

Chapitre 2

Accroître l'efficacité des dépenses publiques

