielle efficace. Cela suppose souvent que des réformes soient engagées dans les domaines les plus coûteux et que l'on fasse des propositions concrètes en vue d'optimiser l'efficacité de l'activité de l'Etat.

**3 Mesures possibles et conséquences financières potentielles:** enfin, on propose des mesures réalisables et concrètes, pour la plupart, que ce soit dans le cadre de l'établissement du budget ou moyennant des amendements de lois, voire de la Constitution. La liste des mesures ne prétend pas à l'exhaustivité. Il s'agit en partie de propositions ou d'exigences connues, tirées par exemple de révisions législatives en cours.

Pour évaluer les conséquences financières potentielles sur les finances publiques et les assurances sociales, on distingue entre une perspective à court et moyen terme (3 à 5 ans environ) et une autre à moyen et long terme (de 5 à 10 ans environ). Cette distinction est pertinente, car certaines mesures ne produisent leur effet qu'au terme de plusieurs années ou ne peuvent pas être mises en œuvre immédiatement – pour des raisons pratiques ou politiques. Les différentes mesures mentionnées n'ont pas été quantifiées individuellement; celles-ci devant souvent être considérées en lien avec d'autres, une analyse séparée risquerait par exemple d'aboutir à des comptages à double. Les conséquences financières des différentes mesures sont évaluées sur la base d'une échelle à trois degrés (cf. ci-dessous).

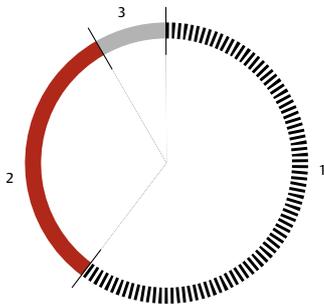
	faible	moyenne	importante
Economie par rapport à la tendance	↘	↘↘	↘↘↘
Aucune influence sur la tendance		→	
Hausse des charges par rapport à la tendance	↗	↗↗	↗↗↗

Les flèches orientées vers le bas indiquent une économie et les flèches orientées vers le haut un accroissement des dépenses par rapport à la tendance. L'ensemble des mesures présentées par groupe de tâches montre comment parvenir à une croissance des dépenses correspondant à l'objectif fixé. Celui-ci indique la correction globale quantifiée susceptible d'être atteinte par rapport à la tendance. Le nombre de signes montre donc dans quelle mesure la proposition concernée contribuerait à corriger la tendance et à rapprocher l'évolution de l'objectif. Par ce biais, on souligne le poids relatif des mesures par rapport aux autres mesures du groupe de tâches en question. Par conséquent, seules les comparaisons au sein d'un même domaine sont valables.

## 5.1 Relations avec l'étranger

### 5.1.1 Situation financière

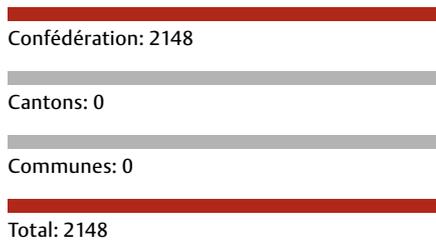
Répartition des dépenses par fonction  
(1999, en mio. fr.)



- .....
- 1 Aide au développement: 1295
- 
- 2 Relations politiques: 674
- 
- 3 Relations économiques: 177

Source: AFF, Finances publiques en Suisse 1999

Répartition des dépenses par niveau de l'Etat (1999, en mio. fr.)



Source: AFF, Finances publiques en Suisse 1999

#### Dépenses par niveau de l'Etat et fonction

Les affaires étrangères relèvent de la Confédération. C'est à elle qu'incombent toutes les dépenses du secteur. Les dépenses consenties pour l'*aide au développement*, d'environ 1,3 mrd fr., en représentent la plus grande part. Deux offices coordonnent l'engagement de la Suisse dans ce domaine. Avec un budget annuel de 1,3 mrd fr., la DDC, logée au sein du DFAE, gère la plus grande partie des dépenses. Sur ce total, 0,8 mrd fr. vont à la coopération technique et à l'aide financière (contributions à des fonds de développement et aux organisations internationales ou suisses, en partie privées, et aux actions propres de la DDC) et 0,3 mrd fr. sont consacrés à l'aide humanitaire (actions humanitaires et aide alimentaire, contribution au CICR). Les autres dépenses d'aide au développement (0,1 mrd fr.) relèvent du seco, qui se situe au DFE, et sont consacrées à des mesures de politique économique et commerciale. La part de l'aide au développement de la Suisse est de l'ordre de 0,3% du PNB.

La catégorie *relations politiques* (0,7 mrd fr.) recouvre surtout les dépenses du DFAE pour l'administration, les ambassades et consulats, pour lesquels les charges de personnel représentent environ 40%. Les autres dépenses de ce poste sont des contributions aux organisations internationales (par exemple ONU, OSCE, Conseil de l'Europe), des participations aux coûts d'opérations de maintien de la paix et des dépenses liées à la Genève internationale.

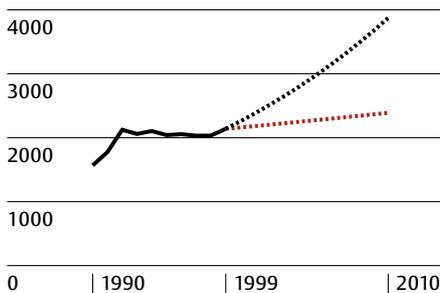
Dans le secteur des *relations économiques* (0,2 mrd fr.), on trouve des plus petits postes comme l'aide financière à l'Osec ainsi que des contributions à des organisations internationales telles l'OCDE, l'OMC ou l'AELE. Les ressources que le seco consacre à l'aide financière aux pays de l'Est constituent plus de la moitié des dépenses de ce poste. D'autres ressources entrant dans le cadre de l'aide à ces pays, coordonnées par la DDC, sont comptabilisées au chapitre des relations politiques. L'aide aux pays de l'Est est toute fois une forme de coopération au développement. Enfin, il y lieu de relever encore les engagements découlant de garanties données par la Suisse pour un montant de plus de 7 mrd fr. en relation avec sa participation aux banques régionales de développement ainsi qu'à la Banque mondiale et à la BERD. Jusqu'ici, ces obligations n'ont guère débouché sur la sollicitation de crédits.

Les dépenses concernant l'asile n'entrent pas dans ce groupe de tâches. Selon la classification officielle, elles sont en grande partie comptabilisées au chapitre de la prévoyance sociale (cf. chapitre 5.8) où elles apparaissent sous la rubrique de l'aide aux réfugiés en Suisse.

#### Evolution des dépenses:

*Evolution à ce jour:* Depuis 1990, les dépenses consacrées aux relations avec l'étranger ont augmenté dans une proportion d'un tiers environ. Auparavant, la Suisse avait enregistré une évolution impressionnante des dépenses jusqu'en 1992. La principale raison de ce phénomène réside dans le fait que l'aide publique au développement était encore pratiquement inexistante au début des années septante. Il s'agissait donc de la mettre en place. Rien qu'entre 1985 et 1992, les dépenses concernant les relations avec l'étranger ont plus que doublé, la Suisse ayant apporté son aide financière dans la phase de transition en Europe orientale et développé son réseau de représentation diplomatique et consulaire dans ces Etats, en plus de l'aide humanitaire générale qu'elle n'a cessé d'apporter entre-temps. L'adhésion aux institutions de Bretton Woods est intervenue également dans cette période. Après 1992 en revanche, les dépenses totales se sont stabilisées à la faveur des efforts menés pour assurer une certaine discipline budgétaire.

**Evolution des dépenses**  
(1990 – 2010, en mio.fr.)



— Evolution à ce jour: 3.3% p.a.

..... Tendance: 5.5% p.a.

..... Objectif: 1.0% p.a.

Sources: évolution à ce jour: AFF, Finances publiques en Suisse 1999; tendance/objectif: calculs economiesuisse

*Tendance:* Suite à la stabilisation réalisée dans les années 1990, les dépenses affichent à nouveau une tendance à la hausse depuis 1999. L'évolution financière à venir de ce groupe de tâches dépendra très largement de l'issue des discussions sur l'affectation d'un pourcentage du PNB à l'aide au développement. Le Conseil fédéral se propose de relever ces dépenses de près de 7% par an afin de les porter à 0,4% du PNB au cours de la présente décennie. En 2001, cette démarche aurait déjà coûté un supplément de 0,4 mrd fr. Rappelons que si l'on tient compte des dépenses consacrées à l'aide à l'Est, comme le font les statistiques de l'OCDE, la Suisse arrive aujourd'hui déjà à un taux de 0,35%. Certains milieux plaident même en faveur d'un niveau d'aide de 0,7%, ce qui se serait traduit en 1999 par un supplément de dépenses de l'ordre de 1,7 mrd fr. Le chapitre des *relations politiques* entraînera des coûts supplémentaires liés à l'adhésion pleine et entière de la Suisse à l'ONU. Dès 2003, notre pays devra acquitter la pleine contribution annuelle de l'ordre de 0,1 mrd fr. La Suisse paie déjà actuellement 0,5 mrd fr. par an à l'ONU et à ses institutions spécialisées (y compris les institutions de Bretton Woods). En revanche, l'évolution des dépenses dans le domaine des *relations économiques* paraît stable. Pour l'ensemble du groupe de tâches, le Conseil fédéral s'attend ainsi à une croissance annuelle à 5,5% ces prochaines années, notamment s'il veut atteindre ses objectifs en matière d'aide au développement. Au vu des autres exigences dépassant ce cadre financier, il ne faut pas s'attendre à une croissance des dépenses moindre d'ici à 2010. Il devrait néanmoins être possible, si l'on met en œuvre les lignes directrices et mesures suivantes, de stabiliser la croissance moyenne des dépenses à 1% par an.

## 5.1.2 Lignes directrices des réformes

La Suisse n'a pas à rougir de ses prestations d'aide au développement en comparaison internationale, ni sur le plan quantitatif, ni sur le plan qualitatif. L'établissement de plus en plus fréquent de priorités et d'échéanciers concernant les projets et programmes (clauses de caducité dites «sunset») s'impose tant du point de vue de la politique financière que sur le fond. L'aide bilatérale au développement doit s'inspirer à la fois du principe de «bonne gouvernance» et du principe de l'aide à la prise en charge autonome. L'engagement des fonds doit davantage tendre à lutter contre la pauvreté, raison pour laquelle l'engagement dans les pays en transition est à considérer d'un regard critique. Il y a lieu de revoir plus régulièrement et d'assouplir les priorités de l'engagement suisse, surtout les contributions volontaires aux organisations internationales. La fixation d'un objectif à atteindre, sous forme d'un pourcentage du PNB ainsi que tout automatisme qui lui serait lié, réduiraient la marge de manœuvre nécessaire; il faut donc rejeter ce mécanisme, ne serait-ce que pour des raisons de principe, sans pour autant remettre en question l'aide suisse au développement. Aucun secteur de dépenses ne doit échapper aux arbitrages financiers dans l'attribution des ressources limitées de l'Etat. En outre, il faut bien voir que l'aide financée par l'Etat n'est qu'un aspect du processus d'aide au développement. Il s'agit notamment de faciliter la participation des pays en développement à l'échange international de marchandises et de services, par exemple en ouvrant le marché des pays industrialisés aux produits pour lesquels les pays en développement présentent des avantages comparatifs. En outre, les investissements directs ne servent pas seulement à combler le manque d'épargne sur le plan national, ils permettent aussi le transfert de connaissances en management et technologie.

Le réseau diplomatique et consulaire présente des structures en partie dépassées. C'est ainsi que la collaboration entre Etats s'opère de plus en plus au niveau multilatéral, par exemple dans le cadre de l'ONU. Les coûts supplémentaires résultant de la pleine adhésion à l'ONU devront cependant être compensés par des mesures d'économies sur les montants versés à titre volontaire. La Suisse devrait aussi veiller à une utilisation

efficace des ressources des organisations internationales dont elle est membre et auxquelles elle paie des cotisations. La logique voudrait qu'elle déploie uniquement des activités dans les domaines où elle présente des avantages comparatifs par rapport aux autres pays et qu'elle renonce à un activisme excessif. La réduction du réseau de représentation bilatérale que d'autres pays ont entreprise permettrait de réaliser des économies supplémentaires. L'utilité des représentations consulaires en particulier est de plus en plus relative avec le développement des technologies modernes de l'information (cf. e-government, revues de presse, augmentation des informations rendues publiques). En outre, les tâches purement administratives peuvent être accomplies avec un personnel réduit et ne demandent plus nécessairement une présence sur place.

### 5.1.3 Mesures possibles et conséquences financières potentielles

	A court et moyen terme	A moyen et long terme
<b>Aide au développement</b>		
1 S'opposer tant à l'établissement d'un lien rigide avec le PNB qu'à la fixation d'un objectif défini en pourcentage du PNB, car ils seraient susceptibles de limiter la marge de manœuvre nécessaire pour aménager avec souplesse les priorités. L'aide financée par l'Etat n'est qu'un aspect parmi d'autres du soutien apporté au processus du développement. Mettre l'accent sur d'autres aspects tout aussi importants.	↘↘↘	↘↘↘
2 Tendre à une définition plus rigoureuse des priorités. A cette fin, gérer de manière stricte les échéances fixées pour les projets et programmes, notamment en ce qui concerne l'aide aux pays de l'Est.	↘	↘↘
3 En matière de coopération au développement, contrairement à ce qui se passe dans le domaine diplomatique, s'en tenir à l'approche bilatérale, plus efficace, car permettant une meilleure concentration de l'aide. Manifester de la retenue à l'égard de la participation à des programmes internationaux.	↘	↘↘
4 Exploiter les synergies entre l'aide au développement et le domaine de l'asile: les programmes d'aide au retour en Bosnie et au Kosovo ont été un succès. Tendre à une meilleure collaboration entre les offices fédéraux chargés de gérer les flux de réfugiés, afin de créer des potentiels de synergie.	↘	↘
5 Réévaluer les charges de personnel ainsi que celles inhérentes aux bureaux de coordination et aux projets administratifs internes. La hausse des charges, en partie de plus de 50% entre 1999 et 2002 – qui se chiffre en dizaines de millions de francs – paraît sans rapport avec les autres dépenses qui par ailleurs restent identiques.	↘	↘
<b>Relations politiques et économiques</b>		
6 Réduire le réseau diplomatique et consulaire. L'importance grandissante du multilatéralisme permet de revoir les activités bilatérales, notamment dans les pays proches de la Suisse. Une répartition régionale du travail dans le réseau bilatéral permettrait aussi de réaliser de nouvelles économies.	↘	↘↘↘
7 Neutraliser les conséquences financières de l'adhésion à l'ONU dans le budget du DFAE. Seules 12% des contributions au système de l'ONU étant des contributions obligatoires, il est possible de compenser les dépenses annuelles résultant de la pleine adhésion.	↘↘	↘↘
8 D'une manière générale, gérer de manière plus restrictive les contributions volontaires mises à la disposition des organisations internationales. La Suisse doit définir ses priorités et renoncer à occuper une position de pointe sur tous les fronts.	↘	↘
9 Mettre davantage l'accent sur l'engagement des délégués suisses en faveur d'une utilisation efficace des fonds versés aux organisations internationales dont la Suisse est membre. Bien que les contributions soient fixées le plus souvent sur la base de barèmes objectifs ou conventionnels, il existe des possibilités, dans le cadre de la participation à ces organisations, d'y exercer une influence sur l'évolution de leurs dépenses.	→	↘

<p><b>10</b> S'abstenir de tout activisme débordant au niveau international et limiter les voyages des représentants de l'Administration fédérale (fréquence, ampleur des délégations, chevauchements entre offices ou départements). Cette réduction pourrait passer par une meilleure mise à contribution des ambassades, des missions ou des délégations ainsi que par la mise à profit des possibilités qui s'offrent sur le plan multilatéral. De plus, veiller à ne pas financer sur les fonds publics les frais de voyages et d'hébergement des représentants des ONG à des conférences internationales.</p>	<p>↘↘</p>	<p>↘↘</p>
<p><b>11</b> Dans les services diplomatiques, introduire des mesures visant à réduire les coûts sans nuire pour autant à la qualité des prestations. Engager davantage de personnel autochtone, souvent moins cher, dans le secteur administratif des ambassades. Examiner aussi la question du remplacement de certains consulats par des consulats honoraires desservis par des consuls honoraires exerçant leur activité à titre accessoire. Enfin, recourir davantage aux nouvelles technologies d'information dans le domaine administratif, comme par exemple la mise en service de la nouvelle banque de données concernant la gestion des dossiers des Suisses de l'étranger.</p>	<p>↘</p>	<p>↘</p>
<p><b>12</b> Désengagement progressif de la Suisse de l'aide qu'elle apporte aux pays de l'Est, en tenant compte de la défense des intérêts suisses au FMI et de la situation dans les Balkans. Décidées à l'origine par le Parlement comme un engagement limité dans le temps pour faciliter la transition de ces pays au début des années 1990, les dépenses consacrées à l'aide aux pays de l'Est ont été renouvelées à d'autres fins et continuent d'augmenter. Il ne se justifie plus non plus de maintenir un statut particulier à l'aide aux pays de l'Est, dotée de ses propres structures administratives et assortie d'un crédit-cadre. Gérer les projets nécessaires pour cette région dans le cadre de la coopération ordinaire au développement.</p>	<p>↘↘</p>	<p>↘↘↘</p>
<p><b>13</b> Mieux cibler les subventions de promotion des exportations (financement de l'Osec) sur des activités aidant les PME à accéder aux marchés étrangers, notamment par la mise à disposition d'informations sur les marchés, l'organisation de foires, des bureaux de représentation, etc.</p>	<p>↘</p>	<p>↘</p>

## 5.2 Formation

### 5.2.1 Situation financière

#### Dépenses par niveau de l'Etat et fonction

Les *écoles publiques* (écoles primaires et secondaires inférieures) absorbent plus de la moitié des dépenses totales pour l'enseignement, soit 11,4 mrd fr. par an. Elles sont entièrement financées par les communes et les cantons.

La *formation professionnelle (supérieure)* est financée par les pouvoirs publics et les entreprises, sachant que la part de l'Etat (3,9 mrd fr.) est essentiellement assumée par les cantons.

Les *établissements d'enseignement général* (écoles préparant à la maturité), dont le coût se monte à 1,8 mrd fr., sont à la charge des cantons.

Les *hautes écoles* (EPF, universités et hautes écoles spécialisées), dont le coût se monte à 3,8 mrd fr., sont financées par la Confédération et les cantons. Placées sous la responsabilité de différentes instances, elles connaissent des modes de financement divergents. La Confédération finance les hautes écoles spécialisées qui sont de sa compétence à hauteur de 33% et les universités cantonales à hauteur de 25%, tandis qu'elle finance intégralement les EPF.

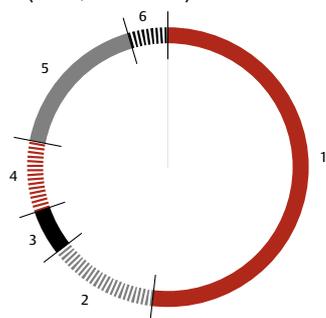
Le poste *Autres* regroupe essentiellement des dépenses consacrées à la *recherche fondamentale* (0,7 mrd fr. au niveau fédéral uniquement) et autres frais de gestion. Les dépenses de recherche, au sens large, se répartissent par contre entre un grand nombre d'institutions et différents groupes de tâches. Les dépenses de la Confédération en matière de recherche atteignent en fait 1,3 mrd fr. si l'on ajoute les dépenses consacrées à la *recherche appliquée* (0,6 mrd fr.) comptabilisées dans d'autres domaines (énergie, transports, santé, agriculture, etc.) et qui n'apparaissent donc pas dans les chiffres du graphique ci-contre. La recherche fondamentale englobe des activités nationales ainsi que les programmes de recherche internationaux, sachant que des problèmes de délimitation se posent parfois avec la recherche appliquée. Le total de 1,3 mrd fr. ne comprend pas non plus la recherche effectuée dans les hautes écoles, car il est difficile de distinguer les activités de recherche de celles d'enseignement dans la comptabilité de ces établissements.

#### Evolution des dépenses

*Evolution à ce jour:* Le nombre d'écoliers, d'apprentis et d'étudiants, la durée des formations ainsi que la qualité de l'enseignement souhaitée déterminent la demande de prestations de formation. Au cours des dix dernières années, le vieillissement de la population induit par l'allongement de l'espérance de vie et le faible taux de natalité a eu un effet stabilisant sur l'évolution générale des dépenses. Au niveau universitaire, le nombre d'étudiants n'a cependant cessé d'augmenter. Du côté de l'offre, les dépenses de personnel restent le facteur déterminant, en particulier dans les écoles publiques et les établissements d'enseignement général. En effet, les dépenses de personnel représentent 65% des dépenses totales pour l'enseignement et la recherche. Leur évolution a été influencée par la hausse généralement modérée des salaires dans le secteur public.

*Tendance:* A long terme, l'évolution démographique, soit un taux de natalité bas – et ses conséquences sur le nombre d'écoliers, d'apprentis et d'étudiants –, pourrait perdurer, ce qui devrait normalement stabiliser les dépenses. Un accroissement de l'immigration pourrait éventuellement compenser ce phénomène. Si aucune mesure n'est prise, les universités seront prises d'assaut. D'autre part, dans certains cantons, les enseignants demandent des corrections de salaire, conformément à ce qui se

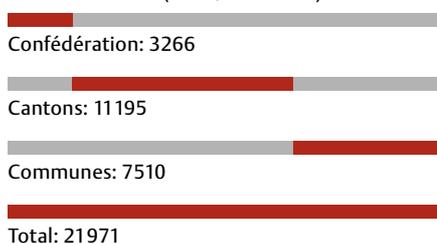
Répartition des dépenses par fonction (1999, en mio. fr.)



- 1 Ecoles publiques: 11 384
- 2 Formation professionnelle: 2 796
- 3 Ecoles d'enseignement général: 1 144
- 4 Formation professionnelle supérieure: 1 829
- 5 Hautes écoles: 3 808
- 6 Autres: 1 011

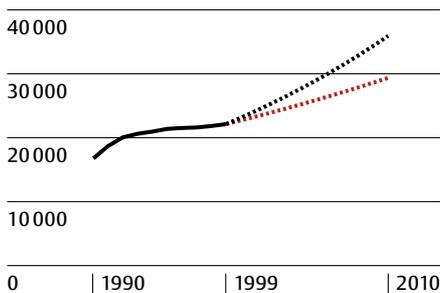
Source: AFF, Finances publiques en Suisse 1999

Répartition des dépenses par niveau de l'Etat (1999, en mio. fr.)



Source: AFF, Finances publiques en Suisse 1999

**Evolution des dépenses**  
(1990 – 2010, en mio.fr.)



— Evolution à ce jour: 3.1% p.a.

..... Tendance: 4.5% p.a.

..... Objectif: 2.6% p.a.

Sources: évolution à ce jour: AFF, Finances publiques en Suisse 1999; tendance / objectif: calculs economiesuisse

fait dans l'économie privée, afin de faire face au manque momentané de personnel. Le gonflement du corps enseignant augmenterait considérablement les dépenses. On remarque en outre une tendance à la bureaucratisation, en particulier dans les écoles publiques. Les plans financiers des cantons présentent donc de grandes différences au niveau des chiffres: les cantons de Zurich et de Fribourg, par exemple, prévoient une augmentation de leurs dépenses de 5% environ par an, le canton de Berne, en revanche, table sur une progression inférieure à 1% par an. En outre, la croissance des dépenses attendue pourrait être largement supérieure à la progression de la charge salariale en raison des réformes en cours dans le domaine de la formation professionnelle et des universités. Dans son dernier plan financier, le Conseil fédéral prévoit une croissance des dépenses de 3,6% par an jusqu'en 2005 pour la formation et la recherche fondamentale. Toutefois, il serait prêt à renforcer l'engagement de la Confédération pour la formation professionnelle et la recherche fondamentale (en particulier les contributions au Fonds national suisse) de respectivement 6,1% et 5,4% par an. Certains milieux plaident d'ailleurs pour une «offensive dans le domaine de la formation». Divers projets exigeant un accroissement des dépenses de plusieurs milliards ont été mis sur la table. Le prochain message relatif à l'encouragement de la formation, de la recherche et de la technologie (message FRT) pourrait entraîner un alourdissement des dépenses de la Confédération de quelques centaines de millions de francs par année à partir de 2004. Compte tenu du nombre de charges supplémentaires qui menacent de survenir, on peut penser que la hausse des dépenses sera disproportionnée. La mise en œuvre des lignes directrices et mesures ci-après devrait toutefois permettre de la contenir à 2,6% par an.

## 5.2.2 Lignes directrices des réformes

Il faut soutenir les réformes planifiées ou déjà en cours visant à renforcer le système éducatif suisse. Cependant, il conviendra avant tout d'optimiser l'efficacité des moyens disponibles. Si l'on compare l'évolution relative des dépenses des différents groupes de tâches, il apparaît nécessaire de faire de la formation une priorité. La Suisse aura toujours besoin d'un système éducatif public fort qui garantisse l'égalité des chances pour tous.

La compétence des cantons en matière de formation doit être maintenue. Il faut s'efforcer de renforcer la coopération intercantonale. Malgré un potentiel d'amélioration éparés, le système actuel des *écoles publiques* (écoles primaires et secondaires inférieures) est d'un niveau relativement élevé. Le scepticisme s'impose donc face aux efforts de privatisation et aux systèmes anglo-saxons tels que les bons de formation. Toutefois, les écoles privées doivent perdurer pour continuer d'offrir une alternative; cela intensifie la concurrence et bénéficie à la qualité. L'idée d'anticiper la scolarisation fait son chemin, d'autant plus qu'aujourd'hui les jeunes Suisses sont scolarisés relativement tard en comparaison internationale.

L'attrait de l'*apprentissage et de la maturité professionnelle* doit être préservé, voire renforcé. Le système dual, soutenu à la fois par les milieux économiques, les cantons et la Confédération, en constitue un préalable. Les milieux économiques doivent continuer d'assumer une part prépondérante des responsabilités. L'introduction de la maturité professionnelle et la possibilité de se perfectionner dans les hautes écoles spécialisées, de même que l'instauration de passerelles vers les études universitaires, sont des éléments de réforme majeurs. La formation professionnelle doit rester une alternative aux écoles délivrant la maturité pour les jeunes à la fin de la scolarité obligatoire. Une uniformisation des règles au niveau fédéral accroîtrait la transparence et la comparabilité. Cependant, l'apprentissage classique, tout en restant un des atouts du

système de formation suisse, semble appelé à perdre quelque peu de son importance. En effet, le secteur secondaire offre deux fois plus de places d'apprentissage que le secteur tertiaire, de sorte que, au fil du changement structurel, le nombre de places d'apprentissage risque de diminuer. Pour de nombreuses activités du secteur tertiaire, il faut privilégier la formation scolaire par rapport à l'apprentissage.

La *maturité* devrait pouvoir être obtenue plus tôt. Compte tenu des nombreux échecs parmi les étudiants de première année, la fonction de sélection du collège/gymnase doit être consolidée dans l'optique de l'entrée à l'université – notamment pour garantir l'égalité de traitement avec l'accès aux hautes écoles spécialisées. La maturité doit procéder à une sélection de manière à éviter l'instauration d'examens d'admission au niveau universitaire. C'est la seule manière de préserver le sens de la maturité.

Le renforcement du réseau des *hautes écoles* sera un atout essentiel de la Suisse en tant que place économique et lieu de recherche au XXI<sup>e</sup> siècle. Les réformes nécessaires impliquent non seulement un engagement accru de l'Etat par rapport aux autres groupes de tâches, mais avant tout une amélioration de l'efficacité dans le domaine des sciences. Il serait inapproprié de se limiter à injecter des fonds. A l'avenir, la Confédération ferait bien d'assumer sa fonction de coordination en limitant son intervention à la définition de lignes de conduite et en uniformisant le système de financement pour tous les types de hautes écoles, en instaurant des contributions forfaitaires fondées sur la performance. En renforçant l'autonomie, la compétitivité et la différenciation des universités, on favorise une utilisation plus efficace des ressources, de même que la suppression de structures redondantes. La spécialisation des universités et le désengorgement réalisé par la mise en place simultanée des hautes écoles spécialisées permettront aux universités suisses de se concentrer davantage sur la création de centres d'excellence de renommée internationale. La mobilité des étudiants devrait devenir naturelle. L'introduction du système de bachelor/master devrait non seulement faciliter la mobilité nationale et internationale, mais aussi renforcer la perméabilité au monde du travail tout en écourtant la durée des études. Pour inciter les jeunes à terminer rapidement leurs études et accroître leurs exigences par rapport aux prestations offertes par les universités (concurrence), il conviendrait d'augmenter les taxes d'étude. En outre, il faut consolider le système des prêts préférentiels si l'on souhaite favoriser l'égalité des chances.

En ce qui concerne sa *politique en matière de recherche*, l'Etat devrait se concentrer sur la recherche fondamentale. En effet, la recherche appliquée a été privilégiée ces dernières années au détriment de cette dernière, ce qui pose des problèmes pour une saine *politique économique*. La recherche appliquée doit être effectuée en priorité par les entreprises privées, l'Etat pouvant s'impliquer modérément dans le cadre de la CTI.

### 5.2.3. Mesures possibles et conséquences financières potentielles

	A court et moyen terme	A moyen et long terme
<b>Ecoles publiques</b>		
14 Mener un débat de fond sur le rôle des écoles primaires et secondaires inférieures. Il serait possible d'optimiser leur efficacité en définissant clairement leur rôle, car elles doivent accomplir aujourd'hui un nombre croissant de tâches (thérapie, éducation, pédagogie sociale, etc.).	→	↘↘
15 Garantir la qualité du personnel enseignant sans pour autant gonfler les effectifs. Les salaires des enseignants déterminent pour l'essentiel le coût de ces établissements. Il est important de pouvoir compter sur un personnel enseignant qualifié et motivé. La stabilisation du nombre d'élèves due à la baisse du taux de natalité ne justifie toutefois qu'une hausse des coûts modérée, de l'ordre de grandeur de l'inflation, et ce même si les tâches liées au nombre d'enfants d'origine étrangère, en hausse, devaient augmenter.	↘↘	↘↘↘
16 Exploiter le potentiel d'économie net résidant dans la construction et l'exploitation des infrastructures (utilisation des bâtiments, des salles de sport et des piscines à d'autres fins par exemple) en particulier entre communes voisines.	↘	↘↘↘
17 Cesser de financer le projet PPP «Internet à l'école», car il s'agit d'un programme d'impulsion ponctuel. De plus, la gestion des écoles publiques est du ressort des cantons. Compenser les coûts d'une adaptation aux nouvelles technologies (infrastructures, perfectionnement) dans le cadre du budget ordinaire consacré à la formation au niveau cantonal.	↘	↘
18 Renforcer la coopération entre les cantons, par exemple pour le matériel scolaire, ou dans le domaine des formations. Le recours aux nouvelles technologies (e-learning) contient aussi un potentiel d'économie à long terme, principalement pour les classes supérieures.	→	↘↘
19 Réduire le personnel non enseignant de manière ciblée: cela n'entraîne que des économies modestes, mais améliore l'ambiance de travail et la qualité de l'enseignement tout en freinant la bureaucratisation, en particulier dans les écoles publiques. Des tandems d'enseignants pourraient être introduits: ce système permettant d'éviter le recours à des offres de soutien externe, il pourrait être neutre en termes de coûts.	→	→
20 Scolariser les enfants plus tôt. La durée de la scolarité demeurant par ailleurs identique, cette réforme n'aurait guère de conséquences financières.	→	→
<b>Formation professionnelle et formation professionnelle supérieure</b>		
21 Etablir un bilan général critique des besoins financiers de la formation professionnelle qui n'ont pas été établis à ce jour.	→	↘↘
22 Concevoir la loi sur la formation professionnelle (LFPr) comme une loi-cadre. Son but doit être de coordonner les formations professionnelles initiales et continues, de promouvoir les efforts de coordination des cantons, de reconnaître l'enseignement privé et de mettre en place les conditions pour des subventions forfaitaires et/ou globales basées sur les prestations (en lieu et place des contributions actuelles, basées sur les dépenses). La Confédération ne doit pas supporter plus de 25% des frais – cela constitue déjà une augmentation considérable – et sa participation ne pas devenir automatique.	↘	↘
23 Faire porter la nouvelle LFPr également sur les professions des domaines de la santé, du social et de l'art afin de garantir la transparence et l'uniformité des règles.	→	→
24 La formation professionnelle continue est destinée aux adultes et est l'affaire des personnes concernées (employé et employeur). Un financement par l'Etat serait une erreur. En revanche, l'Etat pourrait améliorer les incitations fiscales au perfectionnement et introduire un système de certification uniforme dans ce domaine.	→	→
25 Supprimer les subventions de la Confédération pour les bâtiments et les loyers dans le cadre de la RPT en ce qui concerne les contributions forfaitaires. Dans la formation professionnelle, les besoins en locaux sont largement couverts. Le transfert de cette compétence aux cantons n'est donc pas dépourvu de sens.	→	↘

		A court et moyen terme	A moyen et long terme
<b>Ecoles d'enseignement général</b>			
26	Préserver totalement la compétence des cantons pour les écoles délivrant la maturité.	→	→
27	Chercher à avancer la fin des études, en particulier la maturité, et garantir la possibilité de sauter des classes, du moins pour les élèves doués.	→	↘
28	Renforcer la fonction de sélection des écoles délivrant la maturité sans chercher a priori à réduire le nombre de diplômés. Dans un système libéral, ce taux résulte naturellement des décisions prises, en toute autonomie, par les écoliers et leurs parents.	↘	↘↘
29	Garantir la qualité du personnel enseignant plutôt que renforcer les effectifs. Les salaires des enseignants déterminent pour l'essentiel le coût de ces établissements. Il est important de pouvoir compter sur un personnel qualifié et motivé. La stabilisation du nombre d'écoliers due à la baisse du taux de natalité devrait engendrer une hausse des coûts modérée, de l'ordre de grandeur de l'inflation.	↘	↘↘
30	Examiner la réorganisation de l'enseignement. Possibilité d'optimiser l'efficacité en regroupant des classes pour des cours ex cathedra (comme à l'université), en introduisant un système de tuteurs ou en exploitant davantage les nouvelles technologies.	↘	↘↘
31	La Confédération doit cesser d'intervenir dans le domaine des aides financières à la formation (bourses) du degré secondaire supérieur et laisser cela à la compétence exclusive des cantons, dans le sens de la RPT.	→	↘
<b>Hautes écoles</b>			
32	Regrouper dans un seul département les domaines de la formation, de la recherche et de la technologie (Groupement de la science et de la recherche, Office fédéral de l'éducation et de la science et Office fédéral de la formation professionnelle et de la technologie) si l'on souhaite simplifier la structure organisationnelle au niveau fédéral et réaliser des synergies.	↘	↘
33	Maintenir la plus grande autonomie possible pour les hautes écoles (EPF, universités, hautes écoles spécialisées) et circonscrire le rôle de la Confédération à légiférer sur les dispositions de principe – mettre l'accent sur la coordination – (définition de minima pour les conditions d'admission, définition des degrés académiques et reconnaissance des diplômés).	→	↘↘
34	Combattre les efforts qui visent uniquement à renforcer l'engagement financier de la Confédération dans les hautes écoles sans proposer de réformes structurelles (augmentation des subventions de base destinées aux universités cantonales, extension et hausse des subventions destinées aux hautes écoles spécialisées, ajustement du mandat de prestations dans le domaine des EPF).	↘↘↘	↘↘↘
35	Remplacer davantage les subventions basées sur les dépenses par des forfaits en fonction des performances en ce qui concerne le soutien financier accordé par la Confédération aux hautes écoles. Remplacer les subventions pour des investissements dans la construction ou l'aménagement des hautes écoles, non assorties d'obligations, par des subventions ponctuelles liées à des projets. Le recours à ce deuxième type de subventions serait possible à titre subsidiaire pour des questions qui concernent toute la Suisse. Uniformiser le taux des subventions fédérales et cantonales pour toutes les hautes écoles. Accroître les taxes d'étude. Dans le cadre de ces réformes, seule une augmentation ciblée de la participation de la Confédération pourrait se justifier lors de la discussion sur le message FRT.	→	→
36	Afin de demeurer efficaces, les hautes écoles doivent veiller, dans le cadre de leur autonomie, à ce que leurs structures administratives demeurent légères et éviter la multiplication des instances.	↘	↘
37	Supprimer les structures redondantes entre les universités d'une part, et entre les universités et les EPF d'autre part, pour permettre la création de pôles d'excellence. Cela permettrait de réaliser des économies d'échelle. On pourrait par exemple confier aux universités les cours de sciences humaines donnés dans les EPF. A l'inverse, les universités de Zurich et Lausanne transfèreraient l'enseignement des sciences naturelles aux EPF.	↘↘	↘↘
38	Améliorer la coordination de l'offre des hautes écoles d'une région et créer des centres de compétence jouissant d'une masse critique (nombre d'étudiants) afin de donner une certaine envergure aux formations peu demandées et d'éviter les structures redondantes. On peut demander un minimum de mobilité aux étudiants.	↘	↘↘
39	Maintenir les subsides de formation du degré tertiaire, en tant que tâche gérée conjointement par la Confédération et les cantons au sens de la RPT. Il s'agit d'harmoniser les normes minimales inter-cantonales, de simplifier le système des subventions en instaurant des forfaits et de mettre l'accent sur les prêts plutôt que sur les bourses.	→	↘

<b>40</b>	Ménager la possibilité d'instaurer des examens d'admission pour les établissements universitaires, dans la mesure où la maturité ne sélectionne pas suffisamment. Transformer la première année d'université en année d'évaluation. Il faut écourter la durée des études en introduisant un système organisé en plusieurs cycles d'études. Il faut saluer l'introduction du système bachelor/master (déclaration de Bologne).	↘	↘↘↘
<b>41</b>	Financer les hautes écoles spécialisées de la même manière que les universités. La création des hautes écoles spécialisées doit cependant permettre de décharger les universités à moyen terme, notamment sur le plan financier.	↗↗	→
<b>42</b>	Les hautes écoles spécialisées doivent utiliser leur autonomie pour réduire le nombre de filières et améliorer la coordination entre établissements en vue d'éviter les structures redondantes.	→	↘

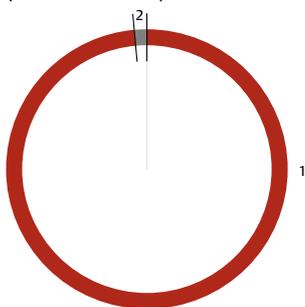
### Recherche

<b>43</b>	Augmenter l'importance de la recherche fondamentale par rapport à la recherche appliquée (cf. Chapitre 5.11 économie publique pour les mesures concrètes dans les secteurs de la compétence de la CTI).	→	→
<b>44</b>	Employer plus efficacement et de manière plus ciblée les moyens disponibles, examiner plus strictement les différents programmes de recherche de l'Etat et procéder à des ajustements le cas échéant. Parmi les crédits destinés à la recherche fondamentale, il importe, dans l'intérêt de la transparence, d'identifier les projets de recherche appliquée comptabilisés sans raison à cet endroit. A cette condition seulement, il sera possible d'attribuer de manière ciblée des moyens en faveur des institutions promouvant la recherche dans le cadre du message FRT.	↘	↗
<b>45</b>	Améliorer la coordination des participations financières croissantes dans des programmes de recherche internationaux et européens avec les programmes suisses. Pour permettre un redimensionnement lors du renouvellement du cadre financier pour la promotion de la recherche, il convient d'éviter de lancer ou de poursuivre des programmes de recherche en Suisse dans les domaines où il existe des opportunités dans l'Union européenne, autrement dit d'éviter les doublons.	→	→
<b>46</b>	Supprimer les PNR – souvent peu convaincants du point de vue qualitatif et parfois utilisés abusivement pour la recherche sectorielle.	↘	↘

## 5.3 Finances et impôts

### 5.3.1 Situation financière

Répartition des dépenses par fonction  
(1999, en mio.fr.)



1 Gestion de la fortune et des dettes: 8740

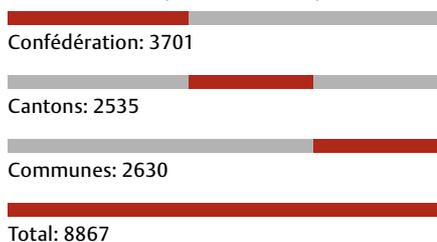
2 Autres: 127

P.M.:

- Parts aux recettes
- Péréquation financière

Source: AFF, Finances publiques en Suisse 1999

Répartition des dépenses par  
niveau de l'Etat (1999, en mio.fr.)



Source: AFF, Finances publiques en Suisse 1999

#### Dépenses par niveau de l'Etat et fonction

Ce groupe de tâches comprend presque exclusivement des dépenses consacrées à la *gestion de la fortune et des dettes* pour un montant total de 8,7 mrd fr., dont la charge est supportée par la Confédération à hauteur de 3,7 mrd fr., par les cantons à raison de 2,4 mrd fr. et par les communes pour 2,6 mrd fr. Avec 8,1 mrd fr., les *charges d'intérêt* de la dette représentent la quasi-totalité des dépenses de cette fonction, à quoi viennent s'ajouter les frais d'émission et les coûts des immeubles de la fortune financière (0,6 mrd fr.). Si l'on tient compte du *rendement des placements* (2 mrd fr.), la *charge nette d'intérêts* des collectivités publiques ne se monte plus qu'à 6,1 mrd fr., la moitié étant assumée par la Confédération (2,9 mrd). L'évolution des charges d'intérêt dépend du niveau général des taux et du degré d'endettement des collectivités publiques. L'endettement total a atteint quelque 200 mrd fr. en 1999, dont 98 mrd fr. pour la Confédération, 63 mrd fr. pour les cantons et 39 mrd fr. pour les communes. Les dépenses figurant sous le titre finances et impôts ne sont donc pour une très grande part rien d'autre que le reflet de la politique financière passée, soit le cumul des déficits publics. Il n'est pas possible d'agir directement sur les dettes et les intérêts des dettes. Cela ne peut guère se faire qu'indirectement, en faisant preuve de discipline dans les autres domaines.

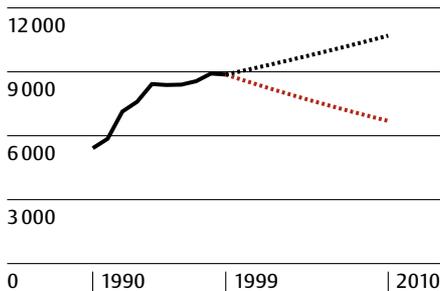
Entrent également dans le groupe de tâches finances et impôts, d'un point de vue statistique, les *parts aux recettes* (parts des cantons aux recettes de la Confédération ou parts des communes aux impôts cantonaux, mais aussi parts fiscales pour l'AVS), ainsi que les dépenses engagées au titre de la *péréquation financière* au niveau des cantons et des communes. Il n'existe toutefois pas encore de péréquation financière organisée selon des règles précises et uniformes entre la Confédération et les cantons et entre les cantons eux-mêmes. En ce qui concerne la consolidation des différents budgets publics, tous les montants de la péréquation financière et des parts aux recettes s'équilibrent au bout du compte. Ce n'est toutefois pas le cas en ce qui concerne les parts affectées aux assurances sociales. Afin de préserver la cohérence et la transparence des groupes de tâches définis, les parts de recettes affectées aux assurances sociales, notamment les parts au pour-cent de TVA destiné à l'AVS (1,2 mrd fr.) que la statistique officielle range dans la catégorie finances et impôts n'apparaissent pas ici. Elles sont traitées au chapitre de la prévoyance sociale (cf. chapitre 5.8).

#### Evolution des dépenses

*Evolution à ce jour:* L'énorme croissance des dépenses dans ce domaine, de 5,6% par an en moyenne entre 1990 et 1999, s'explique par l'évolution incontrôlée des charges d'intérêt; elle résulte de la progression massive de l'endettement des collectivités publiques, surtout au niveau fédéral. Cette progression est le reflet d'une évolution financière déséquilibrée au cours de la décennie écoulée. L'emballlement des dépenses, malgré le recours à de nouvelles sources de recettes fiscales, a été à l'origine de déficits élevés sur fond de croissance économique faible. Une sensible baisse du niveau des taux d'intérêt a toutefois engendré depuis 1995 une certaine stabilisation des dépenses d'intérêt des collectivités publiques. A partir de 1998, les déficits ont régressé, ce qui a quelque peu désamorcé la situation tendue qui prévalait du côté de l'endettement. L'amélioration provisoire de la conjoncture ainsi qu'une discipline temporaire, notamment grâce aux Programme de stabilisation de 1998, ont contribué à cette évolution.

*Tendance:* Même si les résultats actuels des comptes donnent une image relativement équilibrée au niveau des cantons et des communes, l'évolution toute récente

### Evolution des dépenses (1990 – 2010, en mio.fr.)



Evolution à ce jour: +5.6 % p.a.

Tendance: +1.7 % p.a.

Objectif: -2.5 % p.a.

Sources: évolution à ce jour: AFF, Finances publiques en Suisse 1999; tendance / objectif: calculs economiesuisse

ainsi que les perspectives à long terme font craindre un retour à la fâcheuse évolution enregistrée dans le passé. Le compte 2001 de la Confédération affiche à nouveau un déficit (1,3 mrd fr.). Quant au plan financier jusqu'en 2005 traité par le Parlement, il prévoit une augmentation annuelle de la croissance des dépenses de près de 5%. Ce rythme est sensiblement supérieur à la croissance économique prévisible pour la même période. A cela s'ajoutent d'autres revendications de nouvelles dépenses suscitées en partie par l'excédent extraordinaire de 4 mrd fr. réalisé en 2000. Il n'est donc pas du tout certain que l'on parviendra à échapper aux déficits. Le frein à l'endettement, approuvé par le peuple et les cantons, constituera un élément décisif. Ce mécanisme vise à aligner, sur un cycle conjoncturel, le plafond des dépenses sur celui des recettes. Le frein à l'endettement oblige donc à une certaine discipline budgétaire. On espère par ce moyen prévenir des déséquilibres structurels et endiguer les déficits et l'endettement. Des instruments du type frein à l'endettement sont toutefois rarement utilisés par les cantons et les communes.

En outre, pour déterminer le niveau escompté de l'endettement, il faut aussi prendre en considération les nombreuses mesures de financement à venir qui n'apparaissent pas dans les comptes ordinaires et tendent à propulser l'endettement vers le haut (par exemple la recapitalisation de la Poste, l'assainissement des caisses de pension ou les prêts accordés dans le cadre du Fonds des grands projets ferroviaires). Dans le contexte actuel, il ne faut pas non plus s'attendre à ce que d'éventuelles recettes extraordinaires, comme par exemple les réserves d'or excédentaires de la Banque nationale, soient rigoureusement utilisées pour réduire la dette; elles pourraient davantage être affectées au financement des activités étatiques, contribuant ainsi à augmenter la quote-part de l'Etat. Dans l'ensemble, on s'attend à une progression modérée de l'endettement, inférieure ou égale à la croissance du PIB, donc à une légère baisse ou à une stabilisation du taux d'endettement, pour autant que le niveau des taux d'intérêt reste stable. Mais il n'est pas certain qu'à l'avenir les taux d'intérêt resteront aussi bas qu'aujourd'hui. Avec la mise en œuvre des lignes directrices et mesures présentées ci-après, il devrait être possible de réduire les dépenses de 2,5% par an en moyenne.

### 5.3.2 Lignes directrices des réformes

Le problème de l'endettement doit être pris au sérieux. Si l'on parvient à mieux maîtriser l'ensemble des dépenses de l'Etat, il sera possible de conjuguer la réduction des impôts avec celle de la dette. Le frein à l'endettement est l'instrument approprié pour empêcher qu'une baisse d'impôts ne fasse apparaître des déficits structurels et pour mettre en place la discipline nécessaire en matière de dépenses sur le plan institutionnel. Il faut donc cesser de chercher des sources supplémentaires de recettes. Il y a lieu d'utiliser systématiquement les recettes extraordinaires importantes ou le produit de la vente de la fortune de l'Etat – par exemple les réserves d'or excédentaires de la BNS – pour réduire la dette.

Compte tenu de la diversité des capacités économiques et des différences dans l'attribution des tâches à l'Etat, il existe parfois de notables disparités fiscales entre les cantons et entre les communes. Pour des raisons d'équité fiscale et de solidarité, ces disparités ne doivent pas dépasser un certain niveau. En parallèle au désenchevêtrement des tâches, à une meilleure définition des compétences et à une meilleure collaboration intercantonale et intercommunale, il y a lieu d'introduire une *péréquation financière au sens strict*, qui soit transparente et efficace tout en étant modérée. Le but est que tous les cantons et communes disposent de suffisamment de moyens propres pour accomplir leurs tâches comme il convient, sans que leur autonomie fiscale en soit restreinte ou qu'il faille niveler la quote-part fiscale vers le haut.

Pour réduire les distorsions dans l'attribution des ressources, simplifier les flux financiers des collectivités publiques et faciliter la fixation des priorités de politique financière, il faut revoir les *affectations* et éviter d'en créer de nouvelles. En outre, les parts aux recettes d'autres institutions ou collectivités publiques doivent être réduites à un minimum et l'impôt fédéral direct transformé à moyen terme en un impôt de péréquation financière (en tant que seul instrument à cet effet au niveau de la Confédération). Enfin, il convient de soutenir toutes les mesures pouvant contribuer à des finances saines, transparentes et simplifiées et de renforcer la participation des citoyens aux importantes décisions de politique financière.

### 5.3.3 Mesures possibles et conséquences financières potentielles

	A court et moyen terme	A moyen et long terme
<b>Gestion de la fortune et des dettes</b>		
47 Utiliser le frein à l'endettement au niveau fédéral pour corriger l'évolution des dépenses. Des baisses d'impôts correspondantes permettent d'amorcer de manière institutionnelle un tournant en matière de dépenses. Le frein à l'endettement contraint à la nécessaire discipline budgétaire sans pour autant déboucher sur des déséquilibres structurels.	↘↘	↘↘↘
48 Introduire un frein à l'endettement dans les cantons et les communes chaque fois que c'est possible et judicieux.	→	↘
49 Elaborer un plan de réduction des dettes publiques de l'ordre de 50 mrd fr. à réaliser d'ici à 2010. Les éventuelles recettes extraordinaires doivent être utilisées en priorité à cette fin. A concrétiser au moyen des trois prochaines mesures.		
50 Utiliser les réserves d'or excédentaires de la Banque nationale qui ne sont plus utiles à la politique monétaire pour amortir les dettes de la Confédération et des cantons. Aussi bien l'initiative sur l'or que son contre-projet sous sa forme actuelle ne font que peu de cas de la nécessité de réduire l'endettement et contribuent à augmenter la quote-part de l'Etat.	↘↘↘	↘↘↘
51 Aménager la politique de distribution des dividendes de la BNS pour les dix prochaines années. Il faut éviter, afin de maintenir voire d'étendre les flux de dépenses publiques, de puiser dans les provisions qu'elles a effectuées. Le versement de bénéfices de la BNS doit servir au premier chef à réduire l'endettement de la Confédération et des cantons. Cela implique d'adapter en conséquence la loi sur la Banque nationale.	↘↘	↘↘↘
52 Affecter exclusivement à la réduction de la dette le produit du retrait progressif de la Confédération de Swisscom ou celui qui pourrait résulter d'éventuelles nouvelles privatisations (complètes ou partielles), notamment au niveau des cantons.	↘↘	↘↘↘
53 Fixer des règles plus strictes dans la loi sur les finances de la Confédération pour les cautionnements ainsi que pour l'octroi de prêts aux conditions du marché et de capital propre à des tiers afin d'éviter par la suite des impasses financières. Opter en particulier pour l'exigence d'une rentabilité minimale conforme au marché, que des spécialistes de la branche reconnus et indépendants peuvent prouver.	↘↘	↘↘↘
54 Renoncer à prévoir des lois spéciales pour des mesures de financement de dépenses extraordinaires (par exemple assainissement, financement hors comptes, recapitalisation de régies) qui ont pour conséquence d'augmenter l'endettement de l'Etat. Respecter dans ces cas les exigences du frein à l'endettement de telle manière qu'il ne se produise aucune progression «dissimulée» de l'endettement et que l'objectif du frein à l'endettement ne soit pas vidé de sa substance.	↘↘	↘↘↘
55 Assouplir les prescriptions relatives à la politique de placement de la fortune financière publique chaque fois que c'est possible et judicieux. Un meilleur rendement devrait permettre de réduire la charge nette d'intérêts, du moins à moyen terme.	→	↘

### Péréquation financière

56	Soutenir les grandes lignes de la RPT. Ce projet doit permettre aux cantons de se détacher de la tutelle de Berne. Les mécanismes de la concurrence doivent pouvoir continuer de déployer leurs effets positifs. C'est le seul moyen de revitaliser le système fédéraliste et d'enrayer une centralisation rampante. Le projet doit aller plus loin dans le processus de désenchevêtrement et demeurer sans incidence pour le contribuable sur le plan fédéral. Le succès de la RPT n'est possible que si le mécanisme complexe de redistribution ne dérape pas et si l'Etat est à même d'accomplir ses tâches avec davantage d'efficacité tout en encaissant moins de recettes. De plus, la RPT éclaire d'un jour nouveau le rapport à la politique régionale et au service public.	→	↘↘
57	Améliorer les mécanismes de péréquation financière à l'intérieur des cantons pour autant qu'ils soient liés à des mesures de désenchevêtrement des tâches entre canton et communes, de clarification des compétences et d'amélioration de la collaboration intercommunale. Ces réformes ne doivent en aucun cas avoir pour effet de niveler les impôts vers le haut et doivent respecter l'autonomie fiscale des communes.	↘	↘
58	Maintenir une saine concurrence fiscale reposant sur une base loyale. Combattre résolument d'éventuels efforts dans le sens d'une harmonisation fiscale matérielle. La concurrence fiscale se justifie d'un point de vue économique parce qu'elle contraint les collectivités à utiliser les ressources financières de manière plus économe et à améliorer l'efficacité administrative. Elle limite donc la charge fiscale. Elle se veut aussi l'expression du fédéralisme, qui reflète les préférences cantonales dans la mise à disposition des prestations publiques.	↘	↘

### Parts aux recettes

59	Revoir et réduire les affectations existantes et éviter d'en instituer de nouvelles. L'agriculture, les transports et la prévoyance sociale en particulier sont à passer au peigne fin. En effet, les affectations obligatoires provoquent des distorsions dans l'attribution des ressources et rendent plus difficile la définition de priorités. Elles réduisent la marge de manœuvre tant du côté des dépenses que du côté des recettes. Ces inconvénients l'emportent largement sur la justification politico-économique d'une affectation. Les affectations doivent néanmoins rester possibles pour concrétiser le principe d'équivalence ou celui du pollueur-payeur. Mais il ne faut pas que ces mesures détournent les fonds du but auquel ils sont destinés.	↘	↘
60	Transformer à moyen terme l'impôt fédéral direct en impôt de péréquation financière (le seul susceptible de remplir cette fonction) dont le produit serait pour l'essentiel réparti entre les cantons. En revanche, les parts des cantons aux recettes de la RPLP, à la taxe d'exemption du service militaire et à l'impôt anticipé sont à supprimer. Cette mesure rendrait les flux financiers plus transparents.	→	↘

### Autres domaines du groupe de tâches finances et impôts

61	Maintenir et développer les mécanismes de décision relevant de la démocratie directe à tous les niveaux de l'Etat, tant dans les affaires fiscales (institution de nouveaux impôts, taux maximums, objectifs en matière de quote-part d'impôt) que dans le domaine de la politique financière (par exemple référendum financier obligatoire ou facultatif pour des crédits d'engagement d'une certaine importance). Soutenir notamment l'introduction d'un référendum financier obligatoire au niveau de la Confédération pour les crédits importants. Sous l'angle du principe d'équivalence, il va de soi que les dépenses importantes doivent être approuvées par ceux-là mêmes qui devront ensuite les financer par leurs impôts.	↘↘↘	↘↘↘
62	Renforcer sur les plans tant institutionnel que professionnel les organes de politique financière (commissions des finances, contrôle fédéral des finances, contrôle parlementaire de l'administration) en vue de l'élaboration de propositions concrètes d'économies et du contrôle de leur mise en œuvre. Le Parlement doit pouvoir s'acquitter correctement de ses fonctions constitutionnelles de planificateur des futures dépenses de la Confédération et d'examineur de l'efficacité des mesures à prendre. La même remarque s'applique au niveau cantonal.	↗	↗
63	Introduire au niveau de la Confédération un nouveau modèle comptable qui accroisse la transparence et l'efficacité des décisions de politique financière et rapproche ainsi la politique financière de la politique sectorielle. Une vue d'ensemble systématique de la politique financière doit être disponible.	→	↘
64	Limiter systématiquement dans le temps les subventions à tous les niveaux de l'Etat (législation «sunset») et ne les renouveler que par voie législative. Cela implique de passer régulièrement en revue les subventions dans des rapports qui en assurent le suivi.	↘↘	↘↘

## 5.4 Santé

### 5.4.1 Situation financière

#### Dépenses par niveau de l'Etat et fonction

Les dépenses publiques dans le domaine de la santé ne représentent qu'une partie seulement de celles du système de santé (en tant que secteur d'activité économique des services). Elles ne correspondent pas non plus à l'ensemble des dépenses – obligatoires et volontaires – dont le financement est prévu dans la loi sur l'assurance maladie (LAMal). La diversité des contributeurs impliqués (privés et publics) et les chevauchements dans la répartition des compétences entre la Confédération et les cantons, de même que les mécanismes de financement complexes permettent difficilement d'avoir une vue d'ensemble du financement du système de santé. En comparaison internationale, la Suisse figure parmi les pays où le rapport entre les coûts de la santé et le PIB est le plus élevé. Les coûts du système de santé totalisaient 41,6 mrd fr. en 1999, dont 17,7 mrd fr. seulement apparaissent sur les comptes des pouvoirs publics. Dans ce domaine, une part importante est financée par les primes individuelles, dans le cadre de l'assurance maladie. Les institutions d'assurance, bien que financées par des cotisations obligatoires, sont considérées comme appartenant au secteur privé. C'est pourquoi les dépenses y afférentes (10,8 mrd fr. en 1999) ne sont pas prises en considération dans la quote-part de l'Etat, conformément à la définition officielle.

Les contributions des pouvoirs publics aux *établissements médicaux* (hôpitaux, homes, centres et cliniques psychiatriques) se montent à 13,9 mrd fr. et sont assumées par les cantons et les communes. Elles constituent la part du lion des dépenses publiques dans le domaine de la santé. Une partie du financement des hôpitaux est restituée aux cantons par les assureurs, au titre de participation aux frais en vertu de la LAMal. Dans le système actuel, les cantons et les communes financent entièrement les investissements des hôpitaux publics. Le coût d'exploitation de ces derniers est par contre couvert par les assureurs à concurrence de 50% au maximum, tandis que les cantons et les communes assument le reste.

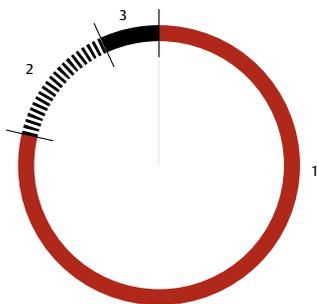
Chaque année, l'Etat verse 2,6 mrd fr. aux assurés à revenu modeste sous forme d'une *réduction de primes AM*. Plus de 2,3 millions de personnes ont bénéficié de réductions de primes en 1999. A l'heure actuelle, la Confédération assume les deux tiers de ces dépenses et les cantons un tiers. Cependant, la contribution de chacun des cantons est pondérée en fonction de sa capacité financière. Les cantons ont en outre la possibilité de réduire leur contribution de 50% au maximum, ce qui implique néanmoins une diminution équivalente de la part de la Confédération. Même si conformément à la statistique officielle, cette aide à la personne est rattachée au groupe de tâches *prévoyance sociale* (cf. chapitre 5.8), elle est analysée ici, tout comme la LAMal, en lien avec le système de santé afin de garantir l'exhaustivité des informations relatives aux dépenses publiques.

Sous le poste *autres*, sont regroupés en particulier les soins ambulatoires, la lutte contre les maladies (recherche et prévention) et le contrôle des denrées alimentaires. Ces dépenses s'élèvent à 1,2 mrd fr. et sont principalement assumées par les cantons et les communes.

#### Evolution des dépenses

*Evolution à ce jour:* Au cours des années 1990, les dépenses de l'Etat pour la santé ont fortement augmenté. Leur hausse reste cependant contenue en comparaison avec l'évolution des coûts pour l'ensemble du secteur, car l'explosion des coûts de la santé se répercute principalement sur les primes individuelles AM. La hausse massive des coûts de la santé est un phénomène international. Les principaux facteurs responsa-

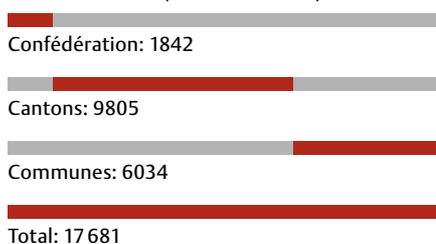
Répartition des dépenses par fonction (1999, en mio.fr.)



- 1 Etablissements médicaux: 13 902
- 2 Réductions de primes AM: 2 578
- 3 Autres: 1 201

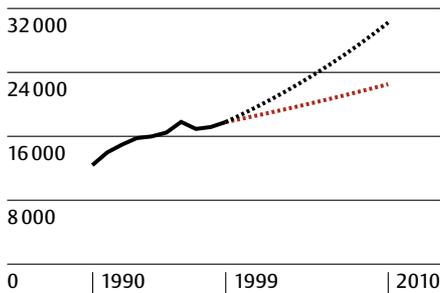
Source: AFF, Finances publiques en Suisse 1999

Répartition des dépenses par niveau de l'Etat (1999, en mio.fr.)



Source: AFF, Finances publiques en Suisse 1999

### Evolution des dépenses (1990 – 2010, en mio.fr.)



Evolution à ce jour: +4.2% p.a.

Tendance: +5.0% p.a.

Objectif: +2.2% p.a.

Sources: évolution à ce jour: AFF, Finances publiques en Suisse 1999; tendance/objectif: calculs economiesuisse

bles de cette hausse générale (doublement des coûts entre 1985 et 1999) sont l'allongement de l'espérance de vie et son corollaire, la demande croissante de soins, les innovations médicales et techniques, la densité croissante des médecins, les exigences supplémentaires envers la médecine, l'explosion de la consommation ainsi que les surcapacités et les doublons, surtout en ce qui concerne les hôpitaux. La hausse des prix des médicaments et des soins médicaux est, en revanche, restée modérée. Pour les pouvoirs publics, le facteur de coût déterminant reste l'évolution des coûts hospitaliers, qui ont augmenté de manière disproportionnée ces dernières années.

Entrée en vigueur en 1996, la LAMal a séparé clairement l'assurance de base obligatoire des assurances complémentaires privées et a marqué le début de l'aide aux personnes dans le secteur de l'assurance maladie (sous forme de réductions de primes). Conformément à la LAMal, les primes de l'assurance de base sont calculées en fonction des coûts totaux et non des risques. Elle n'est donc pas une assurance au sens strict. Le choix de la prime unique pour l'assurance obligatoire répond à des préoccupations sociales dans la mesure où elle induit une redistribution en fonction de l'état de santé (des personnes en bonne santé aux malades), de l'âge (des jeunes aux personnes âgées) et du sexe (des hommes aux femmes). Les primes des assurances complémentaires, quant à elles, sont calculées sur la base du principe d'assurance et tiennent donc compte des risques spécifiques. Le Parlement a procédé à une première révision partielle de la LAMal et quelques ordonnances (OAMal) ont été adaptées. En 2001, le Parlement a en outre pris des mesures en vue d'encourager la prescription de médicaments génériques. D'une part, il a instauré le droit de substitution des pharmaciens pour les médicaments génériques et, d'autre part, il a défini la substitution d'un générique à un médicament comme prestation à la charge des caisses.

*Tendance:* Du fait des progrès médicaux et techniques, les possibilités de traitement ne cessent de se multiplier. Si l'on ajoute à cela la forte réglementation de la demande et l'allongement de l'espérance de vie, on constate un alourdissement constant des coûts. Il en résulte que la tendance à la hausse prononcée des dépenses de santé publiques et privées devrait perdurer. Les pouvoirs publics et les caisses maladie seront aussi soumis à une pression croissante au fur et à mesure de l'augmentation de la demande de soins. Il est prévu de revoir le financement des hôpitaux notamment parce que les cantons ont jusqu'à très récemment refusé, à l'encontre de la jurisprudence du tribunal fédéral des assurances, de subventionner à hauteur de 50% les prestations du catalogue de l'assurance de base consommées par des patients hospitalisés en division privée ou semi-privée, comme ils le font pour les patients en division générale. Dans le cadre de la révision de la LAMal, le Conseil fédéral a prévu de fixer la part financée par les cantons de façon que les caisses maladie et les cantons financent chacun la moitié de l'ensemble des coûts hospitaliers («système dual»). Les cantons risquent ainsi de voir leur ardoise augmenter jusqu'à 1,1 mrd fr. Une solution de transition a cependant été mise en route pour atténuer ce risque. De plus, le Parlement étudie la question du passage à un «système moniste» dans lequel les caisses maladie assureraient à elles seules les coûts hospitaliers et recevraient des contributions correspondantes des cantons. Par ailleurs, la suppression progressive de l'obligation de contracter est envisagée et l'augmentation des aides de la Confédération pour les réductions de primes réclamée. En outre, plusieurs initiatives populaires aux visées divergentes sont pendantes ou annoncées. Dans ce contexte, il est très difficile d'estimer l'évolution future des dépenses. Le Conseil fédéral prévoit une croissance annuelle des besoins financiers de l'assurance maladie de 5% par an environ pour les dix prochaines années, soit un rythme légèrement inférieur à celui des dix dernières années. Cette projection peut servir d'indicateur pour l'évolution des dépenses des collectivités publiques si l'on considère les nombreuses questions encore sans réponse, les multiples facteurs propres

à induire une hausse des coûts et l'intensification de la pression pour une prise en charge croissante des coûts de la santé par l'Etat. La mise en œuvre des lignes directrices et mesures ci-après devrait permettre de modérer la croissance des dépenses au rythme de 2,2% par an.

#### 5.4.2 Lignes directrices des réformes

Dans le domaine de la santé, l'éthique impose des limites au rationalisme économique. De plus, l'assurance maladie obligatoire, y compris la solidarité qui la caractérise, constitue un acquis majeur des économies modernes, même si elle n'est pas conçue sur la base de principes purement actuariels. Un *système de santé progressiste* doit toutefois constamment être réévalué et adapté en fonction des possibilités médicales et techniques et de leurs coûts. Il faut veiller à exploiter les potentiels émergents dans ce secteur en pleine croissance. L'Etat doit cesser de fournir des services et rendre ses interventions à caractère social aussi efficaces que possible. Il faut améliorer l'efficacité et les mécanismes incitatifs en vue de sensibiliser tous les acteurs concernés aux coûts. Il est indispensable pour cela de simplifier le système et de rendre les flux financiers transparents. C'est le seul moyen de garantir à l'avenir le libre accès de tous les assurés à l'offre de base indispensable sur le plan médical. Il s'agit d'éviter l'émergence d'un système de santé à deux vitesses.

Le principe de la *responsabilité individuelle* doit être davantage encouragé. Il faut donc soutenir l'affiliation obligatoire à l'assurance maladie, ainsi que le système des primes individuelles basées sur les coûts, tenant compte des risques dans la mesure du possible et associé à des réductions allouées sur la base du revenu. Cela implique de renoncer à des primes basées sur le revenu ou financées par les impôts. Le système des réductions de primes doit être davantage financé par les cantons et appliqué de manière plus ciblée afin que seuls ceux qui en ont vraiment besoin en bénéficient. L'octroi de réductions de primes doit permettre d'éviter les cas de rigueur. L'offre de prestations de l'assurance de base doit être conçue de façon telle que les primes restent abordables. L'affiliation obligatoire ne doit donc porter que sur des prestations de base définies strictement, indispensables sur le plan médical, mais de qualité. Le segment des assurances complémentaires privées est destiné à répondre aux besoins des personnes ayant des exigences particulières, souhaitant un choix plus vaste, voire des prestations de luxe. Enfin, la participation aux frais des assurés doit être conçue de manière à renforcer l'effet incitatif.

Si l'on souhaite endiguer les coûts des prestataires de service, il est primordial de mettre en place un mécanisme incitatif introduisant davantage d'éléments de *concurrence* sans provoquer de distorsions. Il importe de mettre sur pied d'égalité les traitements ambulatoires, partiellement stationnaires et stationnaires afin d'inciter les malades à privilégier des traitements ambulatoires ou partiellement stationnaires plutôt que des hospitalisations longues et onéreuses. Comme le point de vue économique n'est pas toujours conciliable avec l'éthique médicale, les solutions doivent être développées en collaboration avec les fournisseurs de prestations concernés. Il importe donc d'encourager une forme de concurrence qui dissuade de prescrire des traitements inefficaces ou inadéquats. La suppression de l'obligation de contracter doit être considérée comme positive. Quoi que l'on décide, il faut garantir l'accès aux prestations. En outre, il faut encourager les modèles d'assurance alternatifs et de nouvelles formes de collaboration demandant un travail administratif modéré, telle que la gestion des cas spéciaux. Il s'agit enfin de garantir durablement la qualité du service médical en adoptant les règles d'accès appropriées à ces professions et de réduire ainsi la densité de l'offre.

En ce qui concerne le *financement des hôpitaux*, les efforts doivent aller dans le

sens d'une suppression des mécanismes induisant des distorsions grâce à la mise en place d'un système si possible simple et transparent. Il ne suffit pas de transférer les charges de la Confédération vers les cantons ou des cantons vers les caisses maladie. Aussi longtemps que la planification hospitalière est appliquée, il faut optimiser le réseau des hôpitaux au niveau suprarégional. Cela permettrait de garantir une desserte de base dans l'ensemble du pays selon des critères objectifs, comme l'accessibilité, tout en exploitant les potentiels de synergie entre les hôpitaux. L'objectif doit être d'améliorer la qualité grâce à des spécialisations (en particulier les médecines de pointe) et de démanteler les surcapacités et les structures redondantes. Pour cela, il faut rapidement mettre en place les instruments adéquats (par exemple, regrouper des hôpitaux, procéder à des fusions, recourir aux PPP).

### 5.4.3 Mesures possibles et conséquences financières potentielles

	A court et moyen terme	A moyen et long terme
<b>Généralités</b>		
<b>65</b> Maintenir le principe de la prime individuelle obligatoire, associée aux réductions de primes octroyées en fonction du revenu. Ce système devrait freiner l'explosion des coûts, car il accroît la prise de conscience des assurés. Les systèmes de santé étrangers financés différemment n'échappent pas non plus à l'explosion des coûts. Il est primordial d'instaurer un véritable système d'incitation. Il faut donc s'opposer à l'instauration de primes proportionnelles au revenu ainsi qu'au financement par l'impôt. Elles iraient complètement à l'encontre du principe de primes tenant compte des risques et briseraient les efforts pour plus de transparence et de contrôle des coûts.	→	→
<b>66</b> Augmenter la participation aux frais des assurés à 20% en moyenne afin de minimiser les abus éventuels. Echelonner celle-ci en fonction de la gravité du cas (entre 5% et 33%). Exploiter davantage la possibilité de différencier les primes en laissant le choix de la franchise de base.	↘↘	↘↘↘
<b>67</b> Augmenter la franchise minimale des assurés à 600 francs. Cela devrait contribuer à faire baisser les coûts généraux, car les coûts par assuré tendent à diminuer lorsque la franchise augmente, à l'exclusion bien sûr des facteurs liés au risque. Exploiter davantage la possibilité de différencier les primes en laissant le choix de la franchise de base aux assurés.	↘↘	↘
<b>68</b> Favoriser des systèmes qui prévoient un bonus sous la forme de réduction de primes lorsqu'une personne ne recourt pas à l'assurance. Cela pourrait constituer une incitation supplémentaire pour freiner la consommation de services médicaux. Cela supposerait d'accroître la marge de manœuvre en matière de rabais et dans le libre choix de la franchise de base.	↘	↘
<b>69</b> Charger effectivement les commissions prévues par l'art. 33 LAMal de veiller au respect des principes d'adéquation, d'efficacité et d'économicité. Envisager le cas échéant la création d'un organe scientifique national indépendant tant de l'administration que des assurances et des prestataires de services, ayant pour but principal de vérifier l'adéquation économique des prestations. Réduire le catalogue des prestations de l'assurance de base aux actes médicaux nécessaires et pleinement justifiés. L'évaluation périodique des prestations remboursées et l'abandon conséquent des prestations non rentables peut contribuer à réduire les coûts de l'assurance maladie. Prise en charge par les assurances complémentaires des cas bénins et des exigences particulières.	↘	↘↘
<b>70</b> Pour les cas «lourds», et dans l'intérêt du patient avant tout, demander systématiquement un second avis pour les soins stationnaires ou un avis indépendant pour les soins ambulatoires afin d'éviter le plus possible les prestations médicales inadéquates. Exploiter davantage la possibilité de différencier les primes en modulant les montants à la charge des assurés.	↗	↘↘
<b>71</b> Cantonaliser les réductions de primes dans l'optique d'un désenchevêtrement des tâches conséquent. Cela permettrait de passer de subventions «arrosoir» à des prestations ciblées sur les besoins. L'engagement de la Confédération ne doit en aucun cas être renforcé mais au moins transformé en une tâche conjointe de la Confédération et des cantons, conformément à la RPT. Cette dernière prévoit que les cantons renforcent et complètent leur participation financière, car ils sont les mieux à même de contribuer à la maîtrise des coûts. Les mesures basées sur les revenus doivent être gérées à l'échelon de l'Etat le plus bas possible, afin de garantir une utilisation rationnelle des moyens à disposition.	↘↘	↘↘

	A court et moyen terme	A moyen et long terme
72 Financer de manière équivalente toutes les prestations obligatoires de l'assurance maladie pour garantir la transparence et supprimer les distorsions entre soins stationnaires, partiellement stationnaires et ambulatoires, de même que celles entre les hôpitaux privés et publics. Les cantons et les assureurs doivent être incités de la même manière à réduire l'ensemble des coûts, selon la maxime «qui paie décide». Inclure dans la planification hospitalière cantonale les prestations obligatoires des cliniques privées, dans la mesure où le système de financement dual est maintenu.	↘	→
73 Passer à un système de financement moniste pour éviter une étatisation rampante de la santé à long terme. Ainsi, les assurances maladie seraient seules responsables du financement de l'ensemble des prestations maladie. Supprimer alors totalement l'obligation de contracter, même pour les soins stationnaires. Le passage à ce système plus transparent devrait si possible ne pas avoir d'incidence sur le niveau des dépenses des cantons et des assureurs maladie. Dans ce cas de figure, renoncer à la planification hospitalière cantonale. Vérifier si les prestations d'intérêt général des hôpitaux, telles que l'enseignement et la recherche, pourraient être réglées séparément.	→	↘↘↘
74 Optimiser les normes comptables des assureurs maladie pour une transparence accrue envers les preneurs d'assurance (preuve de la solvabilité, réserves mathématiques).	↘	↘
75 Améliorer les conditions-cadres permettant la création de nouvelles formes d'assurance dans lesquelles les assurés acceptent un choix limité de fournisseurs de prestations (HMO; modèle du médecin de famille; réseaux de fournisseurs de prestations privés régionaux associés à un modèle de financement particulier). Accepter une certaine limitation de la compensation des risques pour éviter de freiner la mise en place de modèles novateurs.	↘	↘
76 Encourager de nouvelles formes de collaboration non bureaucratiques entre hôpitaux, patients et assureurs en vue d'optimiser le processus de guérison (par exemple, gestion par cas des 3-5% des malades chroniques, pour la plupart âgés, qui occasionnent une grande partie des coûts de la santé).	↘	↘
77 Prévoir une assurance maladie indépendante pour les requérants d'asile, avec limitation du choix du médecin. Les coûts seraient mis à la charge de l'Office fédéral des réfugiés. Les frais médicaux occasionnés par les requérants d'asile sont sensiblement plus élevés que ceux des autres assurés du même âge et du même sexe. Cette assurance spéciale viserait à combattre le tourisme médical et à rendre plus transparents les coûts de l'asile, tout en préservant les droits fondamentaux.	↘	↘

### Hôpitaux

78 Encourager les fusions d'hôpitaux et les regroupements utiles, aussi longtemps que la planification hospitalière est appliquée. Certains cantons se sont déjà lancés sur cette voie. Il faut tendre à des solutions de droit privé différenciées afin de détacher des cantons l'exploitation et l'organisation des hôpitaux, qui devraient être gérés comme des entreprises indépendantes. Il importe en outre d'utiliser les opportunités de faire jouer des mécanismes similaires à ceux du marché en recourant davantage aux appels d'offre, par exemple dans le cadre de PPP. L'objectif est de diminuer rapidement les surcapacités (20% à 25% environ pour toute la Suisse) ainsi que de créer des «pôles d'excellence» grâce à la concentration des forces.	↘	↘↘↘
79 Promouvoir la collaboration intercantonale dans certains domaines spécifiques comme la médecine de pointe, en appliquant une péréquation adéquate des charges dans l'esprit de la RPT. Cela vaut aussi longtemps que la planification hospitalière est appliquée. Onéreux et difficiles à rentabiliser, les équipements nécessaires en médecine de pointe doivent être regroupés dans un petit nombre de centres. Cela permettrait de supprimer les structures redondantes et de mieux exploiter celles existantes. Les hôpitaux sont et restent l'affaire des cantons dans le cadre de la RPT. Il faut donc éviter de puiser dans les caisses de la Confédération pour financer des solutions intercantionales.	→	↘↘
80 Mettre en œuvre la possibilité ménagée dans la LAMal de gérer les hôpitaux par enveloppes budgétaires. L'hôpital recevrait un budget annuel pour financer ses activités. Toutefois, il faut aussi envisager des forfaits par cas pour le remboursement des frais hospitaliers. Ce système remplacerait les forfaits journaliers encore souvent appliqués actuellement, qui incitent les hôpitaux à prolonger le séjour de leurs patients.	↘	↘↘
81 Harmoniser le régime de financement des coûts de fonctionnement et des investissements afin de réduire au minimum les risques d'allocation inadéquate des moyens entraînant des coûts supplémentaires. Cette distinction est devenue courante avec les nouvelles formes de financement comme le leasing.	↘	↘
82 Ne pas ajuster le régime de financement des soins partiellement stationnaires à celui des soins stationnaires au cas où le modèle de financement moniste devait être poursuivi. Sinon, les cantons devraient alors participer à la couverture des coûts des soins partiellement stationnaires, ce qui irait dans une direction incompatible avec le système moniste.	↘	↘

### Soins ambulatoires

<p><b>83</b> Lever l'obligation de contracter pour l'assurance de base. Cette mesure s'impose d'autant plus en prévision des conséquences de la liberté d'exercer reconnue par les accords bilatéraux. Cependant, la possibilité de choisir soi-même son médecin de famille et d'en changer doit toujours être garantie à l'avenir. Le médecin de famille aurait nouvellement pour fonction de canaliser l'accès direct aux spécialistes. Son avantage réside dans le maintien de la concurrence au niveau de l'offre, tout en éliminant les consultations multiples chez des spécialistes. Il induirait non seulement une réduction des coûts, mais aussi des offres de prestations plus attrayantes. En effet, la collaboration entre divers fournisseurs de prestations recèle également un potentiel d'optimisation de l'efficacité. La mise en œuvre de ce système ne doit pas nuire à l'accès aux soins dans toute la Suisse; les obligations imposées aux caisses maladie doivent garantir un niveau de qualité minimum.</p>	<p>↘</p>	<p>↘↘↘</p>
<p><b>84</b> Renforcer la sélection dans les universités tout comme pour les spécialisations et qualifications pour l'exercice de la médecine. Cela aurait pour conséquence de mieux garantir la qualité, mais également de réduire la densité croissante de médecins.</p>	<p>→</p>	<p>↘↘</p>
<p><b>85</b> Faciliter et optimiser les conditions de concurrence dans le domaine des médicaments tout en maintenant les mesures de contrôle de la sécurité.</p>	<p>↘</p>	<p>↘</p>

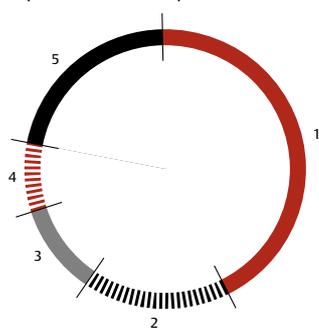
### Lutte contre la maladie

<p><b>86</b> Abandonner le projet de fonds pour la prévention contre le tabagisme financé par l'impôt sur le tabac. Une telle solution serait problématique, car elle générerait un conflit d'objectifs entre les exigences de financement (le plus grand nombre de fumeurs possible) et l'objectif ultime de la politique de santé (le moins de fumeurs possible). L'affectation liée à la création de ce fonds entraînerait aussi une hausse des dépenses.</p>	<p>↘</p>	<p>↘</p>
<p><b>87</b> Examiner la nécessité et le financement du fonds pour le maintien de la production nationale de tabac. Ce fonds est financé par le consommateur, au travers d'une taxe spécifique frappant les cigarettes. Il est en contradiction avec l'objectif dissuasif visé par l'imposition du tabac.</p>	<p>↘</p>	<p>↘</p>

## 5.5 Justice et police

### 5.5.1 Situation financière

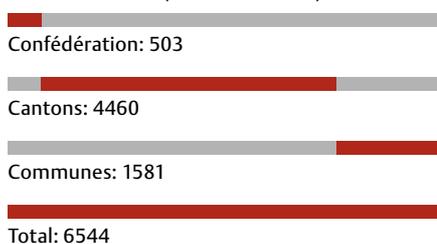
Répartition des dépenses par fonction (1999, en mio.fr.)



- 1 Police: 2805
- 2 Protection juridique: 1112
- 3 Exécution de peines: 685
- 4 Police du feu: 526
- 5 Justice: 1416

Source: AFF, Finances publiques en Suisse 1999

Répartition des dépenses par niveau de l'Etat (1999, en mio.fr.)



Source: AFF, Finances publiques en Suisse 1999

#### Dépenses par niveau de l'Etat et fonction

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 de 2,8 mrd fr. de dépenses (y compris la police de 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. Sur plus de 300 000 délits enregistrés annuellement, 90 % environ étaient des vols (principalement des vols de voiture et des cambriolages). La police doit en outre traiter près de 50 000 plaintes pour infraction à la loi sur les stupéfiants.

Près de 1,1 mrd fr. est consacré à la justice (toutes les formes de tribunaux et ministères publics), 0,7 mrd fr. à l'exécution des peines (principalement les prisons, maisons de réclusion, détentions provisoires, casier judiciaire), 0,5 mrd fr. à la police du feu et 1,4 mrd fr. pour la protection juridique (registre foncier, registre des poursuites, registre du commerce, registre de la propriété intellectuelle, contrôle de l'habitant, droits civiques et registre d'état civil, etc.). Contrairement aux autres postes, la protection juridique est largement financée par les taxes perçues (pour le registre du commerce, droit de dépôt des brevets,...), suffisantes pour couvrir les frais, voire dégager un bénéfice.

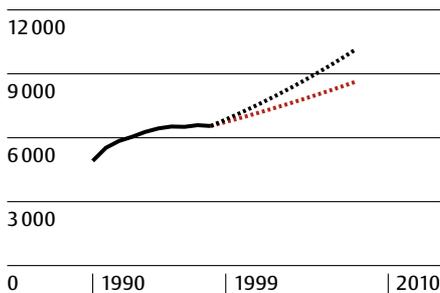
Enfin, il faut considérer le fait que, dans le domaine de la sécurité publique, les dépenses du corps des gardes-frontière (0,8 mrd fr.), chargé essentiellement de maintenir la sécurité et de percevoir les taxes douanières, s'ajoutent au total des dépenses (6,5 mrd fr.) de justice et police. Conformément à la classification fonctionnelle officielle, le corps des gardes-frontière est imputé au groupe de tâches administration générale (cf. chapitre 5.12). Le corps des gardes-fortifications, dont les dépenses (0,2 mrd fr.) sont imputées à la défense nationale, selon la classification officielle des groupes de tâches, effectue un certain nombre de missions dans le domaine de la sécurité publique (surveillance des frontières, protection d'ambassades et de personnes).

#### Evolution des dépenses

*Evolution à ce jour:* Depuis 1991, les délits ont reculé de quelque 25 % en Suisse. La diminution nette des vols a joué un rôle déterminant. Par contre, le nombre des plaintes en rapport avec la loi sur les stupéfiants a doublé dans ce même intervalle. Les affaires criminelles comportant une dimension violente ou internationale se sont aussi multipliées. Du côté des dépenses, la croissance annuelle de 3,2 % en moyenne dans les années 1990 se répartit de manière variable entre les différentes fonctions. Tandis que les dépenses pour la police et les gardes-frontière n'ont enregistré qu'une hausse légèrement supérieure au renchérissement, les dépenses pour la protection juridique, l'exécution des peines et surtout la justice ont augmenté fortement, voire très 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». Certains milieux estiment pourtant que dans le domaine de la police, la structure fédérale de l'Etat et les capacités disponibles touchent à leurs limites. A ce propos, un tableau d'ensemble est actuellement dressé dans le cadre de l'examen du système de sécurité intérieure de la Suisse (USIS). Ses conséquences financières sont encore incertaines, d'autant plus qu'elles ne devraient être analysées qu'après le choix des grandes orientations. Du côté de la police, le poste le plus coûteux sur le plan cantonal, les revendications se multiplient pour des hausses de salaires et le renforcement des effectifs. On exige plus particulièrement le renforcement de la

**Evolution des dépenses**  
(1990 – 2010, en mio. fr.)



Evolution à ce jour: +3.2% p.a.

Tendance: +4.0% p.a.

Objectif: +2.5% p.a.

Sources: évolution à ce jour: AFF, Finances publiques en Suisse 1999; tendance/objectif: calculs economiesuisse

police afin de prévenir l'émergence, dans les grandes agglomérations, de quartiers où la loi n'est pas appliquée. On discute aussi sérieusement de la nécessité de constituer un corps policier d'intervention rapide pour des situations d'exception. La Confédération devrait donc cofinancer le renforcement des forces de police cantonales, sachant qu'elle pourrait faire appel à elles si la situation l'exige. De plus, l'augmentation de la criminalité transfrontière aidant (terrorisme, crime organisé, «tourisme» 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. Enfin, comme il est prévu de diminuer les contrôles statiques à la frontière et de multiplier les contrôles mobiles dans les zones frontalières, le corps des gardes-frontière fait état de sa 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*, tandis qu'il est prévu d'harmoniser les codes de procédures. Des dépenses supplémentaires sont à prévoir, au moins dans la phase de mise en œuvre. Il faut donc prévoir une augmentation des dépenses de justice et police légèrement supérieure à la moyenne au cours des prochaines années, malgré les efforts déployés pour exploiter les potentiels d'amélioration de l'efficacité. La mise en œuvre des lignes directrices et mesures ci-après devrait permettre de ramener la croissance des dépenses à 2,5% par an en moyenne.

## 5.5.2 Lignes directrices des réformes

Il est indéniable que l'un des rôles clés de l'Etat est de garantir la sécurité publique. Il a le monopole de la force 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 de confort» (pour des 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. D'ailleurs, la proximité avec les citoyens a fait ses preuves en ce qui concerne la maîtrise du flot des délits courants et des prestations de service. Cela compte pour garantir l'Etat de droit et, au-delà, la prospérité. Dans certains domaines très spécifiques, la police touche cependant à ses limites face aux nouvelles formes de criminalité. Les structures complexes et dépassées devraient être réformées afin que l'Etat puisse continuer de fournir cette prestation de manière efficace. Les divers organes chargés de garantir la *sécurité intérieure* devraient ainsi être structurés plus clairement pour effectuer des tâches précises et être mieux coordonnés. Ce faisant, il faut dans la mesure du possible préserver le principe de subsidiarité. Il faut supprimer en tout cas 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 pour la criminalité transfrontière 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 prendre en considération les restrictions de politique financière dès le début des 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 possible intensification de la collaboration entre la Suisse et l'UE.

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 convient d'endiguer la multiplication incessante des procès. Pour cela, il importe de généraliser le recours aux procédures de conciliation. Il conviendrait également d'augmenter les valeurs litigieuses et d'introduire le recours unifié, l'accès devant cependant être garanti pour les questions juridiques d'importance déterminante, quelle que soit la somme en litige. Il faut également écourter 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 et 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 les taxes (centralisation des registres, informatisation).

### 5.5.3 Mesures possibles et conséquences financières potentielles

	A court et moyen terme	A moyen et long terme
<b>Police/Police du feu</b>		
<b>88</b> Examiner le rôle de la police; il doit être suffisamment délimité. Revoir également les priorités pour son accomplissement. Conformément au projet Police XXI, mettre davantage l'accent sur les domaines «Voisin», service de base et prévention, et moins sur les domaines circulation routière, eaux, frontière et services. Réduire les tâches administratives de la police.	↘	↘↘
<b>89</b> Passer en revue les activités et prestations afin de déterminer lesquelles pourraient être davantage confiées à des entreprises de sécurité privées (par exemple régulation de la circulation lors d'événements privés). En ce qui concerne les prestations «de confort» (par exemple lors des grandes manifestations culturelles, sportives,...), il faut veiller à ce que les bénéficiaires participent aux coûts de manière adéquate, d'autant plus lorsque l'organisateur agit aussi dans un but commercial.	↘	↘
<b>90</b> Renforcer et optimiser la collaboration régionale entre les corps de police cantonaux dans les domaines de la formation, de l'informatique, des réserves de police, des réseaux de communication et de l'achat de matériel. Cela doit permettre non seulement de supprimer des structures redondantes et de réaliser des économies d'échelle, mais également d'améliorer la coordination et d'optimiser les échanges de données. Globalement, cela devrait réduire les coûts, maximiser l'interopérabilité (les réseaux radio par exemple) et permettre la mise en place rapide d'une réserve de police compétente pour les situations particulières. Le rôle de la Confédération se limiterait au plus à la coordination.	↘	↘↘↘
<b>91</b> Optimiser la collaboration et la coordination entre les différents corps de police au sein des cantons et supprimer les structures redondantes. Dans la mesure où cela paraît sensé, regrouper plus particulièrement les corps de police des communes et, dans les grandes agglomérations, les corps de police des villes avec ceux des cantons. Il faut toutefois maintenir la proximité de la police avec les citoyens.	↘	↘↘↘
<b>92</b> Examiner en profondeur la répartition des tâches entre la Confédération et les cantons en matière de sécurité intérieure. Dans ce contexte, vérifier les interfaces et identifier d'éventuelles structures redondantes. Tenir compte des aspects de politique financière dès le début de la discussion de fond sur les différentes variantes stratégiques. Améliorer le système en conséquence et terminer rapidement les travaux d'USIS, notamment en raison de l'importance accrue de la lutte antiterroriste, tâche qui échoit en premier lieu à la police et non à l'armée.	→	↘↘
<b>93</b> Définir clairement les compétences du corps des gardes-frontière et des polices cantonales à la lumière des travaux d'USIS et supprimer les structures redondantes. Responsable en réalité de la perception des taxes douanières, et donc rattaché au DFF, le corps des gardes-frontière effectue majoritairement des missions de sécurité (70%) sans pour autant disposer de bases juridiques claires.	→	↘
<b>94</b> Définir clairement les compétences du corps des gardes-fortifications et des polices cantonales à la lumière des travaux d'USIS et supprimer les structures redondantes. Le corps des gardes-fortifications, qui entretient les fortifications de l'armée et est rattaché au DDPS, accomplit de plus en plus des tâches de police et d'autres missions (protection d'objets et de personnes, interventions à l'étranger).	→	↘
<b>95</b> Examiner l'adéquation de la police fédérale à la lumière des travaux d'USIS et d'une possible régionalisation de certaines activités de la police dans le cadre d'enquêtes criminelles. Eviter l'existence de structures parallèles.	→	↘

96	Mieux exploiter les synergies existantes entre la police et les organisations partenaires locales (protection de la population, police du feu, services de santé publique, services techniques), en particulier en prévision d'éventuels «pics d'activité» (rôle de soutien des organisations partenaires).	→	↘
----	---	---	---

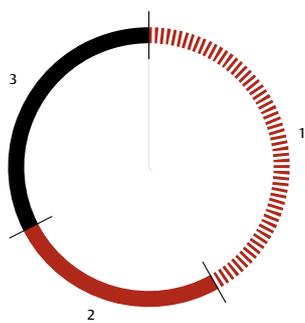
#### Justice/protection juridique/exécution de peines

97	Harmoniser les codes de procédure pénale. La co-existence de codes de procédure pénale cantonaux et d'un code fédéral complique les poursuites pénales. Le choix du modèle pour un code de procédure pénal suisse doit aussi satisfaire des exigences d'efficacité et de coût. Le cas échéant, minimiser les coûts dus au changement.	↘	↘↘
98	Harmoniser les codes de procédures cantonaux en raison du manque de clarté dans le domaine de la procédure civile. Les cantons doivent conserver la compétence pour l'organisation des tribunaux.	→	↘↘
99	En droit administratif, regrouper et réduire les nombreuses possibilités de recours et de droit de faire opposition dans les procédures portant sur le même objet (grand projet par exemple), dès lors que cela fait sens et que les droits fondamentaux sont préservés.	↘	↘↘
100	Relever et indexer à l'inflation les valeurs litigieuses pour les affaires civiles (placer la barre à 40 000 francs, contre 8 000 francs aujourd'hui) et pour les amendes pénales (500 francs pour les personnes physiques et 10 000 francs pour les entreprises). Cela permettrait de soulager le tribunal fédéral des cas «bagatelles». Prévoir une garantie d'accès pour les questions d'une importance déterminante.	↘↘	↘↘
101	Refuser l'extension des procédures gratuites (par exemple droit de bail, droit du travail) pour prévenir la multiplication des procès. A l'heure actuelle, la protection juridique est déjà largement étendue.	↘	↘
102	Introduire le concept du recours unifié par domaine (droit public, droit pénal, droit civil). Le recours unifié remplace une multiplicité de voies de recours. On prévoit une optimisation de l'efficacité du tribunal fédéral du fait de l'élimination des problèmes de délimitation et des longs examens visant à clarifier les cas. Cela simplifierait aussi le parcours des justiciables, qui pourraient porter tous leurs griefs devant le tribunal fédéral avec un seul et même recours.	↘	↘
103	Optimiser l'administration judiciaire de manière à réduire les coûts en prévision d'une éventuelle intégration du tribunal des assurances dans le tribunal fédéral. L'objectif d'une telle intégration serait d'améliorer la coordination de la jurisprudence.	↘	↘
104	Soulager le tribunal fédéral en créant un tribunal pénal fédéral de première instance pour des cas relevant de la Confédération. Le tribunal fédéral ne traiterai plus que les recours. Cela ne doit cependant pas entraîner un gonflement de l'appareil judiciaire. Exploiter en priorité les potentiels de synergie administrative.	→	→
105	Regrouper toutes les commissions fédérales de recours qui accomplissent aujourd'hui des tâches judiciaires pour constituer un tribunal fédéral administratif (composé de plusieurs chambres). Ce tribunal serait la dernière instance avant le tribunal fédéral. Il faut supprimer les postes correspondants au sein de la Confédération afin de limiter les coûts supplémentaires. Cette réforme permettrait aussi de combler des lacunes: il existerait une nouvelle voie judiciaire au-delà des décisions de dernière instance du Conseil fédéral et des gouvernements cantonaux (dans le cas des assurances maladie).	↘	↘
106	Regrouper les tribunaux de district cantonaux et leurs tâches lorsque c'est possible. Egalement examiner la question d'une collaboration intercantonale des tribunaux.	↘	↘
107	Informatiser les registres publics aujourd'hui décentralisés (registre des familles, registre foncier, registre des poursuites, registre du commerce, ...), y compris pour les inscriptions et la fourniture de renseignements – dans le sens de l'e-gouvernement. Le regroupement en associations intercantionales par exemple permettrait de réduire le nombre de registres tout en garantissant un accès local aisé (utilisation des équipements informatiques existants des administrations communales).	↗	↘↘↘
108	Procéder à un désenchevêtrement plus poussé en ce qui concerne l'exécution des peines et des mesures dans le cadre de la RPT. La sécurité publique est dans une large mesure l'affaire des cantons. Ceux-ci doivent financer seuls les établissements servant à l'exécution de mesures éducatives pour mineurs et des peines pour adultes ainsi que les mesures de contrainte lors de la détention en vue du refoulement, conformément au droit des étrangers. Dans ce contexte, rien n'empêche d'améliorer la collaboration intercantonale. La Confédération quant à elle doit uniquement définir des normes par voie législative.	→	↘
109	Examiner systématiquement la possibilité pour les étrangers d'exécuter une peine dans leur pays d'origine. Il faut viser la conclusion d'accords bilatéraux correspondants. Aucun compromis ne doit être toléré sur le plan de la légalité.	↘	↘
110	Examiner l'utilité de l'objectif de resocialisation dans le cas des criminels étrangers pour lesquels un refoulement est décidé à titre de peine accessoire.	↘	↘

## 5.6 Culture et loisirs

### 5.6.1 Situation financière

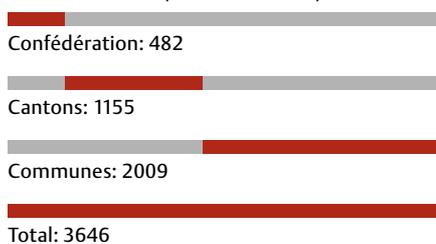
Répartition des dépenses par fonction  
(1999, en mio.fr.)



- 1 Culture: 1525
- 2 Sport: 934
- 3 Divers: 1186

Source: AFF, Finances publiques en Suisse 1999

Répartition des dépenses par niveau de l'Etat (1999, en mio.fr.)



Source: AFF, Finances publiques en Suisse 1999

#### Dépenses par niveau de l'Etat et fonction

Les dépenses de ce groupe de tâches englobent principalement celles de la promotion de *la culture* (1,5 mrd fr.) et du sport (0,9 mrd fr.). Les postes importants dans ce domaine sont essentiellement la construction et l'exploitation de théâtres, musées, bibliothèques et installations sportives. Les *autres dépenses* (1,2 mrd fr.) recouvrent une série de rubriques diverses qui vont des parcs et chemins pédestres aux médias en passant par les églises et la protection des monuments et des sites. Les dépenses de ce groupe de tâches sont financées en priorité par les communes, mais aussi par les cantons. La Confédération se limite en principe à des tâches d'importance nationale. Mais elle soutient aussi les efforts des cantons, des communes et des particuliers dans la promotion de la culture.

Tant le niveau que la structure des dépenses diffèrent sensiblement d'un échelon de l'Etat à l'autre. En 1999, les *communes* ont consacré, avec 2 mrd fr., plus de 6 % de leurs dépenses totales à ce domaine d'activités. Les dépenses des cinq plus grandes villes suisses à elles seules représentent 0,8 mrd fr. Au niveau des communes, les dépenses consenties pour l'encouragement à la culture et le sport sont à peu près équivalentes (0,7 mrd fr. chacun). Au nombre des postes importants figurent également les parcs et les chemins pédestres pour un montant total de 0,3 mrd fr. environ. Dans les *cantons*, la moitié des dépenses va à l'encouragement à la culture (0,6 mrd fr.), suivie des églises, de la protection des monuments et des sites, et du sport. Les dépenses de la *Confédération* émergent, d'une part aux budgets de l'Office fédéral de la culture (0,2 mrd fr.) et de l'Office fédéral du sport (0,1 mrd fr.), d'autre part aux subventions versées par le Secrétariat général du DETEC pour le transport des journaux dans le cadre de l'aide à la presse (0,1 mrd fr.).

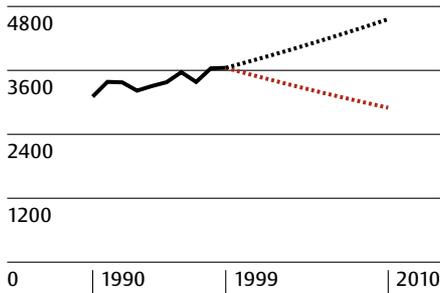
Il faut encore relever que, selon la définition officielle, les dépenses de la SSR en relation avec la redevance radio et télévision, soit 1,2 mrd fr. au total, ne sont pas prises en compte dans la quote-part de l'Etat. Elles ne sont donc pas incluses dans les chiffres du graphique de gauche.

#### Evolution des dépenses

*Evolution à ce jour:* Au cours des dix dernières années, le taux de croissance moyen des dépenses a plus ou moins coïncidé avec celui du renchérissement. Elles ont toutefois évolué très différemment aux différents niveaux de l'Etat. Si, en valeur nominale, les dépenses des communes étaient à peu près les mêmes en 1999 qu'au début de la décennie, celles des cantons ont progressé en suivant le renchérissement. La Confédération quant à elle enregistre depuis plus de 40 ans une croissance constante de ses dépenses, nettement plus élevée, de l'ordre de 9 % par an.

*Tendance:* Même si l'évolution des dépenses de l'ensemble du groupe de tâches dépend essentiellement des dépenses des communes et des cantons, difficiles à prévoir, elle n'en est pas moins marquée par l'augmentation prévisible des moyens mis à disposition par la Confédération. Le Conseil fédéral souhaite soutenir davantage à l'avenir des efforts culturels dans l'intérêt de l'ensemble de la Suisse et maintenir une production cinématographique significative. Corrigé du facteur particulier d'Expo.02, le plan financier de la Confédération prévoit une croissance de l'ordre de 3 % par an. Toutefois, ce chiffre ne comprend pas tout un faisceau de dépenses supplémentaires revendiquées dans les secteurs de la promotion cinématographique, de la mise en œuvre d'une nouvelle loi sur les langues et de l'article sur la culture. Il ne comprend pas

### Evolution des dépenses (1990 – 2010, en mio.fr.)



Evolution à ce jour: +1.7% p.a.

Tendance: +2.0% p.a.

Objectif: -2.0% p.a.

Sources: évolution à ce jour: AFF, Finances publiques en Suisse 1999; tendance/objectif: calculs economiesuisse

non plus des dépenses supplémentaires liées à la mise en œuvre de la stratégie de la société de l'information, à la transformation du Musée national suisse, aux indemnités versées pour le transport des journaux, ni aux dépenses supplémentaires en rapport avec des charges héritées du passé dans le domaine des monuments historiques et de la protection du patrimoine. En raison de la faible croissance enregistrée pour l'ensemble du groupe de tâches ces dernières années, on peut s'attendre à ce que certains fassent valoir un besoin de rattrapage au niveau des cantons et des communes, notamment dans les villes. Les pouvoirs publics seront sans doute confrontés à une avalanche de demandes de soutien financier pour toutes sortes de projets dans les domaines de la culture et du sport portant sur le financement direct de projets, de cautionnements ou de garanties de déficit. Cependant, les mécanismes de la démocratie directe pourraient en quelque sorte continuer à exercer leur fonction de filtre. L'estimation de l'évolution future des dépenses admet donc une légère correction à la hausse dans ce domaine. Avec la mise en œuvre des propositions ci-après, il devrait être possible de réduire les dépenses de 2% par an en moyenne.

## 5.6.2 Lignes directrices des réformes

En principe, le soutien à la *culture et au sport* relève de l'initiative privée. Le recours aux pouvoirs publics doit être envisagé avec la plus grande retenue. Si des fonds publics sont mis à disposition pour la culture et le sport, ils devraient l'être sur la base du principe de subsidiarité, c'est-à-dire au niveau de l'Etat le plus bas possible. La promotion des langues, de l'identité et de la cohésion nationale est toutefois une tâche nationale, qui doit être reconnue comme telle. Il faut en effet prendre en considération le multilinguisme de la Suisse. En revanche, des revendications motivées par des considérations de pure politique régionale sont à financer par les collectivités publiques concernées, d'autant plus que des moyens supplémentaires et à libre disposition seront dégagés à cet effet dans le cadre de la nouvelle péréquation financière. De son côté, la collaboration intercommunale et intercantonale doit permettre d'éviter des doublons et tendre surtout à une indemnisation appropriée des prestations des centres urbains.

Les infrastructures et installations existantes et prévues, ainsi que les manifestations culturelles et sportives doivent être conçues dans une optique multifonctionnelle et gérées selon les critères de l'économie d'entreprise. Leurs coûts doivent être pris en charge dans toute la mesure du possible par leurs utilisateurs ou visiteurs directs. Dans le domaine du sport, il importe de viser à une utilisation durable plus efficiente des installations. Il faut éviter de créer des surcapacités aux frais de l'Etat.

## 5.6.3 Mesures possibles et conséquences financières potentielles

	A court et moyen terme	A moyen et long terme
<b>Culture</b>		
<b>111</b> D'une manière générale, concentrer davantage l'engagement de l'Etat (Confédération, cantons et villes), le cas échéant le supprimer progressivement, pour faire place à des solutions privées (sponsoring, mécénat, publicité, droits de télévision et tickets d'entrée comme sources de recettes destinées à assurer le financement de projets ou éventuellement privatisations). On peut aussi imaginer de renforcer les incitations fiscales.	↘	↘↘↘
<b>112</b> Faire participer davantage les utilisateurs directs, selon le principe de l'équivalence, au financement de l'offre des institutions culturelles d'Etat (théâtres, musées, opéra). Continuer de garantir le libre accès à la culture pour tous.	↘	↘↘

	A court et moyen terme	A moyen et long terme
<b>113</b> Renforcer la collaboration intercommunale et intercantonale afin d'éviter des chevauchements et d'assurer la prise en charge des coûts, par tous ceux qui en profitent, des prestations fournies par les centres, notamment les institutions culturelles des villes d'importance supra-régionale (théâtres, opéras, salles de concert, musées ou bibliothèques), dans l'esprit de la RPT.	→	↘ ↘
<b>114</b> Pas de nouveaux engagements incontrôlables liés à la mise en vigueur de l'article constitutionnel sur la culture et sur les langues. Éviter en particulier que l'adoption d'une éventuelle loi sur les langues n'entraîne de nouvelles charges financières et, notamment, un gonflement disproportionné de l'administration résultant de l'extension des obligations de traduction. Le multilinguisme peut être pris en considération en tant que nouvel indicateur dans le cadre de la compensation des charges excessives par la Confédération selon la RPT. Cela dit, il faut s'assurer que l'enveloppe financière prévue pour cette compensation des charges demeure inchangée.	↘	↘
<b>115</b> Revoir le niveau des subventions annuelles forfaitaires à la fondation Pro Helvetia à l'occasion du renouvellement du crédit cadre pour la période 2004–2007, plafonner les dépenses au maximum au niveau actuel. Elaborer les mandats de prestations correspondants. Renforcer la collaboration avec Suisse Tourisme et Présence suisse pour développer des synergies.	↘	↘
<b>116</b> Contenir la promotion cinématographique dans certaines limites et la plafonner, comme pour la fondation Pro Helvetia. En raison de la forte croissance des dépenses enregistrée à ce jour, des moyens supplémentaires ne sont pas nécessaires. En outre, le soutien financier à l'industrie cinématographique doit être axé sur la qualité plutôt que sur la quantité.	↘	↘
<b>117</b> Préciser dans la loi ou dans des directives administratives internes les conditions d'un engagement éventuel de la Confédération dans de grandes manifestations, en définissant des critères précis de rentabilité minimale, de possibilités d'exercer une influence et de responsabilités.	→	↘ ↘

**Sport**

<b>118</b> D'une manière générale, concentrer davantage l'engagement de l'Etat (Confédération, cantons et villes). Si possible le supprimer progressivement pour faire place à des solutions privées (sponsoring, mécénat, publicité, droits de télévision et tickets d'entrée comme sources de recettes prioritaires). La Conception des installations sportives d'importance nationale (CISIN) financée par la Confédération doit être revue dans ce sens, notamment parce qu'elle risque d'engendrer des surcapacités. En particulier, le changement d'affectation du crédit destiné à Sion 2006 en deuxième programme CISIN est contestable, tant sur le plan juridique que sur celui de la politique financière.	↘ ↘	↘ ↘ ↘
<b>119</b> Prévoir le retrait systématique de la Confédération de ce secteur dans le cadre de la RPT, à l'exception de la formation des cadres, afin de séparer nettement les compétences des cantons de celles de la Confédération. Attribuer aux cantons la compétence générale des activités de «Jeunesse et Sport» et celle de gymnastique et de sport à l'école. Supprimer les subventions fédérales correspondantes dans ce domaine.	↘	↘ ↘
<b>120</b> Concevoir, en bonne logique, les installations sportives dans une optique multifonctionnelle, puis mettre à profit et renforcer les instruments de la collaboration intercommunale et intercantonale. Éviter les surcapacités.	↘	↘ ↘
<b>121</b> Préciser dans la loi ou dans des directives administratives internes les conditions d'un éventuel engagement de la Confédération dans de grandes manifestations et définir des critères précis de rentabilité minimale, de possibilités d'exercer une influence et de responsabilités.	→	↘ ↘

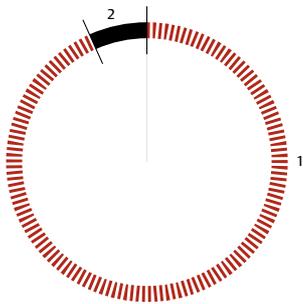
**Divers**

<p><b>122</b> Supprimer les indemnités fédérales versées pour le transport des journaux. Elles répondent au principe de l'arrosoir et entraînent des distorsions de concurrence. En outre, elles n'atteignent pas leur but, qui est d'avoir une presse diversifiée, car elles sont actuellement conçues de telle manière que les plus gros montants vont aux médias les plus puissants du marché. Enfin, pour des raisons de politique de la concurrence, l'Etat doit s'abstenir de subventionner des services de la Poste suisse dont les coûts ne sont pas couverts. Le soutien éventuel aux offres médiatiques régionales spécifiques au moyen de fonds publics doit relever du domaine des collectivités régionales ou locales, conformément au principe de subsidiarité.</p>		
<p><b>123</b> Un désenchevêtrement partiel du domaine de la protection des monuments historiques, du patrimoine et des sites dans le cadre de la RPT ne pourra être approuvé que lorsque la Confédération se sera totalement retirée du financement des projets régionaux et locaux et que les cantons continueront de fournir une participation financière substantielle à des projets nationaux. La liste des objets d'importance nationale encore à spécifier doit être traitée de manière restrictive et n'entraîner aucune surcharge sur le plan fédéral.</p>		

## 5.7 Défense nationale

### 5.7.1 Situation financière

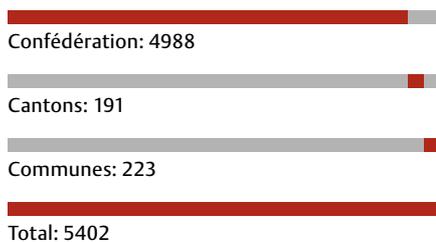
Répartition des dépenses par fonction  
(1999, en mio.fr.)



- ..... 1 Défense nationale militaire: 5041
- 2 Défense nationale civile: 361

Source: AFF, Finances publiques en Suisse 1999

Répartition des dépenses par niveau de l'Etat (1999, en mio.fr.)



Source: AFF, Finances publiques en Suisse 1999

#### Dépenses par niveau de l'Etat et fonction

Ce groupe de tâches inclut les dépenses consacrées à l'armée et à la protection civile. Il est financé principalement par la Confédération. Les dépenses de la *défense nationale militaire* représentent un montant de 5 mrd fr. Elles constituent l'essentiel de ce chapitre et englobent tous les coûts en rapport avec l'armée. Si l'on ajoute aux dépenses de l'Etat les coûts économiques du système de milice, on arrive à un montant de quelque 7,5 mrd fr. pour l'armée.

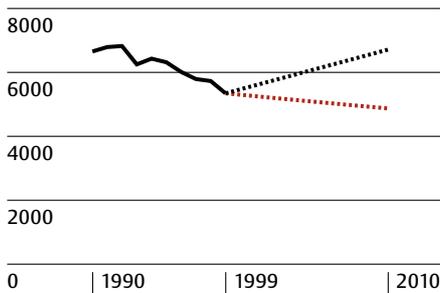
Environ 60% des dépenses de la Confédération en matière de défense (2,6 mrd fr.) constituent des dépenses d'exploitation, la moitié pour le personnel et l'autre moitié pour les biens et services (y compris la munition d'instruction). Les 40% restants (1,8 mrd fr.) sont utilisés pour l'armement, essentiellement le matériel d'armement. Le budget militaire de la Confédération englobe également les dépenses de l'Office fédéral de la topographie (0,1 mrd. Fr. 1999). La *protection civile*, qui absorbe beaucoup moins de moyens est surtout du ressort des cantons.

#### Evolution des dépenses

*Evolution à ce jour:* La part des dépenses de défense nationale dans le budget de la Confédération a progressivement reculé au cours de ces dernières décennies. En 1960, les dépenses de défense représentaient encore 36% du budget de la Confédération, en 1980, elles avaient passé à 20%. En 2000, ce chiffre n'atteignait plus que 11%. Ces dernières années, il a diminué non seulement en raison de la croissance des autres dépenses, mais aussi du fait que l'armée a déployé des efforts d'économies, notamment dans le cadre du Programme de stabilisation de 1998. Ainsi, les dépenses totales consacrées à la défense nationale à tous les niveaux ont passé de 6,7 mrd fr. en 1990 à 5,4 mrd fr. en 1999.

*Tendance:* L'évolution des dépenses est très largement déterminée par la réforme Armée XXI et par celle de la protection de la population (protection civile). Après une stabilisation des coûts jusqu'en 2001, le Conseil fédéral prévoit une croissance annuelle des dépenses de 1,7% jusqu'en 2005 pour l'ensemble du secteur de la défense nationale. Un an auparavant, il escomptait encore une légère diminution. Après que leur part eut reculé au cours de la dernière décennie de 54% à 40%, les dépenses d'armement risquent d'augmenter tout en restant dans les limites du plafond défini. Il est ainsi prévu d'accroître les dépenses d'acquisition de matériel de 0,2 mrd fr. (+16%) entre 2001 et 2005. On peut se demander si le cadre prévu pourra être respecté moyennant une discipline suffisante en matière de dépenses d'exploitation. En outre, en l'absence de concept global sur la sécurité intérieure, il est impossible de préciser actuellement de manière définitive quelles seront à l'avenir les tâches exactes de l'armée. Compte tenu de ces impondérables, une évaluation prudente de ces dépenses à moyen terme admettra une croissance légèrement plus élevée que celle figurant dans le plan financier de la Confédération. Avec la mise en œuvre des lignes directrices et mesures présentées ci-après, il devrait malgré tout être possible de réduire les dépenses de 0,8% par an en moyenne.

### Evolution des dépenses (1990 – 2010, en mio.fr.)



Evolution à ce jour: -2.3% p.a.

Tendance: +2.0% p.a.

Objectif: -0.8% p.a.

Sources: évolution à ce jour: AFF, Finances publiques en Suisse 1999; tendance/objectif: calculs economiesuisse

## 5.7.2 Lignes directrices des réformes

La Suisse a besoin d'une *défense nationale militaire* crédible, s'appuyant sur un système de milice économiquement supportable. Il faut donc opter pour l'armée la moins coûteuse possible dans le cadre d'un concept général de sécurité offrant également une vue d'ensemble financière. C'est le seul moyen de définir le mandat définitif de l'armée.

La protection du territoire et la défense doivent rester les compétences essentielles de l'armée. L'engagement des moyens doit être adapté à la menace concrète. Un système de préparation graduée impliquant des réserves et une relève est donc à saluer. Dans les périodes sans risque de guerre aigu, il faut faire preuve de retenue dans l'acquisition de matériel et d'armement et se concentrer sur les besoins de l'instruction. C'est ainsi que l'on pourra assurer le maintien du savoir-faire. Pour l'armée de l'air ainsi que pour l'instruction de certaines unités de l'armée, la coopération avec l'étranger en matière de formation permet d'assurer, à coûts favorables, une instruction centrée sur la capacité d'engagement.

Les mandats de l'armée dans le cadre de la sécurité intérieure (engagements subsidiaires) devraient résulter d'une vision d'ensemble de tous les instruments disponibles. C'est le seul moyen de prévenir les chevauchements et les erreurs de planification. L'engagement de l'armée devrait être défini de manière restrictive et intervenir uniquement dans des situations exceptionnelles, lorsque tous les autres moyens sont épuisés. Les prérogatives de police doivent incontestablement rester l'apanage des autorités civiles.

Il y a lieu de saluer la réorientation de la *protection civile* dans le projet «Protection de la population XXI». La protection civile reste une tâche qui s'exerce en partenariat. La Confédération en assume la responsabilité stratégique. Elle n'en prend la direction opérationnelle que dans des situations d'urgence qui concernent tout le pays (par exemple conflit armé ou augmentation de la radioactivité). Dans tous les autres cas, ce sont les cantons qui assurent la direction opérationnelle. Il est judicieux du point de vue de la politique financière de soutenir le principe du financement en fonction des compétences.

## 5.7.3 Mesures possibles et conséquences financières potentielles

	A court et moyen terme	A moyen et long terme
<b>Défense nationale militaire</b>		
<b>124</b> Choisir l'option à 4 milliards comme limite supérieure des coûts de la réforme Armée XXI. L'armée peut s'acquitter de ses tâches avec moins de moyens si les mesures ci-après sont mises en oeuvre.		
<b>125</b> Confier exclusivement à la Confédération la responsabilité de l'exécution dans le domaine de la logistique (équipement personnel, autre matériel d'armement) dans l'esprit de la RPT. Avec une armée fortement réduite, la gestion centralisée est une mesure bienvenue, qu'il faut encore adapter à des besoins moindres.	→	↘
<b>126</b> Adapter les domaines de la logistique (équipement, matériel de remplacement, entretien, etc.) et de l'administration aux effectifs réduits d'Armée XXI.	↘	↘↘
<b>127</b> Porter la durée de l'école de recrues, de 15 semaines aujourd'hui, à 18 semaines, auxquelles viendraient s'ajouter 6 cours de répétition. Par rapport aux options de 21 et 24 semaines prévues dans le projet Armée XXI, ce modèle pourrait avoir des répercussions financières positives.	↘↘	↘↘
<b>128</b> Revoir l'ensemble de la politique d'acquisition du matériel pour tenir compte du changement de situation intervenu sur le plan de la menace (terrorisme notamment) et du risque réduit de conflit conventionnel. Le programme d'armement prévu de 30 milliards doit être limité au minimum indispensable pour les 15 prochaines années.	↘↘	↘↘↘

		A court et moyen terme	A moyen et long terme
129	Optimiser les coûts dans l'acquisition d'armement: accélérer la procédure de choix et assouplir les conditions liées à la politique régionale et aux participations à l'industrie d'armement.	↘	↘
130	Revoir le mandat, le volume et la structure des forces aériennes. Aligner l'acquisition d'avions sur le besoin d'instruction et déterminer si certains mandats des forces aériennes ne pourraient pas être remplis à meilleur compte par d'autres systèmes.	↘	↘↘↘
131	Adopter une attitude restrictive vis-à-vis de tous les engagements qui n'entrent pas dans le cadre des compétences clés de l'armée, notamment ceux qui concernent des manifestations sportives. Les coûts économiques de ces engagements sont souvent insuffisamment pris en compte.	↘	↘
132	Passer en revue d'un regard critique les crédits immobiliers pour l'acquisition, le renouvellement et l'entretien et exploiter les possibilités d'économies éventuelles.	↘↘	↘↘
133	Externaliser l'entretien des installations (par exemple arsenaux, installations de protection civile, fortifications) et des équipements d'armement, à l'exclusion toutefois des objets destinés à rester secrets. Des concessions pourraient être attribuées au plus offrant pour une durée de cinq ans.	↘	↘
134	Réexaminer l'utilité du corps des gardes-fortifications dans sa forme actuelle. L'entretien des fortifications pourrait être externalisé et la surveillance des ambassades confiée à la police.	→	↘
135	Appliquer le mandat de promotion de la paix attribué à l'armée dans un cadre aussi limité que possible.	↘↘	↘↘
136	Exploiter pleinement le potentiel d'économies existant au niveau de la munition d'instruction. Par ailleurs, supprimer les subventions dans le domaine du tir.	↘↘	↘↘
137	Supprimer les aides financières à la construction de nouveaux objets militaires par les cantons, les communes, la Poste et les CFF pour l'hébergement de la troupe, les routes d'accès ou les ouvrages de protection.	↘	↘
138	Aménager de manière restrictive la réglementation particulière des retraites anticipées des militaires, de sorte que les prestations s'alignent autant que possible sur celles versées aux autres membres du personnel de l'administration fédérale.	↘	↘
139	La gestion de l'Office fédéral de la topographie avec mandat de prestations et budget global présente des résultats réjouissants. Le but à long terme devrait être d'avoir une topographie nationale financièrement autonome. Il faudrait examiner régulièrement la possibilité de privatiser cet office et exploiter les éventuels potentiels de synergie avec l'Administration de la mensuration officielle et l'Office fédéral du développement territorial.	↘	↘
<b>Protection civile</b>			
140	Continuer de concevoir la protection civile comme une tâche mixte dans l'esprit de la RPT. Aller dans le sens d'une plus grande régionalisation sur les plans de l'organisation et des finances en attribuant de plus larges compétences aux cantons (financement en fonction des compétences). Un engagement plus modéré de la Confédération se justifie ainsi.	→	↘
141	Accueillir favorablement le nouveau projet de protection civile du Conseil fédéral quant à son champ d'activité, au devoir de service, au système de formation et au soutien subsidiaire apporté par l'armée.	→	→
142	Viser des synergies avec d'autres organisations partenaires locales (police, service du feu, service sanitaire, entreprises techniques).	↘	↘↘
143	Réduire l'activité de construction (notamment des ouvrages de protection) et l'acquisition de matériel spécial.	↘↘	↘↘



## 5.8 Prévoyance sociale

### 5.8.1 Situation financière

#### Dépenses par niveau de l'Etat et fonction

Le système suisse de sécurité sociale correspond à la structure fédéraliste du pays. Il porte la marque d'organismes responsables privés, d'utilité publique, de partenaires sociaux, d'institutions ecclésiastiques ou d'organisations subventionnées, semi-étatiques. Le présent chapitre ne prend en compte que les dépenses de prévoyance sociale *influençant la quote-part de l'Etat*. Elles englobent les dépenses des collectivités publiques dans ce groupe de tâches ainsi que celles des institutions d'assurances de droit public. Toutefois, certaines assurances sociales (par exemple la prévoyance professionnelle) n'entrent pas dans la définition officielle de la quote-part de l'Etat (cf. encadré p. 21) et ne sont donc pas prises en considération ici.

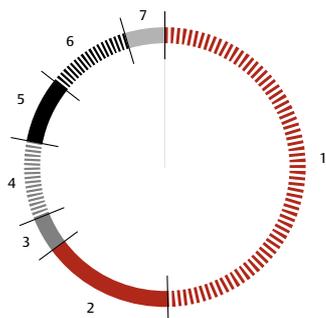
En outre, dans le but d'accroître la cohérence et la transparence des groupes de tâches définis, les mesures destinées à abaisser les primes dans l'*assurance maladie obligatoire* (2,6 mrd fr.), que la statistique officielle range au chapitre de la prévoyance sociale, ne figurent pas ici, mais sont incorporées au groupe de tâches de la *santé* (cf. chapitre 5.4). Enfin, en raison de considérations du même ordre, d'autres ajustements sont opérés. Ainsi, les parts des assurances sociales aux recettes affectées, notamment la part à la TVA servant à financer l'AVS, est prise en compte dans ce chapitre et non sous la rubrique *finances et impôts* (cf. chapitre 5.3) comme c'est le cas dans la statistique officielle.

Avec 27,4 mrd fr., l'AVS représente le principal volume de dépenses parmi les postes entrant ici dans la quote-part de l'Etat. Les rentes AVS sont financées selon le principe de la répartition. Environ 70% des dépenses annuelles consenties pour les prestations de l'AVS sont financées par des prélèvements sur les salaires. Les 30% restants (environ 5,8 mrd fr) le sont essentiellement par la Confédération, pour laquelle ils représentent le principal poste de dépenses. La Confédération finance sa contribution à l'AVS avec les recettes affectées provenant des impôts sur le tabac et l'alcool, de la TVA (à partir de 1999) et de la redevance sur les casinos (à partir de 2000) ainsi que par ses ressources générales. Cependant, les dépenses totales du système de la prévoyance vieillesse dépassent de loin celles de l'AVS, qui n'en constituent que le premier pilier. Pour que le tableau soit complet, il faut y ajouter les éléments suivants, qui n'entrent pas dans la quote-part de l'Etat: les dépenses liées aux prestations du 2<sup>e</sup> pilier (prévoyance professionnelle), d'un montant de 27,7 mrd fr. et les prestations du pilier 3a (prévoyance individuelle liée), provenant d'un capital cumulé de 29,2 mrd fr. Dans la pratique suisse, le deuxième pilier n'entre pas dans la quote-part de l'Etat, car il est financé sans contributions de l'Etat, selon le système de la capitalisation.

Les dépenses de l'*assurance invalidité* (AI), d'un montant de 8,4 mrd fr., constituent ici le deuxième poste de dépenses influençant la quote-part de l'Etat. La moitié de ces dépenses est financée par des prélèvements sur les salaires, l'autre moitié par la Confédération (37,5%) et les cantons (12,5%). Outre les rentes individuelles d'invalidité, des mesures de réinsertion et des prestations collectives (par exemple des contributions à la construction et à l'exploitation de homes, d'ateliers ou d'établissements de formation) sont aussi financées par l'AI.

Les *prestations complémentaires* (PC) à l'AVS/AI (2,2 mrd fr.) sont des prestations versées en cas de besoin. Les personnes qui touchent des prestations complémentaires sont les bénéficiaires de prestations AVS/AI dont les prestations d'assurances régulières, les autres revenus et la fortune ne suffisent pas à couvrir le minimum vital. La Confédération verse au titre des PC une contribution représentant 10 à 35% des dépenses cantonales totales en la matière.

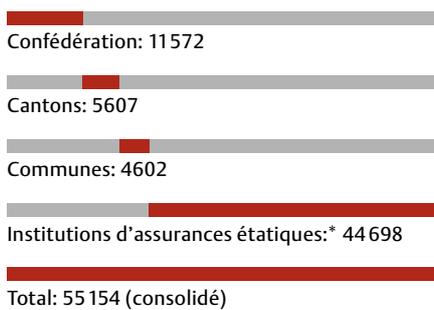
Répartition des dépenses par fonction  
(1999, en mio.fr.)



- 1 AVS: 27 387
- 2 AI: 8362
- 3 PC à l'AVS/AI: 2237
- 4 AC: 5056
- 5 Autres assurances sociales (AA, APG, AMi): 4152
- 6 Aide sociale (y c. aide aux réfugiés en Suisse): 5416
- 7 Autres (y c. construction de logements sociaux): 2544

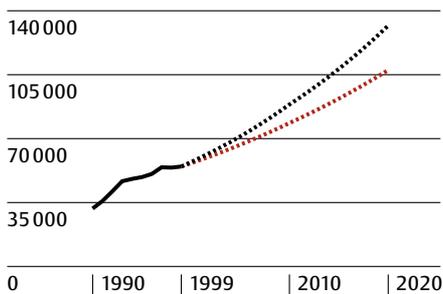
Sources: AFF, Finances publiques en Suisse 1999  
OFAS, Statistique des assurances sociales suisses 2001

### Répartition des dépenses par niveau de l'Etat (1999, en mio.fr.)



Sources: AFF, Finances publiques en Suisse 1999; OFAS, Statistique des assurances sociales 2001  
\* sans déduction des doubles imputations avec les collectivités publiques (Confédération, cantons, communes)

### Evolution des dépenses (1990 – 2020, en mio.fr.)



Evolution à ce jour: +6.1 % p.a.

Tendance: +4.2 % p.a.

Objectif: +3.2 % p.a.

Sources: évolution à ce jour: AFF, Finances publiques en Suisse 1999; OFAS, statistique des assurances sociales 2001; tendance/objectif: calculs economiesuisse

L'assurance chômage (AC) engendre des dépenses d'environ 5,1 mrd fr. Elle est en principe financée par des prélèvements salariaux. Mais si elle enregistre un déficit, comme ce fut le cas dans les années 1990 en raison de la mauvaise situation conjoncturelle, la Confédération et les cantons la financent à parts égales par l'octroi de prêts pour assurer sa solvabilité. Ces prêts sont remboursés ultérieurement sur la base des excédents du compte de l'AC. Lors de circonstances exceptionnelles, la Confédération octroie une contribution à fonds perdus jusqu'à un maximum de 5% des dépenses de l'AC.

Les autres assurances sociales représentent 4,2 mrd fr. Parmi celles-ci, l'assurance accidents (AA) est financée exclusivement par des prélèvements sur les salaires et protège les travailleurs des conséquences économiques des accidents professionnels et non professionnels. Les prestations de la SUVA entrant dans la quote-part de l'Etat atteignent 3,3 mrd fr., tandis que les dépenses des institutions d'assurances de droit privé en relation avec l'AA obligatoire, qui ne sont pas comptabilisées dans la quote-part de l'Etat, représentent 1,4 mrd fr. Le régime des allocations pour perte de gain (APG), représentant un volume de dépenses de 0,6 mrd fr. et également financé par des prélèvements sur les salaires, couvre la perte de revenu pendant le service militaire ou le service civil. Enfin, l'assurance militaire (AMi), financée exclusivement par la Confédération, coûte 0,3 mrd fr.

A propos des autres dépenses de la prévoyance sociale, il faut encore mentionner celles de l'aide sociale (5,4 mrd fr.), laquelle revêt une certaine importance. Statistiquement, l'aide aux réfugiés en Suisse (1,5 mrd fr.) représente la presque totalité de ce poste au niveau fédéral. Les autres coûts de l'aide sociale (à l'exclusion de l'aide aux réfugiés), d'un montant de 4 mrd fr. environ, sont assumés à parts à peu près égales par les cantons et les communes.

Le poste autres recouvre surtout les dépenses des homes publics pour personnes âgées (0,9 mrd fr.), que les communes sont pratiquement seules à assumer. Quant aux coûts de la construction de logements sociaux (0,4 mrd fr.), ils se répartissent pour moitié environ entre la Confédération et les cantons, communes comprises.

### Evolution des dépenses

Evolution à ce jour: La progression des dépenses n'a nulle part été aussi forte pendant les années 1990 que dans le domaine de la prévoyance sociale. La totalité des dépenses a passé de 32 mrd fr. en 1990 à 55 mrd fr. en 1999, soit une croissance annuelle moyenne de plus de 6%. Ainsi, la Suisse est, après le Portugal, le pays de l'OCDE où la quote-part sociale (dépenses sociales/PIB) a le plus fortement augmenté. S'il est un domaine où l'évolution des dépenses n'a pas du tout été contrôlée, c'est bien l'AC, particulièrement soumise aux aléas de la conjoncture. De 0,5 mrd fr. en 1990, ses dépenses ont atteint un sommet de 8 mrd fr. en 1997, pour revenir au niveau de 5,1 mrd fr. en 1999. En outre, l'évolution démographique a commencé à déployer ses effets sur les dépenses de l'AVS. L'influence de la démographie se fait également sentir dans la progression, supérieure à la moyenne, des coûts de l'AI. Mais ce qui a surtout creusé l'écart entre les dépenses et les recettes disponibles de l'AI, c'est l'accroissement des nouveaux cas d'invalidité d'origine psychique et la diminution, liée à l'évolution conjoncturelle, des cas de réinsertion. L'AI, l'AA ainsi que les soins médico-pharmaceutiques ont subi en outre l'influence négative de la hausse des coûts de la santé. Enfin, l'augmentation massive des prestations d'aide sociale s'explique par les conséquences de la récession ainsi que par l'afflux massif, depuis 1990, de requérants d'asile originaires de zones en conflit.

Tendance: Dans tous les domaines qui ont massivement contribué à l'explosion des coûts pendant les années 1990, des mesures visant à endiguer les dépenses ou à trouver de nouvelles sources de financement (la TVA notamment) ont été introduites ou

sont en discussion. Mentionnons la 11<sup>e</sup>, ainsi que la probable 12<sup>e</sup> révision de l'AVS, la 4<sup>e</sup> révision de l'AI et la 3<sup>e</sup> révision de l'AC. Il y a cependant aussi sur la table des propositions qui vont uniquement dans le sens d'un développement des prestations, par exemple dans le domaine des allocations familiales, de l'assurance maternité, de la loi sur les handicapés ou de la prévoyance vieillesse. L'AC pourrait bénéficier d'une évolution conjoncturelle plus favorable, qui ferait diminuer le taux de chômage. Depuis 1999, on a assisté à un ralentissement de l'afflux des requérants d'asile; si cette tendance se confirme, l'aide sociale pourrait voir ses charges diminuer. Dans l'AI en revanche, aucun fléchissement n'a été enregistré. La situation financière de la prévoyance vieillesse et de l'aide médicale à la vieillesse demeure aussi un gros problème. L'augmentation des dépenses liée à l'évolution démographique (arrivée à la retraite des personnes nées pendant le baby boom combinée à l'allongement de l'espérance de vie) va se poursuivre continuellement au cours des 30 prochaines années. Le financement des systèmes fondés sur la répartition, comme l'AVS, est mis à rude épreuve, en raison du recul de la natalité depuis le milieu des années 60. A l'avenir, il y aura de moins en moins d'actifs pour financer les prestations d'ayants-droit de plus en plus nombreux. Si l'on entend stabiliser durablement tout ce domaine, des mesures s'imposent, surtout dans les secteurs de l'AVS et de l'AI. Mais en l'état actuel, les dépenses de prévoyance sociale devraient continuer de croître. Avec la mise en œuvre des lignes directrices et mesures proposées, il devrait être possible de réduire quelque peu la croissance moyenne des dépenses en la ramenant à 3,2% par an.

## 5.8.2 Lignes directrices des réformes

*Généralités:* Assurer l'avenir des assurances sociales est l'un des principaux défis de ces prochaines années. Si aucun frein n'est mis à la montée des dépenses, les assurances sociales sont mises en danger à long terme. Rien que pour assurer le financement d'importantes prestations de base, on réclame déjà davantage d'impôts et de prélèvements, ce qui, sur la durée, compromettrait la croissance et la prospérité et, par voie de conséquence, les acquis de la sécurité sociale eux-mêmes. Il n'est donc pas question d'envisager une extension globale des prestations dans le domaine social. Les assurances sociales doivent elles aussi contribuer à réaliser des économies pour compenser les coûts supplémentaires liés à l'évolution démographique. Par ailleurs, de nouvelles prestations ne pourront être envisagées qu'à la condition qu'elles soient financées par des économies correspondantes. A cette fin, il est indispensable de considérer la prévoyance sociale dans sa globalité et d'utiliser plus efficacement les ressources financières disponibles. La responsabilité et l'initiative individuelles ainsi que la prévoyance ou l'aide privées créent les conditions nécessaires à une telle évolution. Les mesures prises par l'Etat ne doivent pas entraver des actions dans ce sens. La sécurité sociale doit prévenir les risques d'abus et ne doit en aucun cas dissuader les personnes de travailler. Les mesures fondées sur l'aide à la personne sont à préférer à l'aide à l'objet. C'est pourquoi les prestations sociales doivent être davantage ciblées sur les besoins réels plutôt qu'accordées selon le principe de l'arrosoir. Il faudra à l'avenir donner davantage de poids aux instruments axés sur des besoins précis. Les PC en particulier doivent venir définitivement compléter le système des trois piliers, conformément à l'interprétation constitutionnelle de la hiérarchie des objectifs. Le principe du besoin et celui de la subsidiarité s'en trouveront renforcés. Le principe de la subsidiarité doit être respecté aussi strictement que possible dans l'attribution des compétences aux différents niveaux de l'Etat. Il faudrait veiller à éviter de créer des incitations à transférer des coûts d'un niveau de l'Etat à un autre. Il y a aussi lieu de garantir et d'améliorer la coordination des prestations sociales sur le plan international. C'est

pourquoi les assurances sociales doivent, de manière générale, rester simples et uniformes dans leur conception. Tout ce qui a trait à la flexibilisation, à la différenciation et à des éléments d'individualisation doit relever des conventions collectives ou du domaine des assurances complémentaires facultatives.

*Prévoyance vieillesse:* Le concept des trois piliers a fait ses preuves. Mais le rapport actuel entre les trois piliers devrait être réglé par une adaptation du mandat constitutionnel vers une hiérarchie des objectifs. Cela signifie qu'il n'incomberait plus prioritairement à l'AVS de couvrir les besoins vitaux, mais que ce but devrait être garanti au moyen des prestations des trois piliers ainsi que, en cas de besoin, à l'aide des PC. Il s'agit, dans le 1<sup>er</sup> pilier (système de rentes de base de l'assurance populaire), d'assurer le maintien des rentes. Le caractère libéral du 2<sup>e</sup> pilier (assurance des salariés) doit être conservé. Enfin, il y a lieu de faciliter la prévoyance individuelle facultative du 3<sup>e</sup> pilier (prévoyance individuelle complémentaire). Ainsi, il sera possible de renforcer l'élément de capitalisation dans l'architecture des trois piliers, pour mieux compenser la pression exercée sur le 1<sup>er</sup> pilier. Dans l'AVS, il s'agit d'éviter à temps que n'apparaissent des injustices flagrantes entre les générations. C'est avec l'aide des PC que la couverture des besoins vitaux doit être assurée de manière ciblée. L'égalité des sexes doit être réalisée rigoureusement; elle passe par exemple par l'adaptation progressive des rentes de veuves et de veufs. Pour atténuer le problème démographique, il faut en priorité relever progressivement l'âge de la retraite et prendre d'autres mesures pour augmenter le taux d'activité. Il y a lieu à la fois de raccourcir la durée des études d'une manière générale, de mettre au point des modèles permettant de maintenir plus longtemps – sur une base volontaire – les personnes d'un certain âge en activité et de mieux intégrer les femmes dans le monde du travail. Il faut en tout cas éviter les incitations à prendre des retraites anticipées financées par l'Etat. Il s'agit également de désamorcer la dynamique du renchérissement dans l'AVS. Enfin, si l'on souhaite différencier les prestations, par exemple flexibiliser l'âge de la retraite dans une branche, individuellement ou par catégories sociales, il faut agir non au travers de l'AVS, mais par le biais des 2<sup>e</sup> et 3<sup>e</sup> piliers ainsi qu'au moyen des PC.

*Assurance invalidité:* Le principe «la réinsertion prime sur la rente» est toujours déterminant dans ce secteur; c'est pourquoi il faut améliorer la fonction de placement professionnel des offices de l'AI. Pour éviter les abus, il convient de mettre un frein à l'extension permanente du champ d'application de la loi par l'élargissement de la notion d'invalidité. C'est pourquoi, afin d'appliquer des standards uniformes, les offices de l'AI devraient disposer de leur propre compétence en matière d'examen médical (deuxième avis). En outre il faudrait, dans ce secteur également, freiner la dynamique du renchérissement dans le processus d'adaptation des rentes. Le mandat de prestations de l'AI doit être revu dans le cadre de la nouvelle péréquation financière sans être étendu. Les compétences et les charges en matière de financement doivent être définies de manière à éviter le transfert des coûts d'une institution publique à une autre. Dans cet esprit, il importe de faire financièrement participer les cantons de manière suffisante tout en tenant compte des synergies possibles, en particulier avec l'AC et l'aide sociale.

*Assurance chômage:* Si l'on parvient à réduire le risque d'aléa moral lié à l'assurance chômage qui se traduit par des abus, on peut espérer une réduction du taux de chômage. Cela signifie que la perception d'indemnités de chômage ne doit pas être un obstacle à la reprise du travail. Il convient d'accorder davantage d'importance à l'aspect de réinsertion de l'AC. C'est pourquoi il faut, d'une part, promouvoir la qualification et le perfectionnement professionnel et, d'autre part, plafonner de manière appropriée le

niveau des prestations et le niveau de salaire soumis à cotisations, ainsi que réduire la durée de perception des indemnités. Le délai de cotisation doit être prolongé. L'AC doit en définitive être autonome dans son financement sur un cycle conjoncturel afin d'éviter que la Confédération et les cantons n'aient à prendre en charge ses déficits de manière durable.

*Aide sociale:* L'aide sociale doit être renforcée dans l'ensemble du système de prévoyance sociale car, par rapport aux autres modes de soutien, elle répond très bien aux principes de base de la couverture individuelle des besoins et de la subsidiarité. Elle garantit l'utilisation ciblée des ressources. Les différences qui tiennent à notre fédéralisme garantissent l'adaptation aux coûts dans les différentes régions. Pour que l'aide sociale soit mieux acceptée, ses bénéficiaires doivent être libérés de l'étiquette de receveurs d'aumône. L'aide sociale doit non seulement couvrir les besoins vitaux, mais aussi promouvoir l'intégration dans la société et dans la vie active. Si l'on veut éviter que les bénéficiaires de cette aide ne tombent dans la dépendance à long terme, il faut mettre en place des systèmes d'incitation ciblés reposant sur des contrats individuels et sur la formation continue.

*Aide aux réfugiés en Suisse:* L'octroi de l'asile aux personnes persécutées doit être maintenu; c'est une tradition suisse qu'il est hors de question de brader. Mais il faut prévenir les abus en faisant en sorte que l'attrait d'une demande d'asile en tant que tel soit aussi faible que possible. Il importe donc que la procédure d'asile se déroule rapidement et que le renvoi des requérants d'asile refoûlés soit effectif. Il y a lieu d'examiner les normes d'incitation pour que les requérants d'asile soient plus coopératifs. Sur le plan des institutions, il est possible d'optimiser en permanence la collaboration entre la Confédération et les cantons.

*Construction de logements sociaux:* Il faut tendre à une réduction des subventions de la Confédération, dans le sens d'une application stricte du principe de subsidiarité. Les interventions directes de l'Etat sur le marché du logement se révèlent inefficaces et coûteuses sur le plan administratif. L'objectif constitutionnel selon lequel les personnes en quête d'un logement pour elles-mêmes et leur famille doivent pouvoir trouver un objet approprié à des conditions acceptables est mieux atteint au moyen d'une aide personnelle correspondant aux besoins réels. Les institutions existantes de l'aide communale et cantonale – l'aide sociale en particulier – sont suffisantes pour atteindre ce but.

### 5.8.3 Mesures possibles et conséquences financières potentielles

	A court et moyen terme	A moyen et long terme
<b>Assurance vieillesse (AVS, LPP, 3<sup>e</sup> pilier)</b>		
<b>144</b> Relever progressivement l'âge de la retraite. Vu l'allongement de l'espérance de vie et les avantages que présente une plus longue intégration des personnes d'un certain âge dans le monde du travail, le relèvement de l'âge de la retraite constitue à la fois une mesure d'équité entre les générations et une décision judicieuse sur le plan social. Il doit être introduit progressivement comme suit: <ul style="list-style-type: none"> <li>– Réaliser aussi rapidement que possible l'égalité entre femmes et hommes sur l'âge de la retraite (65/65 d'ici à 2009);</li> <li>– L'évolution des coûts de l'AVS étant un aspect essentiel du système des finances publiques, il est indispensable, pour garantir une situation financière saine, de relever l'âge de la retraite progressivement. L'estimation de l'objectif d'évolution des dépenses est fondée sur l'hypothèse d'une retraite fixée à 68/68 à partir de 2018.</li> </ul>	↘↘	↘↘↘
<b>145</b> Examiner la possibilité d'élaborer entre partenaires sociaux des modèles de travail qui favorisent le perfectionnement tout au long de la vie et prévoient une diminution progressive de l'activité professionnelle en lieu et place de la coupure abrupte qui s'opère souvent aujourd'hui. Les employeurs devraient pouvoir offrir à leurs collaborateurs, sur une base souple, du travail à temps partiel au-delà de l'âge de la retraite selon les capacités et les désirs des personnes.	→	↘↘
<b>146</b> Rejeter le principe d'une retraite anticipée subventionnée, surtout si elle doit servir à compenser le relèvement de l'âge de la retraite. Les retraites anticipées doivent rester possibles dans la mesure où le niveau des rentes est calculé selon des critères actuariels.	↘↘	↘↘↘
<b>147</b> Revoir le système d'adaptation au renchérissement pour remédier efficacement aux problèmes de financement de l'AVS liés à l'évolution démographique. Cela implique de débattre d'une part du rythme des adaptations, d'autre part de la composition de l'indice mixte. En périodes de faible renchérissement, il y a lieu d'allonger le rythme d'adaptation, par exemple à quatre ans, et de porter la valeur limite de renchérissement justifiant une anticipation de l'adaptation à 8% au lieu de 4% actuellement. Adapter l'indice mixte à l'indice des prix, au lieu de suivre l'indice des salaires (sauf si ce dernier demeure pendant un certain temps inférieur au renchérissement). Les 2 <sup>e</sup> et le 3 <sup>e</sup> piliers étant encore en phase de mise en place, un alignement des rentes sur l'indice des prix serait aussi acceptable à l'avenir. Ainsi peut-on assurer le pouvoir d'achat des rentes existantes.	↘↘	↘↘↘
<b>148</b> Adapter la rente de veuve à la rente de veuf. Cette mesure répond au principe de l'égalité entre hommes et femmes. Les veuves et les femmes seules doivent être mises sur pied d'égalité. On peut admettre que les femmes jeunes sont en mesure de travailler, raison pour laquelle l'adaptation doit concerner uniquement les bénéficiaires de moins de 55 ans.	↘↘	↘↘
<b>149</b> Reprise intégrale par la Confédération de la contribution des pouvoirs publics à l'AVS, conformément à la RPT afin de réaliser le désenchevêtrement complet des tâches entre la Confédération et les cantons.	→	↘
<b>150</b> Cantonaliser dans toute la mesure du possible les contributions aux organisations centrales d'aide privée à la vieillesse, selon le message sur la RPT, afin d'éviter des chevauchements de compétences entre l'AVS et les cantons. Les projets d'importance nationale, notamment, doivent continuer de percevoir des contributions de l'AVS.	→	↘
<b>151</b> Afin d'éviter de mettre à mal le contrat passé entre les générations, examiner si le renforcement des éléments de capitalisation collective dans l'AVS constitue une solution judicieuse (par exemple par l'accumulation des avoirs du fonds de l'AVS), tout en préservant la solidarité à l'intérieur d'une même génération. Le but de cette adaptation du système serait de remédier durablement aux déséquilibres financiers résultant des problèmes démographiques et de garantir ainsi l'équité entre les générations. Le maintien du système actuel de répartition entraînera d'importants transferts d'une génération à l'autre, de sorte que les aînés d'aujourd'hui toucheront davantage d'argent de l'AVS qu'ils n'en ont versé. Pour pouvoir continuer à payer les rentes en cours, les pouvoirs publics devraient alors mettre un capital de base à disposition.	↗↗↗	↘↘↘
<b>152</b> S'opposer à des mesures de politique fiscale visant à dégager de nouvelles sources de financement (par ex. TVA) sans compensation correspondante. Il importe par contre de mener, parallèlement aux mesures spécifiques à l'AVS, d'autres réformes susceptibles d'avoir une influence positive sur les recettes de l'AVS provenant des contributions des assurés ou des employeurs: <ul style="list-style-type: none"> <li>– Mesures de politique de la formation permettant d'accéder plus rapidement à la vie professionnelle (cf. chapitre 5.2 formation);</li> <li>– Réforme de l'imposition de la famille susceptible de se traduire par une participation accrue des femmes au marché du travail.</li> <li>– Les prescriptions des caisses de pension et de l'AVS doivent permettre l'investissement le plus efficace possible du capital vieillesse. Ces conditions-cadres doivent être garanties en permanence.</li> </ul>	→	→

	A court et moyen terme	A moyen et long terme
153 Abolir le montant exonéré de cotisations pour les rentiers dans le cadre de la 11 <sup>e</sup> révision, car les privilèges doivent être rigoureusement supprimés.	→	→
154 Adapter le taux de conversion dans la LPP si l'on veut que le système de la prévoyance professionnelle reste viable. S'en tenir rigoureusement à la primauté des cotisations. C'est là une nécessité économique.	→	→

**Assurance invalidité (AI)**

155 Refuser l'assainissement de l'AI par des hausses d'impôts. Une révision de l'AI doit se traduire par des économies nettes, découlant des adaptations de prestations et des mesures d'économies. Les mesures suivantes devraient permettre d'atteindre ce but.		
156 Revoir le système d'adaptation au renchérissement, comme pour l'AVS. Cela implique d'examiner une possible adaptation à l'indice des prix et de repenser le rythme de celle-ci (allongement).	↘↘	↘↘↘
157 Attribuer aux offices de l'AI la compétence de procéder à des examens médicaux. Le but est de parvenir à une appréciation uniforme, juste, qualitativement meilleure et plus rapide des demandes de prestations. Il arrive que les rapports des médecins traitants ne soient pas établis en fonction des exigences de l'assurance, et que parfois même les raisons de l'invalidité ne soient pas connues. En outre, la conception de la maladie a changé, surtout lorsqu'il s'agit d'affections psychiques qui ne répondent pas toujours aux objectifs assignés à l'AI.	↗	↘↘
158 Renforcer la fonction de médiation des offices de l'AI. Elle consiste à mieux coordonner la collaboration entre les organes de l'AI, de l'AC et de l'aide sociale afin de promouvoir la réinsertion professionnelle des bénéficiaires de prestations.	↘	↘
159 Préciser les définitions de maladie mentale et psychique et mieux les délimiter si l'on entend prévenir la confusion avec les chômeurs de longue durée.	↘	↘↘
160 Confier intégralement à la Confédération la compétence d'assurer les prestations individuelles de l'AI, conformément à la RPT. Ainsi, les compétences en matière de réglementation et de dépenses seront réunies, ce qui facilitera une application harmonisée du droit. Cela permettrait aussi à la Confédération de mettre en place un système d'organisation de l'AI sensiblement réduit et moins coûteux.	→	↘
161 Cantonaliser, en accord avec la RPT, les subventions pour la construction et l'exploitation de homes et d'ateliers pour handicapés dans le cadre d'une collaboration intercantonale et conformément à des normes fédérales minimales. Il n'est pas rationnel de dissocier la construction et l'exploitation, qui se déroulent sur le plan local, de la responsabilité financière principale, qui relève du niveau fédéral.	→	↘↘
162 Conformément à la RPT, cantonaliser le plus possible les subventions aux organisations centrales de l'aide privée aux invalides, pour éviter des chevauchements de compétences entre l'AI et les cantons. Mais les projets d'importance nationale en particulier peuvent continuer à bénéficier de subventions de l'AI.	→	↘
163 Permettre une introduction neutre du point de vue des coûts des allocations d'assistance. Les dépenses pour d'éventuelles prestations d'assistance ne doivent pas augmenter les coûts du système de prestations existant.	↘	↘
164 Conformément à la RPT, cantonaliser les écoles spéciales pour les enfants et les jeunes handicapés dont on estime qu'ils ne peuvent pas fréquenter l'école publique. Cette mesure respecte la souveraineté cantonale en matière de formation et permet à l'AI de se retirer de cette activité. Elle supprime la séparation actuelle, souvent artificielle, entre ayants-droit et non-ayants droit à l'AI, ce qui favorise une meilleure intégration. Le regroupement des responsabilités d'exécution et de financement permet aussi de régler les problèmes de compétences et de chevauchements et d'améliorer la transparence en réduisant le nombre d'offices avec qui traiter.	→	↘
165 Retirer l'AI du financement des centres de formation de personnel spécialisé, conformément à la RPT. Ce financement devrait être réparti entre la Confédération et les cantons selon les directives usuelles sur la formation professionnelle.	→	↘
166 Supprimer la rente complémentaire versée dans l'AI aux personnes mariées qui ont droit à une rente et qui exerçaient une activité lucrative immédiatement avant leur invalidité, car elle représente la dernière prestation liée à l'état civil dans l'ensemble du système des rentes et ne correspond donc plus à la réalité sociale actuelle. L'insuffisance de revenu qui pourrait en résulter chez les personnes en situation économique difficile peut être comblée au moyen des PC.	↘↘	↘↘
167 Transférer les rentes pour les cas de rigueur dans le système des prestations complémentaires.	↘	↘

168	Rendre une éventuelle loi sur les handicapés compatible avec le système de l'AI. Laisser à la compétence de l'AI tout ce qui touche à l'activité professionnelle et à la réinsertion des handicapés sur le lieu de travail. Eviter de créer de nouvelles subventions dans le domaine des transports publics, prévoir les adaptations éventuelles dans le cadre des budgets existants.	→	↘↘
-----	---	---	----

#### Prestations complémentaires à l'AVS/AI (PC)

169	Mettre en œuvre le catalogue de mesures relatives à l'AVS et à l'AI de telle manière qu'il soit socialement supportable, ce qui se traduira par un accroissement des charges incombant au système des PC. Cette évolution est bienvenue dans l'optique d'un renforcement du principe du besoin. Les PC sont destinées à compléter définitivement le système des trois piliers, selon l'interprétation constitutionnelle de la hiérarchie des objectifs. Elles doivent donc être transférées des dispositions transitoires à la Constitution.	↗↗	↗↗↗
170	Instituer le financement exclusif par les cantons des frais de séjour dans les homes dans le cadre de la RPT. Les cantons étant aujourd'hui déjà compétents pour la construction et l'exploitation des homes, ils exercent une influence considérable sur les coûts de ces derniers. Les cantons devraient donc assumer les coûts de séjour dans les homes à la faveur du regroupement des compétences de gestion et de financement.	→	↘
171	Confier à la seule Confédération la compétence de financer, pour couvrir les besoins vitaux, les prestations qui viennent compléter ou remplacer les rentes AVS/AI. Le système mixte actuel constitue une réglementation insatisfaisante qui mélange les compétences de financement et de gestion. Ce point est à revoir dans le cadre de la RPT dans l'intérêt d'un désenchevêtrement clair des tâches. Examiner en outre s'il serait judicieux d'opter pour une solution dans laquelle la totalité du domaine des PC (prestations dépendant des besoins) serait reprise par les cantons.	→	↘
172	Renoncer à l'idée d'introduire des prestations complémentaires familiales au niveau fédéral. Maintenir le système subsidiaire cantonal actuel.	→	↘↘

#### Assurance chômage (AC)

173	Réduire la durée des indemnités journalières, toujours trop élevée en comparaison internationale. La durée pourrait être fonction de l'âge, tout en tenant compte de l'évolution conjoncturelle à moyen terme. Des études scientifiques démontrent qu'une telle réforme aurait un effet incitatif sur la recherche d'emploi de la part des chômeurs et qu'il raccourcirait la durée du chômage.	↘↘↘	↘↘↘
174	Porter la durée minimale de cotisations à 18 mois. On arriverait ainsi à une meilleure équivalence entre les cotisations versées et les prétentions aux prestations, ce qui devrait réduire les risques d'abus. Cette mesure est aussi à mettre en perspective avec l'introduction de la libre circulation des personnes, adoptée avec les accords bilatéraux, et qui va imposer des coûts supplémentaires à l'AC.	↘↘	↘↘
175	Instituer des mesures de marché du travail selon des critères rigoureux d'opportunité, d'efficacité et d'utilité pour les chômeurs. Les cours de formation et les mesures de recyclage ne doivent pas conduire à l'allongement du temps de chômage ni à la diminution de l'aptitude au placement. En cas de doute sur l'aptitude au placement, les chômeurs doivent être intégrés à des programmes d'occupation.	→	→

#### Autres assurances sociales (AA, APG, AMi)

176	Mesures AA: cf. mesures proposées concernant le groupe de tâches santé (chapitre 5.4).		
177	Eviter de détourner le fonds des APG de son but en l'utilisant pour financer le développement d'autres prestations sociales (indemnités d'assistance de l'AI ou assurance maternité). Tendre au contraire à réduire le taux de cotisation à cette assurance.	↘↘	↘↘
178	Mettre sur pied d'égalité l'AMi et l'assurance en cas d'accidents professionnels et de maladies professionnelles. La réglementation de l'assurance et son exécution peuvent relever de la compétence de la SUVA ou d'une assurance privée. Supprimer l'Office fédéral de l'assurance militaire (OFAM).	→	↘

	A court et moyen terme	A moyen et long terme
<b>Aide sociale/Autres domaines (y c. construction de logements sociaux)</b>		
<b>179</b> Il faut s'attendre à des charges supplémentaires d'aide sociale, notamment en raison d'une application plus rigoureuse des critères d'invalidité psychique, du recul de la durée maximale de perception des indemnités journalières dans l'AC ainsi que du passage à l'aide à la personne dans le domaine de la construction de logements sociaux. Cela équivaut à un renforcement des principes du besoin et de subsidiarité dans l'ensemble du système de sécurité sociale.	↗↗	↗↗↗
<b>180</b> Promouvoir plus systématiquement l'intégration dans la vie professionnelle par la multiplication d'accords individuels de contre-prestations (assortis d'incitations financières) et améliorer leur coordination avec les offices régionaux de placement (ORP).	↗	↘↘
<b>181</b> Mettre en place, de manière ciblée, des structures de prise en charge extra-familiale des enfants pour combattre la pauvreté des familles et augmenter la possibilité de celles-ci d'exercer une activité lucrative. Soutenir cette prise en charge extra-familiale, à condition toutefois que la création de cet instrument se traduise par un allègement de l'aide sociale cantonale. Conformément au principe de subsidiarité, il faut absolument refuser le financement par la Confédération de prestations complémentaires spécifiquement familiales ou de lieux de prise en charge complémentaires à la famille.	→	↘↘
<b>182</b> S'opposer absolument aux tentatives d'harmoniser les allocations familiales. Maintenir la solution fédéraliste cantonale. La promulgation d'une loi fédérale sur ce sujet se traduirait par un nivellement vers le haut. Les cantons ne l'accepteraient que si d'éventuelles dépenses supplémentaires étaient prises en charge par la Confédération.	→	↘↘
<b>183</b> D'une manière générale, supprimer les subventions publiques dans le domaine de la construction de logements sociaux, car ce genre d'interventions directes sur le marché du logement se révèle inefficace et administrativement compliqué. Il est préférable d'envisager des prestations communales qui s'inséreraient dans le cadre de l'aide sociale aux personnes qui en ont besoin.	↘	↘↘
<b>184</b> Examiner s'il y a lieu de supprimer l'Office fédéral du logement (OFL), étant donné que la Confédération devrait se retirer de ce domaine.	↘	↘

#### Aide aux réfugiés en Suisse (aide sociale)

<b>185</b>	Mener les procédures d'asile avec équité et célérité et renvoyer systématiquement les requérants dont la demande n'est pas acceptée. Obliger l'Office fédéral des réfugiés et la Commission de recours en matière d'asile à accélérer la procédure en fixant des délais dans la loi. Lors de procédures manifestement injustifiées, prévoir la prise de décision par un seul juge. Ancrer l'interdiction initiale de travailler afin d'empêcher que des demandes d'asile soient déposées uniquement parce que la durée de la procédure offre des possibilités de gain jusqu'à ce que la décision soit tombée.	→	↘↘
<b>186</b>	Autoriser les réfugiés reconnus comme tels à travailler lorsqu'aucune solution rapide ne se dessine ou du moins lorsqu'on peut penser que le candidat à l'asile restera dans le pays à moyen terme. Cette mesure soulage l'Etat de coûts d'assistance. De plus, elle est propre à favoriser l'intégration en cas d'admission définitive.	↘	↘
<b>187</b>	Coordonner plus étroitement l'engagement à l'étranger (aide au développement, relations économiques et éventuelles activités de promotion de la paix) avec la politique d'asile. L'aide sur place dans les régions de crise contribue à prévenir les migrations. Mais il est aussi possible de faire dépendre l'attribution de l'aide au développement de la collaboration des pays concernés en matière de réadmission des réfugiés.	→	↘
<b>188</b>	Renforcer les mesures d'aide au retour et à la réintégration. Comme l'ont montré les expériences faites avec le programme d'aide au retour mis sur pied lors de la crise du Kosovo, ce type d'instrument est susceptible de créer des incitations au départ volontaire.	↗	↘
<b>189</b>	Revoir en permanence quelles améliorations peuvent être apportées à la collaboration entre la Confédération et les cantons dans le domaine de l'asile. Un important potentiel d'économies réside dans l'application de solutions souples, vu l'importance des flux financiers et la diversité des intérêts.	↘↘	↘↘
<b>190</b>	Prévoir une assurance maladie indépendante pour les requérants d'asile, avec une limitation du choix du médecin. Les coûts seraient mis à la charge de l'Office fédéral des réfugiés. Les frais médicaux occasionnés par les requérants d'asile sont sensiblement plus élevés que ceux des autres assurés du même âge et du même sexe. Cette assurance spéciale viserait à combattre le tourisme médical et à rendre plus transparents les coûts de l'asile, tout en préservant les droits fondamentaux.	↘	↘
<b>191</b>	Revoir l'utilité de l'objectif de resocialisation des requérants d'asile criminels pour lesquels le refoulement a été décidé à titre de peine accessoire.	↘	↘

## 5.9 Environnement

### 5.9.1 Situation financière

#### Dépenses par niveau de l'Etat et fonction

Comme le montre le graphique ci-contre, les dépenses pour l'évacuation des eaux usées (canalisations d'égout, stations d'épuration,...), le traitement des déchets (ramassage des ordures ménagères, du verre, usines d'incinération,...) et la distribution d'eau (canalisations, captage de sources, pompage de l'eau des nappes phréatiques,...) constituent les principaux postes de ce groupe de tâches avec respectivement 1,9 mrd fr., 1,0 mrd fr. et 0,3 mrd fr. Dans ces domaines, le principe de subsidiarité est largement appliqué. Aussi, les communes financent-elles une grande part des dépenses. Le financement se fait principalement par le biais de taxes conformes au principe du pollueur-payeur. En outre, il faut compter quelque 0,3 mrd fr. au total pour la protection contre les catastrophes naturelles dues à l'eau (correction des eaux) et pour les ouvrages paravalanches.

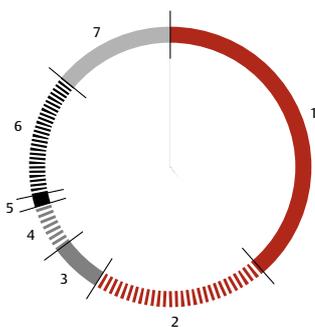
Les dépenses pour l'aménagement du territoire (aménagement du territoire, concepts divers, construction de logements en général), sont également comprises dans ce groupe de tâches. Leur poids financier (0,7 mrd fr.) se répartit de manière relative-ment équitable entre la Confédération, les cantons et les communes. Au niveau fédéral, les dépenses pour les mesures d'encouragement à la construction de logements et les aides aux investissements dans les régions de montagne restent importantes. Depuis 2001, ce domaine englobe également les activités de mensuration.

#### Evolution des dépenses

*Evolution à ce jour:* Avec une croissance de 3,1% par an, l'évolution des dépenses pour l'environnement a été supérieure à celle du PIB durant les années 1990, mais relativement modérée par rapport à celle des autres groupes de tâches. Les dépenses varient en fonction du niveau de l'Etat: alors qu'au niveau fédéral, les coûts ont progressé de manière disproportionnée, l'évolution a été modérée aux niveaux cantonal et communal. Dans le domaine du traitement des déchets et de l'évacuation des eaux usées, la mise en œuvre du principe du pollueur-payeur est ancrée dans la loi depuis 1997. Ce principe est aussi déjà appliqué pour l'élimination des déchets nucléaires. En vertu de la législation antérieure, la Confédération devait assumer une partie des frais des communes et des cantons pour les installations d'évacuation et d'épuration des eaux et les installations d'élimination des déchets. Les exploitants communaux et régionaux n'étaient donc guère incités à gérer ces installations de manière économe. Au niveau fédéral, signalons l'onéreux train de mesures d'assainissement destinées à régler les affaires en souffrance dans le cadre de l'encouragement de l'Etat à la construction de logements.

*Tendance:* Dans le domaine de l'environnement, le Conseil fédéral prévoit une croissance annuelle des dépenses de 1,6% jusqu'en 2005. Les facteurs de coût déterminants sont le règlement des affaires en souffrance en lien avec le traitement des déchets et le mécanisme de remboursement introduit pour la taxe sur les COV. En outre, il faut s'attendre à ce que les différentes parties intéressées maintiennent la pression afin d'empêcher la réduction prévue de l'aide aux investissements pour les régions de montagne. Preuve en est l'utilisation, avant l'heure, de cette aide accordée à titre de mesure d'accompagnement lors de la restructuration de Swisscom, des CFF et de la Poste. En outre, des dépenses supplémentaires sont demandées en liaison avec l'éventuelle mise en œuvre de la Convention alpine. Un accroissement des charges est également possible en ce qui concerne les fonds multilatéraux pour l'environnement.

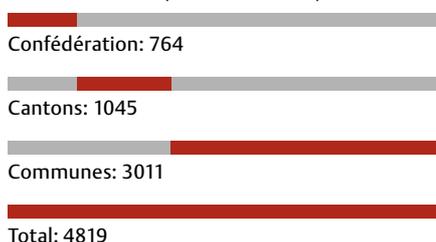
Répartition des dépenses par fonction (1999, en mio.fr.)



- 1 Evacuation des eaux usées: 1856
- 2 Traitement des déchets: 986
- 3 Distribution d'eau: 282
- 4 Correction des eaux: 267
- 5 Ouvrages paravalanches: 64
- 6 Aménagement du territoire: 690
- 7 Autres: 676

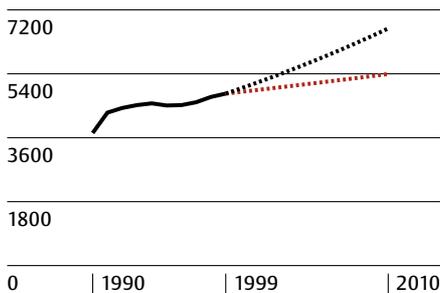
Source: AFF, Finances publiques en Suisse 1999

Répartition des dépenses par niveau de l'Etat (1999, en mio.fr.)



Source: AFF, Finances publiques en Suisse 1999

**Evolution des dépenses**  
(1990 – 2010, en mio.fr.)



Evolution à ce jour: +3.1 % p.a.

Tendance: +3.0 % p.a.

Objectif: +1.0 % p.a.

Sources: évolution à ce jour: AFF, Finances publiques en Suisse 1999; tendance/objectif: calculs economiesuisse

Signalons enfin que le Conseil fédéral entend continuer à soutenir la construction de logements. Il prévoit surtout de concentrer son soutien financier sur l'encouragement à la construction et à la restauration de logements à prix modéré.

Les chiffres du plan financier de la Confédération ne donnent qu'une image partielle de la situation, car plus de 80% des dépenses sont assumées par les cantons et les communes. Dans le domaine du traitement des déchets, de l'évacuation des eaux usées et de la distribution d'eau, les investissements des cantons et communes pour des travaux de remplacement devraient être nécessaires, à moyen terme seulement, du fait que les infrastructures ont dans leur grande majorité été construites ces dernières années. La Confédération sera encore liée jusqu'en 2006 par des créances d'un montant de 0,7 mrd fr. environ découlant de l'ancienne législation. On peut s'attendre à ce que les dépenses pour les mesures de protection (eaux, avalanches) continuent d'augmenter en cas de catastrophes naturelles. Leur incidence sur l'évolution générale des dépenses reste néanmoins modeste. A long terme, il faut aussi s'attendre à un durcissement des prescriptions environnementales, ce qui pourrait se traduire par un accroissement des demandes destinées à déclencher une hausse des dépenses. Cependant, la mise en œuvre conséquente du principe du pollueur-payeur et du principe de subsidiarité pourrait contribuer à freiner leur tendance à la hausse. Par contre, la situation deviendrait délicate si le financement croissant de tâches cantonales et communales par des taxes, notamment d'incitation, n'était pas compensé par une réduction correspondante des impôts. Cela inciterait à la dépense, tendance qui a été observée à maintes reprises et qui se poursuivrait probablement. Dans l'ensemble, il faut donc partir du principe que les dépenses continueront de croître dans les mêmes proportions que jusqu'à présent. L'application systématique des lignes directrices et mesures ci-après devrait permettre de stabiliser la hausse à 1,0% par année en moyenne.

## 5.9.2 Lignes directrices des réformes

Dans le domaine de l'*environnement*, il convient si possible d'appliquer dans tout le pays les principes du pollueur-payeur et de subsidiarité. Il faut donc saluer le retrait de la Confédération du financement du traitement des déchets et de l'évacuation des eaux usées. Ce modèle doit être appliqué de manière systématique. Le financement par les taxes doit être conçu de manière à prendre en considération le besoin, avéré économiquement, de renouvellement des infrastructures. Cependant, il convient d'accompagner le recours aux taxes d'une diminution correspondante de la charge fiscale dans les cantons et communes concernés. Il s'agira ensuite d'introduire le plus possible d'éléments de concurrence afin d'inciter les prestataires cantonaux et communaux à se regrouper pour collaborer. Il faudra aussi examiner l'implication de prestataires privés ou le recours à un financement privé. Au nom du principe de subsidiarité, il faut encore réduire davantage l'engagement de la Confédération dans le domaine environnemental. Il faut supprimer les mesures et subventions spéciales accordées à certains domaines et reposant uniquement sur des différences régionales. Cela concerne essentiellement les forêts, les protections contre les crues, les ouvrages paravalanches ainsi que la protection de la nature et de l'environnement. La compensation des charges excessives dues à des facteurs géo-topographiques ainsi que d'autres mécanismes de compensation financière de la RPT permettront de tenir suffisamment compte des particularités des cantons concernés. Les avantages de la subsidiarité ne pourront agir pleinement que grâce à ces flux financiers forfaitaires, susceptibles d'être utilisés dans plusieurs domaines à la fois, sans être limités à un seul d'entre eux. Enfin, pour contribuer à la durabilité, il faut examiner les subventions actuelles du point de vue écologique, sans toutefois augmenter le niveau général des dépenses.

L'*aménagement du territoire* constitue une tâche importante de l'Etat. Il faut totalement désenchevêtrer son financement entre la Confédération et les cantons. La Confédération doit tout au plus conserver la compétence de fixer des principes et coordonner les activités. En ce qui concerne la politique en matière de construction de logements en général, il faut par contre tendre à un retrait total de la Confédération.

### 5.9.3 Mesures possibles et conséquences financières potentielles

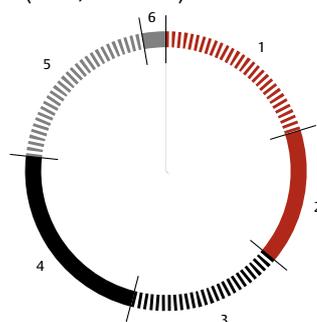
	A court et moyen terme	A moyen et long terme
<b>Environnement</b>		
<b>192</b> Intégrer des critères écologiques dans l'octroi des subventions sans pour autant influencer sur la quote-part de l'Etat. La définition de nouvelles exigences ne doit en aucun cas aboutir à une augmentation des subventions, mais devrait avant tout viser à optimiser l'utilisation des moyens existants. Réduire par conséquent les subventions ne répondant pas à certains critères écologiques. Ancrer les principes correspondants dans la loi sur les subventions.	→	↘↘
<b>193</b> Appliquer systématiquement le principe de subsidiarité et celui du pollueur-payeur tant dans le domaine de l'élimination des déchets et des eaux usées que dans celui de la distribution d'eau. Pour cela, mettre en place un mode de financement transparent et bien défini basé sur la perception de taxes au niveau de l'Etat le plus bas possible. Tenir compte du besoin de remplacement des infrastructures avéré sur le plan de la gestion d'entreprise pour éviter des charges financières supplémentaires pouvant survenir ultérieurement. Réduire la charge fiscale en conséquence.	↘	↘↘↘
<b>194</b> Donner aux cantons la compétence exclusive pour tout ce qui concerne les installations d'évacuation et d'épuration des eaux et les installations d'élimination des déchets dans le cadre de la RPT et appliquer systématiquement le principe du pollueur-payeur. La Confédération conserve cependant la compétence de définir des normes par voie législative.	→	↘
<b>195</b> Introduire des modèles de collaboration intercommunale et/ou intercantonale chaque fois que cela semble pertinent dans le domaine du traitement des déchets et de l'élimination des eaux usées (infrastructures de la collecte par exemple). Cela permet d'optimiser la logistique pour l'élimination des déchets, de réaliser des économies d'échelle et d'éviter que certains utilisateurs ne participent pas au financement.	↘	↘↘
<b>196</b> Libéraliser le marché du traitement des déchets et de l'élimination des eaux usées pour l'industrie et l'artisanat. Il est ainsi possible de développer des solutions mieux adaptées aux situations, tout en prenant en considération le rapport qualité-prix des prestations.	→	↘
<b>197</b> Analyser la structure de l'offre en matière de distribution d'eau et encourager les formes de collaboration. Des économies d'échelles sont possibles.	→	↘
<b>198</b> Désenchevêtrer davantage le domaine de la protection contre les crues dans le cadre de la RPT, puisque les problèmes sont localement bien délimités. Excepté en cas de catastrophe naturelle majeure, les cantons doivent en être seuls responsables. Il est dans l'intérêt des régions concernées de garantir une protection contre les crues adaptée aux diverses situations.	→	↘
<b>199</b> Accroître la participation aux frais des bénéficiaires de mesures de protection contre les crues, en particulier si elles apportent une valeur ajoutée aux terrains concernés.	↘	↘
<b>200</b> Viser un désenchevêtrement partiel plus clairement défini entre la Confédération et les cantons dans le domaine de la protection de la nature et de l'environnement, dans le cadre de la RPT. La Confédération doit assumer des responsabilités au niveau national lorsque des engagements internationaux ont été pris – comme dans le cadre de la Convention sur la biodiversité ou différentes autres conventions sur la protection des espèces et du biotope. La Confédération doit alors privilégier les mandats de prestations et les enveloppes budgétaires dans ses rapports avec les cantons. Dans l'intérêt d'un désenchevêtrement intégral, il faut laisser toutes les autres tâches à la charge des cantons.	→	↘
<b>201</b> Afin de réaliser un désenchevêtrement aussi complet que possible dans le cadre de la RPT, la Confédération doit aussi se retirer des sous-domaines consacrés aux animaux sauvages et à la pêche, mais conserver la compétence d'édicter des principes généraux.	→	↘

	A court et moyen terme	A moyen et long terme
<b>202</b> Réduire à zéro la taxe sur les COV, car l'objectif de réduction défini dans le cadre de la stratégie de protection de l'air a déjà été atteint en 1986. Cela produirait une diminution des recettes issues de la taxe sur les COV et une diminution correspondante des dépenses liées au mécanisme de remboursement.	↘↘	↘↘
<b>203</b> Conformément à la RPT, la Confédération doit se retirer de la protection de la qualité de l'air et de la protection contre le bruit (au titre d'un désenchevêtrement clair des tâches), mais conserver la compétence d'édicter des principes généraux.	→	↘
<b>204</b> Rejeter rigoureusement les exigences financières en lien avec la ratification des protocoles additionnels à la Convention alpine. Les charges excessives particulières aux cantons de montagne seront déjà compensées par la RPT, qui tient justement compte des facteurs géo-topographiques.	↘↘	↘↘
<b>205</b> Dans le cadre de programmes internationaux, la Confédération doit se limiter aux contributions obligatoires. Il y a aussi lieu d'étudier d'un œil critique toute éventuelle nouvelle adhésion à des organisations internationales et toute participation à des activités internationales sous l'angle de leur utilité écologique concrète pour la Suisse.	↘	↘
<b>206</b> S'assurer que les organisations privées et les ONG actives dans le domaine de l'environnement ne sont pas cofinancées par la Confédération pour des activités qui sont avant tout dans leur propre intérêt.	↘	↘
<b>207</b> S'interroger sur le maintien de l'OFEFP en tant qu'entité indépendante. De nombreux observateurs jugent excessives la structure organisationnelle et les dépenses de cet office. Les tâches actuelles de l'OFEFP devraient le cas échéant être (ré)intégrées dans des départements ou offices existants. Ces derniers devraient – tout comme c'est le cas dans les entreprises – nommer des responsables pour les questions environnementales.	→	↘
<b>Aménagement du territoire</b>		
<b>208</b> Supprimer les subventions fédérales octroyées pour les plans directeurs, conformément à la RPT. Ainsi, la mise en œuvre et le financement de l'aménagement du territoire seront entre les mains des seuls cantons. La Confédération doit cependant conserver la compétence d'édicter des principes et de coordonner les activités.	→	↘
<b>209</b> Organiser la mensuration officielle comme une tâche conjointe de la Confédération et des cantons dans le sens de la RPT. Il serait ainsi possible d'éliminer les structures redondantes (lourdeurs et interférences entre les compétences des uns et des autres). La Confédération doit se concentrer sur sa responsabilité stratégique (définir des objectifs, des principes et une offre de base). Les cantons doivent gérer l'intégralité des aspects opérationnels. Pour cela, il faut recourir aux mandats de prestations et aux enveloppes budgétaires forfaitaires.	→	↘
<b>210</b> Externaliser les travaux de mensuration à des entreprises privées dans les villes et les cantons. Il convient aussi d'appliquer pleinement les règles de concurrence pour l'adjudication des mandats. Dans la plupart des cantons, ces travaux sont d'ores et déjà réalisés par des ingénieurs géomètres indépendants, mandatés par les autorités.	↘	↘
<b>211</b> Ne pas renouveler l'aide aux investissements dans les régions de montagne, car le fonds correspondant sera bientôt entièrement constitué. En outre, la RPT prend largement en considération les particularités régionales. Cela permet en particulier de compenser les charges excessives des régions de montagne dues à leur situation géo-topographique. Eviter toute multiplication des instruments de politique régionale. Davantage regrouper et simplifier ces instruments dans le cadre d'un tableau d'ensemble. Dans ce sens, le fonds constitué à cet effet pourrait devenir autonome: ainsi, les régions concernées pourraient se charger de sa gestion.	↘	↘↘
<b>212</b> Abandonner la promotion de la construction de logements par la Confédération et ne prendre aucun nouvel engagement (avances à rembourser, prêts, participations, cautionnement ou engagements découlant de garanties données). Cela évitera des distorsions sur le marché de l'immobilier ainsi que des risques considérables à la charge des finances publiques. Il convient d'encourager la construction et l'accession à la propriété principalement par des incitations fiscales.	↘↘	↘↘
<b>213</b> Régler le plus vite possible et à moindre coût les affaires en souffrance résultant de la mise en œuvre des règles existantes sur l'encouragement à la construction de logements.	↘	↘
<b>214</b> Vérifier s'il y a lieu de fermer l'Office fédéral du logement puisque la Confédération doit se retirer de ce domaine.	↘	↘

## 5.10 Transports

### 5.10.1 Situation financière

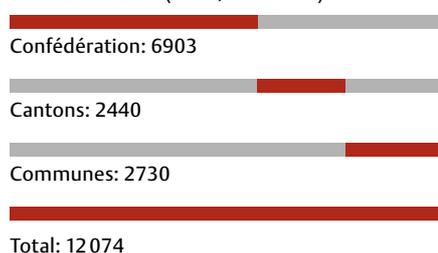
Répartition des dépenses par fonction  
(1999, en mio.fr.)



- 1 Routes nationales: 2444
- 2 Routes cantonales: 1895
- 3 Routes communales: 2182
- 4 Chemins de fer fédéraux: 2732
- 5 Transport régional: 2477
- 6 Autres: 331

Source: AFF, Finances publiques en Suisse 1999

Répartition des dépenses par niveau de l'Etat (1999, en mio.fr.)



Source: AFF, Finances publiques en Suisse 1999

#### Dépenses par niveau de l'Etat et fonction

En 1999, les dépenses du groupe de tâches transports, de quelque 12,1 mrd fr., se sont réparties pour moitié environ entre les routes et les transports publics. En ce qui concerne les infrastructures routières, les dépenses se montent au total à 6,5 mrd fr. Elles se répartissent en parts à peu près égales, de l'ordre de 2 mrd fr., entre les *routes nationales, cantonales et communales*. Le financement des routes nationales relève essentiellement de la compétence de la Confédération par le compte spécial de la circulation routière. Il faut signaler qu'à travers celui-ci, les utilisateurs de la route financent les coûts directs qu'ils occasionnent. Les routes cantonales sont financées à peu près à égalité par la Confédération et les cantons, alors que les routes communales le sont essentiellement par les communes elles-mêmes.

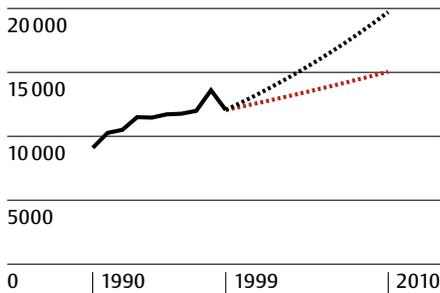
Dans les transports publics, ce sont l'infrastructure et l'exploitation des *Chemins de fer fédéraux* qui, avec 2,7 mrd fr., ont absorbé le plus de fonds mis à disposition par la Confédération (y compris les prestations commandées du trafic régional). Dans le *transport régional*, les ressources disponibles (2,5 mrd fr.) servent surtout à financer les chemins de fer privés, mais sont également destinées à soutenir les entreprises de transports publics locales. Les collectivités publiques des trois niveaux de l'Etat participent dans une mesure importante aux coûts du trafic régional.

#### Evolution des dépenses

*Evolution à ce jour:* Les dépenses concernant le développement de l'infrastructure et de l'offre de *transports publics* ont augmenté dans des proportions supérieures à la moyenne. Cette réalité est encore accentuée par le fait qu'une part importante des besoins financiers des chemins de fer a été couverte directement par des prêts de la Confédération entraînant une hausse correspondante de la dette publique, et qu'en 1998 ces prêts ont été amortis dans le cadre de la réforme des chemins de fer. Les dépenses du *secteur routier* en revanche ont évolué plutôt modérément. Dans l'ensemble, le groupe de tâches des transports est caractérisé par une croissance des dépenses relativement modérée ces dix dernières années (+3,1% par an). Le pic de l'année 1998 doit être corrigé, car il englobe un montant extraordinaire de 1,9 mrd fr. (remaniement du système de financement de l'infrastructure dans le cadre de la réforme des chemins de fer).

*Tendance:* Le dernier plan financier de la Confédération prévoit une croissance annuelle de 3,8% des dépenses jusqu'en 2005. Dans ce tableau d'ensemble, les dépenses des *transports publics*, qui affichent une croissance de 5,2%, continuent d'influencer largement l'évolution générale. Cette croissance s'explique surtout par le fait que davantage de recettes affectées (RPLP, impôt sur les huiles minérales et parts de TVA) sont automatiquement transférés au Fonds pour les grands projets ferroviaires (FTP). Une certaine stabilisation semble possible pour les autres domaines des transports publics. Dans le *domaine routier*, la Confédération planifie une croissance annuelle des dépenses de 2,2% seulement. Une fois achevé le réseau prévu des routes nationales, les subventions publiques devraient se concentrer pour l'essentiel sur l'exploitation et l'entretien des infrastructures existantes et, notamment, sur les mesures de sécurité concernant les tunnels. Toutefois, des voix se font de plus en plus pressantes pour que l'Etat finance les mesures nécessaires pour éliminer les goulets d'étranglement (actuels et prévisibles) dans le trafic d'agglomération ou sur le réseau des routes nationales (par exemple initiative Avanti). En outre, les éventuels coûts liés à l'introduction de la

**Evolution des dépenses**  
(1990 – 2010, en mio.fr.)



Evolution à ce jour: +3.1 % p.a.

.....  
Tendance: +4.5 % p.a.

.....  
Objectif: +2.0 % p.a.

Sources: évolution à ce jour: AFF, Finances publiques en Suisse 1999; tendance/objectif: calculs economiesuisse

télématique dans le domaine des transports ne sont pas inclus dans ces prévisions. Enfin, il y a lieu de prendre en considération les coûts supplémentaires du *transport aérien*. Ils portent sur l'extension de l'aéroport de Zurich ainsi que sur l'engagement financier unique de la Confédération et des cantons afin d'assurer sans interruption des liaisons aériennes par une compagnie suisse. Compte tenu du besoin de rattrapage et de l'état actuel des discussions dans le domaine des transports, il faut s'attendre à une croissance des dépenses des pouvoirs publics sensiblement plus forte que celle dont fait état le plan financier. Avec la mise en œuvre des lignes directrices et mesures ci-après, il devrait toutefois être possible de ramener la croissance annuelle des dépenses à 2%.

## 5.10.2 Lignes directrices des réformes

Une *infrastructure de transports* performante, orientée sur les perspectives d'avenir, couvrant l'ensemble du territoire, et avec des moyens de transports efficaces, constitue un atout essentiel pour la population et pour l'économie. Il importe à ce titre de prendre en considération le facteur de l'acceptabilité écologique. Tous les modes de transport sont donc à considérer dans une perspective intégrée et l'offre globale doit être harmonisée le plus possible afin que l'on puisse dégager des synergies et éviter les surcapacités. Mais il faut venir à bout des goulets d'étranglement (actuels et prévisibles). La concurrence entre modes de transport doit s'effectuer dans la mesure du possible sans distorsions. Il faut donc éviter les subventions croisées. L'offre de base et les projets de développement doivent s'orienter par principe sur la demande, aussi bien en ce qui concerne les moyens de transport publics que les transports routiers. Dans ce domaine, les questions de masse critique, les réflexions sur la rentabilité et les évaluations comparatives entre projets concurrents sont primordiales. Il ne faut pas non plus se borner à prendre en considération les coûts externes, mais également tenir compte des avantages externes. La desserte de base doit être assurée, mais les besoins motivés par des raisons de politique régionale doivent être dans toute la mesure du possible couverts par les collectivités publiques directement intéressées, grâce à l'autonomie financière élargie prévue dans le cadre de la RPT.

Dans le domaine du *transport routier*, il faut adopter le principe de l'équivalence selon lequel l'utilisateur doit couvrir lui-même les coûts d'utilisation des infrastructures. Pour les grands ouvrages et les réseaux ou tronçons fermés qui forment un ensemble cohérent, il y a lieu d'envisager la privatisation de la construction et/ou de l'exploitation, ce qui doit se traduire par une baisse correspondante de l'impôt sur les huiles minérales et de la vignette autoroutière. Pour les autres tronçons du réseau routier où l'on peut identifier des problèmes de capacité, il convient d'examiner sérieusement l'introduction d'un système de péage routier ponctuel (road-pricing system) en tant qu'instrument de financement et d'orientation. Il devrait en résulter également un abaissement correspondant de l'impôt sur les huiles minérales ou des impôts des cantons concernés.

L'offre en *moyens de transports publics* est à considérer dans sa globalité. Si l'on entend moderniser l'infrastructure des chemins de fer et atteindre les objectifs de transfert visés, il faut, d'une part, réaliser les grands projets ferroviaires commencés en respectant délais et budgets et, d'autre part, aller de l'avant avec des projets d'avenir dans lesquels l'offre doit toujours correspondre aux besoins. Cela implique l'abandon de projets d'extension non urgents, la réduction des surcapacités et la recherche de synergies entre les différents fournisseurs de prestations ou modes de transport. En ce qui concerne le financement, il faut définir clairement les compétences, selon le principe de la subsidiarité et conformément à l'esprit de la RPT, en précisant la participation financière des utilisateurs cantonaux et communaux, laquelle doit être prépondérante.

La Confédération ne doit donc s'engager que là où il y a un intérêt national. En outre, chaque fois que c'est possible et souhaitable, il faut faire participer des privés au financement, à la construction et à l'exploitation de systèmes de transport.

Dans le *transport aérien*, l'Etat doit veiller par des conditions-cadres appropriées à assurer une infrastructure aéroportuaire performante, de telle manière que les liaisons du trafic aérien international soient maintenues. Afin de garantir durablement l'efficacité du système, il convient de poursuivre les efforts visant à supprimer les distorsions de concurrence, notamment dans le cadre des accords bilatéraux sur le transport aérien. Aussi, l'Etat devrait-il se désengager le plus rapidement possible de l'exploitation du secteur aérien.

### 5.10.3 Mesures possibles et conséquences financières potentielles

	A court et moyen terme	A moyen et long terme
<b>Routes nationales, cantonales et communales</b>		
<b>215</b> Donner la compétence intégrale du secteur des routes nationales à la Confédération, conformément à la RPT. Vu l'état d'avancement du dossier, une disposition transitoire doit régler la question de l'achèvement des tronçons en cours selon la réglementation en vigueur.	→	↘
<b>216</b> La solution prévue pour les routes nationales dans le cadre de la RPT autorise la Confédération à transférer, totalement ou partiellement, l'exploitation et l'entretien des routes à des organismes d'Etat, privés ou mixtes. Confier tout le réseau des autoroutes existant à un ou plusieurs établissements de caractère privé, autorisé(s) à prélever des péages, afin de créer les bonnes incitations tant dans l'orientation des flux de trafic qu'au niveau du développement de l'infrastructure et de son exploitation, tout en allégeant le budget de l'Etat. On espère ainsi améliorer ou du moins maintenir le rapport qualité/prix des prestations. Ce changement, à réaliser en dehors de la RPT, n'est possible que si l'on abaisse de manière correspondante l'impôt sur les huiles minérales et que l'on supprime la vignette autoroutière. Dans ce cas de figure, il ne faudrait pas augmenter les dépenses de la Confédération destinées à l'entretien des routes nationales.	→	↘↘↘
<b>217</b> Afin d'éliminer les goulets d'étranglement, étendre ou développer certains tronçons du réseau des routes nationales selon des modèles qui ménagent le budget de la Confédération. Pour garantir une réalisation des projets conforme au marché, privilégier les solutions de caractère privé ou un financement selon les principes de l'économie mixte (par exemple modèles BOOT). Des mesures de ce genre permettent de réduire les dépenses destinées à la construction de routes nationales.	↘	↘↘↘
<b>218</b> Donner aux cantons l'entière compétence (financière incluse) en ce qui concerne les routes principales et les contributions au financement de mesures techniques (passages à niveau, mesures de séparation des courants de trafic, galeries paravalanches, routes d'évitement et protection contre le bruit). Un désenchevêtrement complet se justifie dans le cadre de la RPT, car l'autonomie financière des cantons se renforce sensiblement en raison des subventions fédérales sans affectation et du fait que d'éventuelles charges particulières liées aux facteurs géographiques sont prises en compte de manière adéquate avec le mécanisme de compensation des charges excessives.	→	↘
<b>219</b> Supprimer les parts des cantons aux recettes de l'impôt sur les huiles minérales relatives aux contributions pour le financement de mesures autres que techniques. La suppression de ce mécanisme de péréquation financière dissimulé est justifiée. La RPT permet justement de compenser largement les charges structurelles déjà excessives sur lesquelles les cantons n'ont pratiquement aucune influence.	→	↘
<b>220</b> Réaliser les grands projets de routes principales cantonales (par exemple routes de contournement, tunnels, ponts, etc.) avec la participation financière directe des cantons ou des communes intéressés, le cas échéant au moyen d'une solution complémentaire privée ou relevant de l'économie mixte (par ex. modèles BOOT ou associations de transports urbains autorisées à prélever des péages).	↘	↘↘↘
<b>221</b> Faire en sorte que le trafic routier d'agglomération reste de la compétence des cantons, qui peuvent s'organiser en partenariats intercantonaux. Dans la mesure du possible, faire participer davantage des privés (construction, exploitation et/ou financement). Il faut s'opposer à la création de nouvelles sources de financement au niveau fédéral (augmentation de l'impôt sur les huiles minérales ou détournement de ressources du fonds FTP).	→	↘↘↘
<b>222</b> En dehors de la RPT, étudier si l'introduction d'un système de péage (road pricing) pour le financement d'une partie du réseau routier formant un tout cohérent (par ex. associations pour certains segments du transport d'agglomération) représente une solution acceptable dans la mesure où les impôts cantonaux sont abaissés simultanément. Le road pricing ne doit en aucun cas être introduit sans compensation fiscale.	↗	↘↘

		A court et moyen terme	A moyen et long terme
223	Pas de télématique des transports financée par l'Etat, en raison de la rapidité des mutations technologiques en cours à la charnière entre les nouvelles techniques de l'information et la branche de l'automobile (par ex. systèmes de positionnement GPS).	↘	↘
224	Réaliser des gains d'efficacité par la privatisation de l'entretien aux niveaux cantonal et communal.	→	↘

### Transports publics (CFF et transport régional)

225	Continuer de tirer parti du mandat de prestations existant avec les CFF, qui s'est révélé un instrument efficace permettant de définir et d'atteindre certains objectifs financiers. Les mesures prises jusqu'à présent avec succès pour réduire les subventions aux CFF doivent être poursuivies et renforcées avec le renouvellement du mandat de prestations. Relever le niveau de la cible à atteindre et adapter le plafond de dépenses pour l'infrastructure en conséquence, notamment pour les raisons suivantes : <ul style="list-style-type: none"> <li>– Réduire progressivement les prestations de la Confédération (contributions aux investissements pour les besoins de base et contributions aux frais d'exploitation pour l'infrastructure), car il faut admettre qu'avec la mise en service de chaque nouveau tronçon, les CFF deviendront plus compétitifs.</li> <li>– Remettre en question le système d'indemnisation destiné à assurer les besoins d'amortissement des CFF (maintien de l'appareil de production). La mise en service de nouveaux tronçons ne doit pas être prétexte à double subvention, une fois au titre du financement pour la construction de l'infrastructure et une deuxième fois pour le maintien de la substance. Alors que la Confédération amortit immédiatement, à juste titre, ses prêts à taux d'intérêt variables aux CFF, cela n'est pas le cas pour les installations que les CFF financent par ce moyen, ce qui augmente le besoin de financement lors de leur mise en service.</li> <li>– Continuer sur la voie de l'amélioration de la productivité et concentrer l'offre sur des besoins minimaux, car la quantité n'est pas toujours synonyme de qualité.</li> <li>– Les chemins de fer deviennent plus attrayants lorsque les coûts de la route peuvent être mis à la charge des utilisateurs de manière ciblée au moyen de péages.</li> </ul>	↘↘	↘↘↘
226	Assurer une desserte de base régionale conforme aux besoins et répondant à des critères minimaux en termes de demande. Laisser systématiquement jouer la concurrence dans l'attribution des concessions et exploiter pleinement les possibilités de synergies entre les divers modes de transport et les fournisseurs de prestations, notamment dans le transport public d'agglomération. Cela implique par exemple de redimensionner le trafic ferroviaire régional en recourant davantage à des services de bus. Pour satisfaire des besoins régionaux qui iraient au-delà des critères définis pour la desserte minimale, les ressources à libre disposition prévues dans le cadre de la RPT laisseront une certaine marge de manœuvre aux cantons ou aux communes intéressées. La Confédération pourra réduire d'autant la part de financement de prestations qui lui est demandée dans le transport régional et la ramener au-dessous du taux prévu dans le Programme de stabilisation de 1998.	↘↘	↘↘↘
227	Le transport public d'agglomération doit relever des cantons, qui peuvent collaborer entre eux. Au niveau de la Confédération, on peut imaginer un certain transfert des ressources disponibles du transport régional au transport d'agglomération. Dans la mesure du possible, faire davantage participer des privés (construction, exploitation et/ou financement). Pratiquer de même pour les entreprises de transport public des grandes villes, qui doivent dans toute la mesure du possible couvrir leurs coûts. S'opposer à la création de nouvelles sources de financement au niveau fédéral (augmentation de l'impôt sur les huiles minérales ou détournement de ressources du fonds FTP).	↘↘	↘↘↘
228	Réexaminer les prestations de la Confédération aux entreprises cantonales de transport dans le domaine de l'infrastructure au titre d'améliorations techniques et les distinguer en particulier des subventions aux mesures immédiates dans le transport d'agglomération. Adapter les crédits-cadres correspondants.	↘	↘
229	Réexaminer, conformément à la loi sur le transfert du trafic marchandises et à la lumière de leur effet sur l'évolution du trafic nord-sud, le type et le volume des subventions visant à mettre en œuvre des mesures d'accompagnement concernant l'accord sur les transports terrestres avec l'UE. Revoir en particulier les prestations de la Confédération pour le trafic combiné, ainsi que les mesures visant à abaisser le prix des sillons des chemins de fer. Ces subventions étant limitées à 2006, du fait qu'elles constituent une solution transitoire jusqu'à ce que la RPLP déploie pleinement ses effets, veiller également à ce qu'elles ne soient pas remplacées par de nouvelles subventions.	↘	↘↘
230	Abolir les subventions versées pour le chargement d'automobiles sur le rail, car elles n'ont pas beaucoup de sens, ni du point de vue de la politique des transports, ni d'un point de vue écologique.	↘	↘

A court et moyen terme	A moyen et long terme
---------------------------	--------------------------

<p><b>231</b> Respecter le plafond de dépenses prévu pour le fonds FTP qui doit financer les grands projets ferroviaires. Compenser obligatoirement les dépenses qui sortiraient de ce cadre par l'abandon ou l'ajustement d'autres postes. Afin de prévenir une éventuelle explosion des coûts au tunnel ferroviaire de base du Saint-Gothard, réduire sensiblement l'engagement financier de la Confédération concernant la deuxième étape de Rail 2000, les tunnels du Hirzel et du Zimmerberg, ainsi que les mesures de protection contre le bruit. On pourra ainsi s'assurer que la limite pour les avances octroyées au fonds FTP ne sera pas dépassée et que l'on n'est pas en train de mettre en place des infrastructures surdimensionnées. Ne pas entrer en matière sur les vœux particuliers régionaux concernant le Saint-Gothard (variante « montagne ») ou le Ceneri. Cependant, pour garantir que de grands projets judicieux, élaborés en fonction de la demande, soient réalisés, envisager au premier chef des projets qui font appel à la participation de privés (financement, construction et/ou exploitation), comme l'autorise l'article constitutionnel relatif au fonds FTP. Lorsque plusieurs grands projets sont en concurrence en vue d'un financement, appliquer rigoureusement une évaluation comparative et des considérations de rentabilité, ces critères de choix devant l'emporter sur les revendications de politique régionale.</p>	→	↘↘↘
--	---	-----

**Transport aérien**

<p><b>232</b> Désengager le plus rapidement possible la Confédération et les cantons de leur participation dans la compagnie aérienne nationale.</p>	↘	→
<p><b>233</b> Supprimer la possibilité accordée à la Confédération d'octroyer des prêts aux aérodromes conformément à la RPT. Ces prestations doivent être l'affaire des cantons.</p>	→	↘



## 5.11 Economie publique

### 5.11.1 Situation financière

#### Dépenses par niveau de l'Etat et fonction

La majorité des dépenses dans le domaine de l'économie publique sont destinées à l'*agriculture*. Elles représentent 4,7 mrd fr. par année et sont financées à hauteur de 85%, soit 4 mrd fr. environ, par la Confédération. L'équivalent de 1,4 mrd fr. est utilisé pour garantir les prix et l'écoulement des produits; la tendance est cependant à la baisse. Le principal produit soutenu est le lait, qui absorbe les 2/3 de cette somme. Les dépenses pour des paiements directs généraux se montent à 1,8 mrd fr., tandis que les paiements directs écologiques et les mesures de protection de l'environnement (pour modérer le recours aux engrais par exemple) représentent quelque 0,4 mrd fr. Les dépenses consenties pour l'amélioration des bases de production atteignent 0,3 mrd fr. et comprennent notamment les prêts sans intérêt accordés aux exploitations. Enfin, 0,1 mrd fr. sont consacrés chaque année aux activités de conseil et à la recherche (six instituts de recherche agricole) ainsi qu'aux mesures sociales.

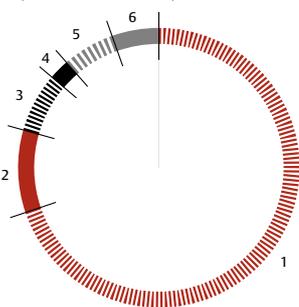
Les dépenses restantes concernent toute une série de petits postes, répartis sur les trois niveaux de l'Etat. Ces postes englobent en particulier les mesures de gestion et d'amélioration des structures dans le domaine de la *sylviculture* (0,6 mrd fr.), la promotion d'une utilisation rationnelle de l'*énergie* (0,5 mrd fr.) – y compris les subventions pour les investissements – et les mesures d'encouragement pour les structures économiques régionales (régions de montagne, ...) dans le domaine du *tourisme* (0,2 mrd fr.) et celui de l'*industrie, de l'artisanat et du commerce* (0,4 mrd fr.). Au niveau de la Confédération, il faut préciser que le dernier poste comprend en particulier la garantie des risques à l'exportation et la recherche appliquée. La mise à disposition de capital de dotation, pour les banques cantonales par exemple, est intégrée dans le poste *autres*.

#### Evolution des dépenses

*Evolution à ce jour:* Entre 1990 et 1999, les dépenses destinées à l'agriculture ont augmenté de 50% environ, malgré les réformes structurelles. Cette progression est extrême en comparaison avec d'autres groupes de tâches. En 1996, le peuple et les cantons ont clairement approuvé une réorientation de la politique agricole. Ainsi, l'agriculture doit fournir des prestations de service public qui ne sont pas financées par la vente de produits agricoles, autrement dit par le marché. La garantie de l'approvisionnement, l'entretien du paysage rural ainsi que l'occupation décentralisée du territoire sont donc compensés par des paiements directs. Parallèlement, l'Etat devrait se retirer du marché, en abandonnant progressivement les garanties pour les prix et l'écoulement des produits. Les prix, la quantité, mais aussi la qualité des produits devraient à l'avenir être déterminés par la demande, c'est-à-dire les consommateurs, et non par une planification étatique. On espère ainsi favoriser un accroissement de la compétitivité de l'agriculture suisse. Le niveau actuel des subventions montre cependant que ces réformes sont loin d'être réalisées. Les exploitations agricoles étant actuellement au nombre de 70 000, cela signifie que l'Etat injecte dans l'agriculture plus de 60 000 francs en moyenne par année et par exploitation agricole. Ce montant représente presque le double de celui de 1990, où l'on comptait encore quelque 93 000 exploitations. En comparaison avec d'autres pays de l'OCDE, les coûts économiques du soutien à l'agriculture en Suisse demeurent très élevés.

Dans les autres domaines, l'évolution des dépenses s'est révélée très variable. Il faut souligner que, d'une manière générale, les dépenses de *sylviculture* ont considérablement reculé au cours des années 1990; ce constat ne tient pas compte des dépenses extraordinaires liées aux dommages causés par l'ouragan «Lothar». Les dépenses

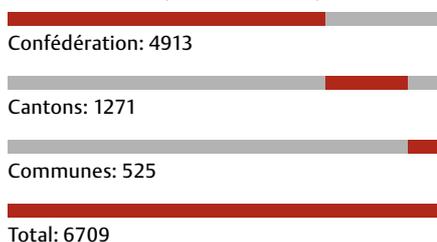
Répartition des dépenses par fonction (1999, en mio.fr.)



- 1 Agriculture: 4683
- 2 Sylviculture: 640
- 3 Energie: 462
- 4 Tourisme: 158
- 5 Industrie, artisanat et commerce: 403
- 6 Autres: 362

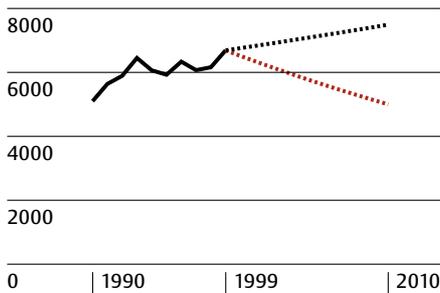
Source: AFF, Finances publiques en Suisse 1999

Répartition des dépenses par niveau de l'Etat (1999, en mio.fr.)



Source: AFF, Finances publiques en Suisse 1999

### Evolution des dépenses (1990 – 2010, en mio.fr.)



Evolution à ce jour: +2.3 % p.a.

Tendance: +1.0 % p.a.

Objectif: -2.5 % p.a.

Sources: évolution à ce jour: AFF, Finances publiques en Suisse 1999; tendance/objectif: calculs economiesuisse

en faveur de l'industrie, de l'artisanat et du commerce ont évolué modérément. La forte croissance des contributions pour la recherche appliquée dans le secteur privé a compensé la disparition des subventions publiques pour la couverture du risque à l'exportation. Les dépenses dans les domaines de l'énergie et du tourisme ont par contre fortement augmenté.

*Tendance:* L'évolution des dépenses dépendra principalement des subventions agricoles, sachant que, conformément aux chiffres du plan financier de la Confédération, on s'attend à ce qu'elles se stabilisent à court terme. En ce qui concerne l'agriculture, une révision du système est programmée pour 2004; le Parlement devra prochainement décider du renouvellement des trois principaux plafonds de dépenses pour 2004–2007 (paiements directs, production et ventes, amélioration des structures agricoles). L'Office fédéral de l'agriculture propose de réduire de 10% les moyens disponibles pour la production et les ventes et de laisser augmenter les autres dépenses au rythme du renchérissement (en particulier les paiements directs). Il en résulterait une légère hausse des dépenses de l'Etat pour l'agriculture. Si néanmoins l'agriculture suisse tarde trop à devenir compétitive, la pression pour le renforcement des subventions se fera plus forte.

L'évolution dans les autres domaines témoigne du recul des dépenses extraordinaires dues aux dommages causés par Lothar, mais également de convoitises croissantes dans les domaines du tourisme et de l'économie régionale. En outre, les appels à un renforcement du soutien aux énergies renouvelables par le biais d'une nouvelle taxe devraient persister. Il faut aussi surveiller les conséquences financières d'éventuels prêts de la Confédération au titre des investissements non amortissables dans le domaine de l'énergie hydraulique. Enfin, certains spéculent sur le règlement par l'Etat de frais d'infrastructure non couverts, en particulier pour le maintien de bureaux de poste. Comme les différents sous-domaines devraient connaître une évolution variable, on peut s'attendre à une progression relativement modérée des dépenses dans le groupe de tâches de l'économie publique. La mise en œuvre des lignes directrices et mesures ci-après devrait cependant permettre de réduire les dépenses de 2,5% en moyenne par an.

## 5.11.2 Lignes directrices des réformes

Il faut poursuivre avec détermination la réforme dans le domaine de l'agriculture et l'accélérer. Dans l'intérêt des consommateurs et des autres secteurs économiques, l'agriculture suisse doit davantage intégrer les mécanismes du marché et s'ouvrir vers l'extérieur. En effet, l'évolution observée au niveau international (OMC, UE) augure d'une ouverture croissante des marchés et d'une nouvelle intensification de la concurrence. L'abolition des mesures de protection vis-à-vis des produits étrangers constitue aussi une contribution majeure de la Suisse à l'intégration des pays en développement dans l'économie mondiale. Dans le domaine de l'agriculture, le processus de réformes doit donc conduire à un ajustement accru des structures (des exploitations plus grandes et plus écologiques, mais moins nombreuses). Si cette évolution devait provoquer des cas de rigueur sociaux, il faudrait prévoir des fonds pour des mesures d'accompagnement sociales d'une durée limitée. Parallèlement au recul attendu du nombre d'exploitations, il faut tendre à un retrait au moins partiel de l'Etat. A long terme, il faudrait renoncer totalement aux interventions directes sur les marchés. Dans l'agriculture, les prestations non commercialisées, liées à un lieu et effectuées en faveur de la société doivent continuer à être rémunérées par les paiements directs. Le montant de ces versements est à redéfinir périodiquement; il convient d'accorder une attention particulière aux régions de montagne. Ce faisant, il importe de garantir que les prestations de

service public dans le domaine de l'agriculture soient réalisées au moindre coût et il faut veiller à ce que seule la production de biens publics soit rémunérée. Les produits «bio» ne doivent par conséquent pas être subventionnés, et leur rémunération se faire par le marché. Le meilleur moyen pour l'Etat d'encourager la production écologique est de concevoir une déclaration de produits et de provenance à la fois raisonnable et compatible avec l'OMC; ainsi les consommateurs ont le choix.

Dans le domaine de la *sylviculture*, il faut maintenir les forêts en termes de surface et en tant que milieu naturel. La forêt constitue une protection contre les catastrophes naturelles et doit être prise en considération comme facteur déterminant dans la politique climatique. Il importe aussi de réduire le rôle de l'Etat au strict minimum et de viser une répartition adéquate des compétences entre la Confédération et les cantons.

Dans le domaine de l'*énergie*, il faut privilégier les mesures volontaires prises par les milieux économiques et les autres milieux concernés pour atteindre les objectifs de la protection de l'environnement. Les ressources publiques doivent donc être utilisées essentiellement pour des tâches de coordination, mais le recours à ces fonds clairement délimité.

Pour renforcer la compétitivité et éviter les distorsions entre les différentes branches économiques, il faut renoncer aux mesures favorisant le maintien des structures et les interventions de l'Etat dans les domaines de *l'industrie, de l'artisanat, et du commerce* ainsi que du *tourisme*. Les instruments de politique régionale employés dans la politique structurelle doivent être remplacés par le système mis en place dans le cadre de la RPT. Il faut respecter les principes d'une saine politique économique en ce qui concerne l'encouragement à la technologie, le tourisme, l'économie régionale, la couverture des risques à l'exportation et les banques cantonales. En effet, à terme, c'est aussi le seul moyen de protéger le contribuable contre de mauvaises surprises financières. Du côté des *services postaux*, l'Etat doit continuer de définir des exigences minimales pour la desserte de base. Cette dernière ne doit cependant pas être forcément assurée par une entreprise étatique; elle peut l'être par des concurrents ou des partenaires de la Poste. Les demandes qui – pour des motifs de politique régionale – visent un service au-delà d'une desserte postale de base justifiée sur le plan économique, doivent être financées directement par les collectivités publiques intéressées, grâce à la plus grande autonomie financière résultant de la RPT.

### 5.11.3 Mesures possibles et conséquences financières potentielles

A court et moyen terme	A moyen et long terme
---------------------------	--------------------------

#### Agriculture

234	S'assurer que les réformes agricoles favorisent une évolution structurelle (des exploitations plus grandes et plus écologiques mais moins nombreuses). Il faut par conséquent s'attendre à ce que les réformes induisent, d'ici à 2010, une diminution du nombre d'exploitations agricoles dans une proportion comparable à celle observée depuis 1990. Comme la somme moyenne des subventions par exploitation agricole a augmenté massivement au cours des années 1990, il faut prévenir toute nouvelle hausse. Concrétisation avec les mesures présentées ci-après.		
235	Supprimer petit à petit la garantie des prix et de l'écoulement des produits. Si l'on souhaite que l'agriculture devienne compétitive, il faut agir et non attendre que la Suisse soit contrainte de réagir aux évolutions extérieures (OMC, UE). Pour cela, il faut simplifier la structure de certains marchés (les économies laitière, animale et viti-vinicole de même que la production végétale) et les déréglementer progressivement. Supprimer petit à petit les limites quantitatives imposées par l'Etat (surtout le contingentement du lait). Aménager davantage d'accès réciproques aux marchés (négociations bilatérales avec l'UE et autres partenaires commerciaux) et réduire les taxes douanières et les prix-seuils. Supprimer totalement les contingents douaniers ou les répartir exclusivement sur la base de critères de concurrence.	↘↘↘	↘↘↘
236	Supprimer progressivement les contributions à l'exportation pour les produits agricoles transformés dans la mesure où les prix suisses sont mis au niveau de ceux de l'UE ou des prix mondiaux (après la mise en œuvre des accords agricoles de l'OMC).	↘	↘
237	Intégrer davantage de principes de concurrence dans les paiements directs, viser la neutralité structurelle et les désenchevêtrer partiellement dans le sens de la RPT. Vérifier constamment les valeurs de référence et leurs conséquences. Durcir les exigences en matière de protection de l'environnement, des animaux et de la nature pour l'octroi de paiements directs généraux.	↘	↘↘
238	Limiter les paiements directs écologiques aux prestations qui présentent le caractère de bien public. Couvrir les frais supplémentaires occasionnés par la production de biens selon des critères environnementaux, en particulier comme c'est le cas dans la production de viande (programme SRPA), par la fixation d'un prix de vente correspondant.	↘	↘
239	Régionaliser davantage les exigences en matière écologique. Dans le domaine de la protection de l'environnement et des eaux, il faut davantage impliquer les régions dans la mise en place de solutions. Les exigences en matière écologique devraient être adaptées davantage en fonction des priorités environnementales locales; il faut donc exploiter les potentiels de synergie avec les dépenses effectuées dans le domaine de l'environnement et de l'aménagement du territoire.	↘	↘
240	Optimiser l'utilisation des ressources pour l'amélioration des bases de production. Réformer le droit foncier rural, la législation sur les baux à ferme et le droit de l'aménagement du territoire, qui freinent l'évolution structurelle. Simplifier les procédures en renforçant le rôle des cantons et recourir davantage à des forfaits globaux, conformément à la RPT, pour les subventions en faveur des améliorations foncières et des constructions rurales. Dans la perspective d'un désenchevêtrement effectif des tâches, la Confédération doit, en concertation avec les organisations d'élevage concernées, établir et financer les mesures visant à promouvoir l'élevage.	↘	↘
241	Développer des mesures d'accompagnement sociales limitées dans le temps – telles que les aides à la reconversion et au perfectionnement professionnel – pour accompagner une évolution effective des structures.	↗↗	↗↗
242	Distinguer clairement le contrôle de la qualité, l'inspection et les activités de conseil – en particulier dans le secteur laitier. La Confédération doit définir par voie législative des normes qui garantissent des déclarations de produits et de provenance sans faille. Cependant, c'est aux partenaires commerciaux de garantir eux-mêmes la qualité, de sorte que la Confédération peut cesser de la financer dans le cadre de la RPT. Les cantons doivent se charger, sur leur territoire, de l'inspection et du contrôle de conformité aux exigences légales des exploitations.	→	↘
243	Séparer clairement la formation et le conseil. Le conseil économique aux entreprises doit être axé sur la demande. Ce service doit être payé par les clients. Les cantons doivent définir l'offre de formation (types de services et étendue) et la financer. Il convient de respecter scrupuleusement les normes imposées dans le domaine de la formation professionnelle. De plus, il faut intégrer la formation agricole dans la LFP afin que l'égalité de traitement soit garantie par rapport aux autres formations professionnelles.	↘	↘
244	Regrouper les différents instituts de recherche agricole déjà soumis au régime de la GMEB.	↘	↘
245	Intégrer l'Office vétérinaire fédéral dans l'Office fédéral de l'agriculture.	↘	↘

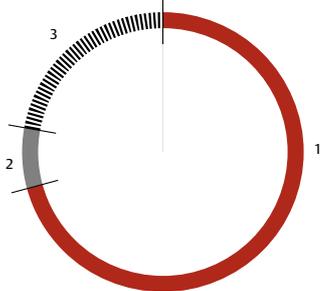
	A court et moyen terme	A moyen et long terme
<b>Sylviculture</b>		
<b>246</b> Améliorer la coordination des politiques forestière et de l'aménagement du paysage. Pour ce faire, il faut non seulement développer un concept pour la surface forestière, mais aussi identifier d'éventuelles synergies dans l'administration. Etudier la question d'une intégration de la Direction fédérale des forêts dans l'Office fédéral de l'agriculture.	↘	↘
<b>247</b> Concentrer les moyens financiers de l'Etat sur les mesures de protection contre les catastrophes naturelles. Dans les autres sous-domaines (gestion, amélioration des structures, équipements de desserte, ...), envisager un retrait de l'Etat. Les propriétaires de forêts doivent par contre avoir la possibilité de tirer profit sur le marché de la fonction de puits de carbone que joue la forêt, au moyen de l'émission de certificats de CO <sub>2</sub> négociables.	↘	↘↘
<b>248</b> Désenchevêtrer davantage les tâches entre la Confédération et les cantons – dans le cadre de la RPT (projet «effor2»). La sylviculture doit être de la compétence d'un seul niveau de l'Etat.	→	↘
<b>Energie</b>		
<b>249</b> Rejeter tout renforcement de la promotion des énergies renouvelables, à plus forte raison si le financement doit être assuré par le produit d'un nouvel impôt. Les énergies renouvelables reçoivent d'ores et déjà un soutien considérable. Les lois sur l'énergie et sur le marché de l'électricité, en particulier, leur donnent des avantages concurrentiels par rapport aux autres sources énergétiques.	↘	↘↘
<b>250</b> Optimiser le programme SuisseEnergie et supprimer éventuellement certaines activités de l'Office fédéral de l'énergie (recherche énergétique, commissions, information, conseil, etc.). L'Agence de l'énergie pour l'économie réalise déjà efficacement une part importante du travail d'information en vue d'une utilisation rationnelle de l'énergie et d'une réduction du CO <sub>2</sub> .	↘	↘
<b>251</b> Définir des priorités pour les contributions aux investissements en ce qui concerne l'utilisation de l'énergie et la récupération de la chaleur résiduelle, au lieu d'accorder de petites subventions à une multitude de projets au prix d'un travail administratif relativement important. Donner des contributions globales aux cantons plutôt qu'aux différents projets.	↘	↘
<b>252</b> Examiner la question du financement du risque pour les énergies nucléaire et hydraulique. Les risques doivent davantage être assumés par les entreprises concernées.	→	↘
<b>Industrie/artisanat/commerce, tourisme et autres</b>		
<b>253</b> Mettre l'accent sur la recherche fondamentale par rapport à la recherche appliquée (cf. chapitre 5.2 Formation: mesures concrètes dans le domaine de la recherche fondamentale).	→	→
<b>254</b> Privilégier les projets ayant le caractère de bien public dans la recherche appliquée. Sur le plan intérieur, il importe que les projets bénéficient du soutien de l'Etat selon des règles établies par la CTI, et indépendamment des modalités de financement des programmes européens. Pour des questions d'efficacité, il faut maintenir le système de milice de la CTI et s'opposer à un assouplissement de ses critères. Des ajustements s'imposeront lors du renouvellement du crédit d'engagement de la CTI.	↘	↘
<b>255</b> Optimiser la coordination de la CTI avec le Fonds national, y compris en ce qui concerne les programmes de recherche internationaux (UE, COST, ESA, etc.), pour éviter les structures redondantes.	↘	↘
<b>256</b> Réduire le financement par l'Etat des prêts, cautionnements et contributions au service de la dette destinés aux secteurs de l'hôtellerie et de l'artisanat pour éviter de mauvaises surprises financières pour les pouvoirs publics et des distorsions de concurrence au sein des branches. Eviter les subventions favorisant le maintien des structures. Tendre vers un système fondé sur des critères strictement économiques, c'est-à-dire qui soit autonome, fonctionne sans subventions et de caractère subsidiaire.	→	↘↘

<p><b>257</b> Supprimer le financement étatique des prêts, cautionnements et contributions au service de la dette destinés aux entreprises des régions de montagne et des régions menacées économiquement, pour des raisons de neutralité concurrentielle. Cette aide de la Confédération, conçue à l'origine comme une aide «de départ», était limitée dans le temps. Le Parlement a cependant prolongé plusieurs fois cette mesure. En outre, la RPT prend désormais largement en considération les particularités régionales. Cela permet en particulier de compenser les charges excessives des régions de montagne dues à leur situation géo-topographique. Il faut donc éviter toute multiplication des instruments de politique régionale. Il vaut mieux regrouper ces instruments dans le cadre d'un dispositif général et les simplifier. Dans ce sens, le fonds d'aide en matière d'investissements dans les régions de montagne pourrait être déclaré indépendant et sa gestion confiée aux régions concernées.</p>	↘	↘
<p><b>258</b> Recourir à des mandats de prestations pour les instruments «RéusSite: Suisse» et «Suisse Tourisme». Envisager de renforcer l'engagement des milieux concernés.</p>	↘	↘
<p><b>259</b> Désengager l'Etat des banques cantonales, en particulier en ce qui concerne les garanties d'Etat, afin de préserver les finances publiques des risques du marché excessifs et de réduire les distorsions de concurrence au sein de la branche.</p>	→	↘
<p><b>260</b> Soutenir la révision de la garantie des risques à l'exportation dans le sens d'une extension du risque du croire privé afin que les entreprises suisses disposent des mêmes armes que leurs concurrentes étrangères. Afin d'éviter qu'à l'avenir les comptes des pouvoirs publics supportent des charges excessives, il faut s'assurer que ce système reste autonome, fonctionne sans subventions et intervienne à titre subsidiaire uniquement.</p>	→	→
<p><b>261</b> Combattre les subventions fédérales destinées à maintenir le réseau des bureaux de postes. Conformément aux objectifs stratégiques du Conseil fédéral, la Poste doit remplir son mandat sans aide financière extérieure. Il n'y a pas de raison de changer de point de vue. Les éventuels souhaits particuliers des régions doivent être examinés en relation avec la RPT.</p>	↘↘	↘↘
<p><b>262</b> En cas d'extension du champ d'activité de la Poste, financée par une augmentation de capital avec des moyens publics, protéger les collectivités publiques contre les risques excessifs liés à ces opérations et éviter les distorsions de concurrence dues à la position de monopole de la Poste. Pour ce faire, il faut impérativement respecter les règles de calcul des investissements appliquées sur le marché et produire la preuve de la rentabilité sur la durée, et de l'absence de subventions croisées.</p>	→	↘↘

## 5.12 Administration générale

### 5.12.1 Situation financière

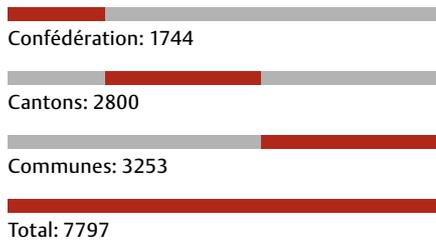
Répartition des dépenses par fonction (1999, en mio.fr.)



- 1 Administration générale: 5519
- 2 Législatif et exécutif: 546
- 3 Autres: 1732

Source: AFF, Finances publiques Suisse 1999

Répartition des dépenses par niveau de l'Etat (1999, en mio.fr.)



Source: AFF, Finances publiques en Suisse 1999

#### Dépenses par niveau de l'Etat et fonction

Le poste *administration générale* représente la part du lion (70%) des dépenses de ce groupe de tâches, soit 5,5 mrd fr. Ce chiffre se fonde sur la classification fonctionnelle par groupe de tâches et ne reflète par conséquent que partiellement ce que l'on entend communément par administration générale. En effet, les charges de personnel et les frais pour biens et services généraux de l'administration sont dans leur grande majorité comptabilisés directement dans les groupes de tâches concernés. Aux niveaux fédéral et cantonal, le poste *administration générale* comprend cependant dans leur totalité les dépenses des offices compétents chargés des infrastructures et des ressources (personnel, bâtiments, informatique, logistique, etc.) ainsi que celles des administrations financières et fiscales.

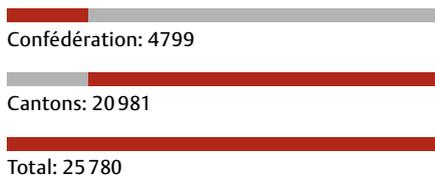
Au niveau fédéral, ce poste englobe en outre les dépenses du corps des gardes-frontière, chargé de percevoir les taxes douanières et qui remplit aussi des tâches de maintien de la sécurité (0,8 mrd fr). Mais, conformément à la classification fonctionnelle officielle, le domaine relevant du corps des gardes-frontière ne fait pas partie du groupe de tâches Justice et police (cf. chapitre 5.8). L'estimation des dépenses imputées à l'administration générale des communes est par contre plus parlante car, à l'exception des plus grandes d'entre elles (c'est-à-dire principalement les villes), les charges administratives ne sont pas affectées à d'autres groupes de tâches. Les dépenses des postes *législatif et exécutif* (votations, parlements, gouvernements) et *autres* (composé de dépenses non imputables telles que les bâtiments à usages multiples, les salles communales ou les mairies) se montent quant à elle, à respectivement 0,5 mrd fr. et 1,7 mrd fr.

Issues de la classification fonctionnelle, les données qui précèdent ne constituent pas une base solide pour préciser les lignes directrices des réformes et des mesures à prendre dans l'administration générale aux niveaux fédéral et cantonal. Il est donc utile de se référer à des chiffres issus de la classification des groupes par nature. Les graphiques présentés en haut de la page 103 indiquent la répartition de l'ensemble des *charges de personnel et des biens et services* aux niveaux fédéral et cantonal. Les biens et services regroupent les dépenses pour l'achat de biens de consommation, les dépenses d'investissement de moins de 50 000 francs et celles pour les prestations de services de tiers (taxes de téléphone, dépenses d'entretien, réparations, etc.). Les chiffres qui ressortent de cette classification présentent la situation sous un angle différent de la classification par groupe de tâches. Au niveau cantonal, les plus grosses dépenses (classées par groupe de tâches) sont générées dans les domaines de la formation (9,2 mrd fr. pour les dépenses de personnel et 1,2 mrd fr. pour les biens et services), de la santé (4,6 mrd fr. et 1,8 mrd fr.) et de la police (1,6 mrd fr. et 0,3 mrd fr.). Au niveau fédéral, les dépenses les plus importantes sont consenties pour la défense nationale (1,4 mrd fr. et 1,4 mrd fr.) et l'administration générale (1,0 mrd fr. et 0,4 mrd fr.), cette dernière étant essentiellement alimentée par les tâches douanières et de gestion des ressources du DFF. Il apparaît ainsi que les observations faites sur l'administration générale dans ce chapitre ne concernent pas uniquement ce domaine en tant qu'unité fonctionnelle, mais également tous les autres groupes de tâches.

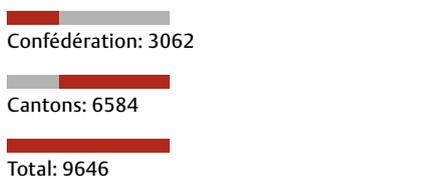
#### Evolution des dépenses

*Evolution à ce jour:* Pour illustrer l'évolution des dépenses, on considère l'ensemble des dépenses de personnel et de biens et services de la Confédération et des cantons. Le graphique p. 103 représentant l'évolution des dépenses montre l'effet des mesures introduites au début des années 1990 pour maximiser l'efficacité de l'adminis-

### Dépenses de personnel de la Confédération et des cantons (1999, en mio.fr.)

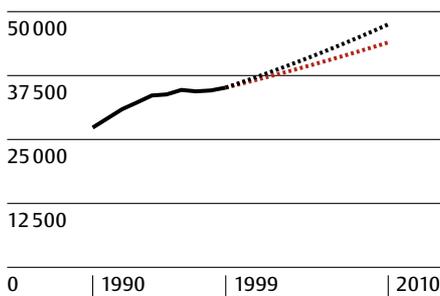


### Dépenses de biens et services de la Confédération et des cantons (1999, en mio.fr.)



Source: Compte d'Etat 1999; Finances des cantons 1999

### Dépenses de personnel et de biens et services de la Confédération et des cantons (1990 – 2010, en mio.fr.)



Evolution à ce jour: +2.7 % p.a.

Tendance: +2.7 % p.a.

Objectif: +2.0 % p.a.

Sources: évolution à ce jour: Compte d'Etat 1999, Finances des cantons 1999; tendance/objectif: calculs economiesuisse

tration. Il faut cependant toujours faire preuve de prudence quand on compare les chiffres sur plusieurs années. En effet, des réaménagements visant à présenter les comptes de certaines parties de l'administration de manière séparée peuvent provoquer des distorsions, comme ce fût récemment le cas pour les EPF et l'entreprise RUAG.

*Tendance:* Sans prendre des mesures, la hausse des dépenses ne pourra pas être jugulée. En ce qui concerne les dépenses de personnel, des économies ont été réalisées par le biais d'une adaptation mesurée des salaires au renchérissement; c'est pourquoi les demandes de hausse de salaires se multiplient en ce moment. L'élargissement incessant des tâches de l'Etat suppose la création de nouveaux postes, aussi les dépenses de personnel risquent-elles de poursuivre leur ascension. Les conséquences financières d'une éventuelle réforme de la direction de l'Etat sont également encore incertaines. Des réformes importantes dans le domaine de la péréquation financière et de la répartition des tâches entre les différents niveaux de l'Etat sont en discussion, voire en cours au niveau fédéral et dans certains cantons. Des projets de fusions intercommunales progressent à grands pas dans quelques cantons. On peut difficilement dire si les gains d'efficacité visés pourront être partout réalisés, car des résistances se font sentir dans la défense des acquis et des mesures d'accompagnement, en partie excessives, sont exigées. En raison de ce qui précède, on peut donc s'attendre à une hausse des dépenses conforme à celle observée dans les années 1990. La mise en œuvre des lignes directrices et des mesures présentées ci-après devrait toutefois permettre de limiter la hausse à 2% en moyenne par année.

## 5.12.2 Lignes directrices des réformes

La Suisse étant un *Etat fédéral*, il est possible de dégager des gains d'efficacité et de lutter contre l'émergence de structures redondantes en améliorant la coopération horizontale et verticale entre les différents niveaux étatiques. Pour maximiser les conséquences positives de l'autonomie financière des cantons et des communes, il faut délimiter clairement leurs compétences et optimiser les mécanismes de la péréquation financière, à l'instar des objectifs du projet de réforme de la péréquation financière entre la Confédération et les cantons. C'est en particulier au niveau des cantons et des communes qu'il faut encourager la collaboration au moyen d'associations à but déterminé et à l'aide de nouveaux instruments de coopération. De plus, il faut soutenir les projets de fusion intercommunale et, le cas échéant entre (demi-) cantons, dans la mesure où ils sont sensés et souhaitables sur le plan politique, et qu'ils permettent de parvenir à la masse critique nécessaire pour continuer de fournir et optimiser les principales offres de prestations publiques.

Les *mesures internes* prises en vue d'accroître l'efficacité de l'*administration* sont positives; il convient de poursuivre dans cette voie. Il est indispensable de procéder à d'autres rationalisations et réorganisations. L'offre de prestations publiques doit suivre l'évolution des besoins. Il faut autant que possible encourager l'utilisation commune des infrastructures. La multiplication des tâches reprises par l'administration et le gaspillage des fonds publics doivent être stoppés. Pour ce faire, un recours accru à des instruments de «controlling» modernes s'impose. Il faut également continuer à travailler avec des mandats de prestations et des enveloppes budgétaires et accélérer la mise en place de structures internes de facturation des coûts. Ces structures n'ont un sens que dans les secteurs où les performances peuvent être mesurées. Dans certains domaines de l'administration, il serait ainsi envisageable d'externaliser progressivement et de manière contrôlée des fonctions, voire des services, et d'y introduire des éléments de concurrence. Tout le monde s'accorde à dire que certains domaines clés de l'administration ne s'y prêtent pas.

La *politique en matière de personnel* joue un rôle déterminant dans la mise en place d'une administration efficace et svelte misant plus sur la qualité que sur la quantité. Il faut rapprocher les conditions d'embauche de l'Etat de celles en vigueur dans l'économie privée et accroître la perméabilité des carrières. L'objectif fixé en matière de croissance pour l'évolution des dépenses de personnel ne doit pas être appliqué de manière linéaire dans tous les domaines. La marge de manœuvre est faible dans les domaines de la formation et de la santé, mais il reste un potentiel d'économie important dans les autres.

### 5.12.3 Mesures possibles et conséquences financières potentielles

	A court et moyen terme	A moyen et long terme
<b>Administration générale (y c. liens avec d'autres groupes de tâches)</b>		
<b>263</b> Encourager la collaboration intercantonale et intercommunale afin de supprimer les structures redondantes et obtenir une masse critique. Ainsi, les cantons et les communes s'engagent à collaborer dans des groupements intercantonaux ou intercommunaux afin de fournir des services en utilisant les ressources disponibles de manière optimale (personnel, services, bâtiments, matériel), que ce soit au niveau de la planification, de l'achat, de la construction, de l'exploitation, de l'utilisation ou du financement. Les prestations effectuées en faveur des autres cantons et communes sont facturées proportionnellement à leur participation.	↘	↘↘↘
<b>264</b> La modification de structures historiques (fusion de communes, le cas échéant de cantons) constitue une alternative envisageable lorsque la coopération entre entités n'est pas suffisante et qu'il existe une proximité culturelle satisfaisante.	↘	↘↘↘
<b>265</b> Encourager les nouvelles formes de collaboration verticale entre la Confédération et les cantons ou au sein des cantons. Exploiter dans ce contexte les effets de synergie, par exemple en encourageant la coopération verticale dans l'administration (suppression de structures redondantes, obtention d'une masse critique, délimitation claire des compétences), en particulier dans les cantons-ville et les cantons ne comptant qu'une grande ville ou agglomération.	↘	↘↘↘
<b>266</b> Introduire de manière conséquente des systèmes de facturation interne des prestations, dans la mesure où l'on accroît la marge de manœuvre entrepreneuriale des unités administratives. Externaliser les fonctions et les services et y introduire des éléments de concurrence lorsque cela se révèle possible. Dans le domaine des EPF par exemple, on pourrait envisager la fusion du LFEM, du FNP et de l'IFAEP. Au niveau fédéral, l'expérience menée avec les offices soumis au régime de la GMEB est censée aboutir à une réduction sensible des dépenses. Si l'expérience est concluante, elle devrait être généralisée.	↘	↘↘
<b>267</b> Examiner constamment les possibilités de privatisation, et ce sans préjugé idéologique, et les réaliser lorsque cela paraît sensé. Choisir d'éventuels candidats parmi les offices soumis à la GMEB.	↘	↘
<b>268</b> Encourager de nouvelles formes de coopération entre l'Etat et le secteur privé – comme les PPP ou les modèles BOOT – lorsque cela se révèle pertinent et pour autant qu'elles permettent de réduire les charges des pouvoirs publics pour l'accomplissement d'une nouvelle tâche ou pour la réalisation d'un projet.	↘	↘↘
<b>269</b> Développer des concepts pour la gestion du très grand parc immobilier des pouvoirs publics, si possible centralisée et efficiente, afin d'exploiter les importants potentiels d'économie existants. Jusqu'à présent, ces biens immobiliers, dont la valeur se chiffre en milliards, ont à peine été valorisés. A tous les niveaux, il existe des possibilités d'utiliser conjointement les bâtiments ou de mieux les exploiter en ouvrant l'accès à des tiers. Il faut davantage profiter de ces opportunités. Au niveau communal, les infrastructures coûteuses doivent dans la mesure du possible être conçues dans une optique multifonctionnelle.	↘	↘↘
<b>270</b> Tirer parti du grand potentiel d'amélioration que recèlent les marchés publics. Il importe surtout de mettre en place des services centralisés pour les achats ou des bureaux de coordination intercommunale et intercantonale, ainsi que de fermer les bureaux périphériques. Au niveau fédéral, on pourrait élargir le champ d'action du Groupement de l'armement, qui possède déjà cette compétence. Il importe cependant que les crédits restent affectés aux départements respectifs.	↘↘	↘↘

271	Améliorer l'efficacité aux trois niveaux étatiques dans le domaine de l'informatique sans céder aux demandes d'adaptation constante aux dernières technologies. A la Confédération, il faut dans un premier temps mettre en œuvre le projet NOVE-IT, qui vise à réunir en une seule unité les services informatiques dans chaque département. Ce projet doit permettre un allègement des budgets des offices qui s'engagent sur cette voie, si nécessaire en établissant une liste de points auxquels on pourrait renoncer. A long terme, on peut envisager un centre informatique pour toute la Confédération. On pourrait en outre étudier l'option qui consiste à externaliser l'ensemble de l'informatique – à l'exception des éléments stratégiques et sensibles.	↘	↘↘
272	Rapprocher la politique des collectivités publiques en matière de personnel de celle du secteur privé (protection contre le licenciement, salaires, horaires, vacances, systèmes d'incitation). Supprimer le statut de fonctionnaire dans tout le pays, gérer le 2 <sup>e</sup> pilier selon la primauté des cotisations au lieu de la primauté des prestations – comme c'est souvent le cas encore aujourd'hui – et prélever les cotisations de l'employeur de manière strictement paritaire. Supprimer la garantie de l'emploi et adopter des contrats de travail conformes au marché, flexibles et axés sur les performances. Il faut en outre améliorer l'évaluation, le contrôle et la planification de la carrière à long terme. L'ensemble de ces mesures permettrait de diminuer la charge salariale du secteur public. La marge de manœuvre est certes limitée dans les domaines de la formation, de la santé et de la sécurité, mais les autres domaines de l'administration renferment des potentiels d'économies considérables. Il faut utiliser cette marge de manœuvre pour optimiser les structures organisationnelles et les processus et non procéder à des réductions de salaire linéaires.	↘	↘↘↘
273	Donner aux cadres et spécialistes clés sur le plan stratégique – pour des raisons de motivation et d'efficacité – un salaire équivalent à celui de personnes occupant une fonction comparable dans le secteur privé.	↗	↗
274	Prendre en considération de manière appropriée les résultats obtenus en matière de réduction des dépenses dans la rémunération des hauts fonctionnaires et des cadres assumant des responsabilités budgétaires. Dissuader par des moyens adéquats ces personnes de calculer des budgets trop élevés.	↘	↘
275	Réduire de 20% au total les effectifs des secrétariats généraux des départements fédéraux. Ils retrouveront ainsi une taille raisonnable. Cela vaut en particulier pour le DDPS. Au cours de ces dernières années, les services d'état-major ont littéralement explosé. Il s'agit maintenant de renforcer les offices se trouvant dans la ligne hiérarchique. Des considérations similaires peuvent également valoir au niveau cantonal.	↘	↘
276	Eviter de dupliquer les processus existants lors de la mise en place de prestations d'e-government. Une telle adaptation doit nécessairement induire une rationalisation dans le domaine de l'informatique et dans l'organisation des processus au sein de l'administration.	↗	↘↘
277	Eviter une hausse des dépenses de personnel dans le cadre d'une éventuelle réforme de la direction de l'Etat. Une telle réforme doit justement viser à adapter la direction politique du pays à la situation actuelle et à optimiser l'efficacité des structures. L'objectif serait manqué si les dépenses de personnel augmentaient.	→	→
278	Eviter de doter l'administration d'une nouvelle agence de la sécurité nationale au sein du DETEC. Organisé de manière décentralisée, le système actuel fonctionne bien, c'est pourquoi il faut le maintenir et l'adapter ponctuellement en cas de besoin.	↘	↘
279	Eliminer les structures redondantes entre les services internationaux des différents départements et offices et le DFAE: de nombreux offices se sont dotés d'un service international au cours de ces dernières années. Il est urgent d'arrêter une réglementation uniforme délimitant leurs compétences par rapport au DFAE.	↘	↘
280	Réduire sérieusement les activités d'expertise externe de l'administration.	↘	↘
281	Ramener à un niveau plus raisonnable les dépenses de relations publiques et de communication. Coordonner la communication. Tous les offices n'ont pas besoin de leur propre service de communication.	↘	↘

## 6 Annexe

### 6.1 Liste des abréviations

AA	assurance accidents
AC	assurance chômage
AELE	Association européenne de libre-échange
AFC	Administration fédérale des contributions
AFF	Administration fédérale des finances
AI	assurance invalidité
AM	assurance maladie
AMi	assurance militaire
APG	assurance perte de gain
Armée XXI	Réforme «Armée XXI»
AVS	assurance vieillesse et survivants
BERD	Banque européenne pour la reconstruction et le développement
BNS	Banque nationale suisse
BOOT	Build-Own-Operate-Transfer
CFF	Chemins de fer fédéraux suisses
CICR	Comité international de la Croix-Rouge
CISIN	Conception des installations sportives d'importance nationale
COST	Coopération européenne dans le domaine de la recherche scientifique et technique
COV	composés organiques volatils
CTI	Commission pour la technologie et l'innovation
DDC	Direction du développement et de la coopération
DDPS	Département fédéral de la défense, de la protection de la population et des sports
DETEC	Département fédéral de l'environnement, des transports, de l'énergie et de la communication
DFAE	Département fédéral des affaires étrangères
DFE	Département fédéral de l'économie
DFF	Département fédéral des finances
DFI	Département fédéral de l'intérieur
DFJP	Département fédéral de justice et police
EPF	Ecole polytechnique fédérale
ESA	Agence spatiale européenne
FMI	Fonds monétaire international
FNP	Institut fédéral de recherche sur la forêt, la neige et le paysage
FTP	financement des transports publics (fonds pour les grands projets ferroviaires)
GMEB	gestion par mandat de prestations et enveloppe budgétaire
GPS	global positioning systems
HMO	Health maintenance organization
IFAEPE	Institut fédéral pour l'aménagement, l'épuration et la protection des eaux
LAMaI	Loi fédérale sur l'assurance maladie
LFEM	Laboratoire fédéral d'essai des matériaux et de recherches
LFPr	Loi sur la formation professionnelle
LPP	Loi fédérale sur la prévoyance professionnelle vieillesse, survivants et invalidité
LRTV	Loi fédérale sur la radio et la télévision
Message FRT	Message relatif à l'encouragement de la formation, de la recherche et de la technologie
NOVE-IT	réorganisation de l'informatique au sein de l'administration fédérale
OCDE	Organisation de coopération et de développement économique

<b>OFAS</b>	Office fédéral des assurances sociales
<b>OFEFP</b>	Office fédéral de l'environnement, des forêts et du paysage
<b>OMC</b>	Organisation mondiale du commerce
<b>ONG</b>	organisation non gouvernementale
<b>ONU</b>	Organisation des Nations Unies
<b>ORP</b>	Office régional de placement
<b>OSCE</b>	Organisation pour la sécurité et la coopération en Europe
<b>PC</b>	prestations complémentaires
<b>PIB</b>	produit intérieur brut
<b>PNB</b>	produit national brut
<b>PNR</b>	programmes nationaux de recherche
<b>Police XXI</b>	réforme «Police XXI»
<b>PPP</b>	partenariat public-privé
<b>Protection de la population XXI</b>	réforme «Protection de la population XXI»
<b>RPLP</b>	Redevance sur le trafic des poids lourds liée aux prestations
<b>RPT</b>	Réforme de la péréquation financière et de la répartition des tâches entre la Confédération et les cantons
<b>seco</b>	Secrétariat d'Etat à l'économie
<b>SSR</b>	Société suisse de radiodiffusion et télévision
<b>SUVA</b>	Caisse nationale suisse d'assurance en cas d'accidents
<b>TVA</b>	taxe à la valeur ajoutée
<b>UE</b>	Union européenne
<b>USIS</b>	réexamen du système de sécurité intérieure de la Suisse

## 6.2 Participants aux travaux d'élaboration du Concept des dépenses

### **Membres du groupe d'accompagnement**

Pascal Gentinetta (président), *economiesuisse*  
Martino Sameli (suivi du projet), *economiesuisse*  
Jörg Baumberger, *professeur titulaire à l'Université de St-Gall*  
Alex Beck, *Credit Suisse, Economic Research & Consulting*  
Gilbert Coutau, *Président de la commission Finances et fiscalité et membre du Comité d'economiesuisse*  
Stefan Hoffmann, *Association suisse des banquiers*  
Hans-Rudolf Schuppisser, *Union patronale suisse*  
Rudolf Walser, *economiesuisse*

### **Champs d'action politique**

*Relations avec l'étranger:* Gregor Kündig; Rudolf Walser  
*Formation:* Rudolf Walser  
*Finances et impôts:* Pascal Gentinetta  
*Santé:* Pascal Gentinetta; Hans-Rudolf Schuppisser  
*Culture et loisirs:* Rudolf Walser  
*Défense nationale:* Peter Hutzli  
*Justice et police:* Peter Hutzli; Gregor Kündig; Thomas Pletscher  
*Prévoyance sociale:* Hans-Rudolf Schuppisser  
*Environnement:* René Buholzer  
*Transports:* Peter Hutzli  
*Economie publique:* Florent Roduit; Rudolf Walser  
*Administration générale:* Pascal Gentinetta

### **Version française**

Chantal Balet Emery  
Eliane Bossy  
Geneviève Dobler  
Fernande Gapany  
Dominique Rochat  
Vincent Simon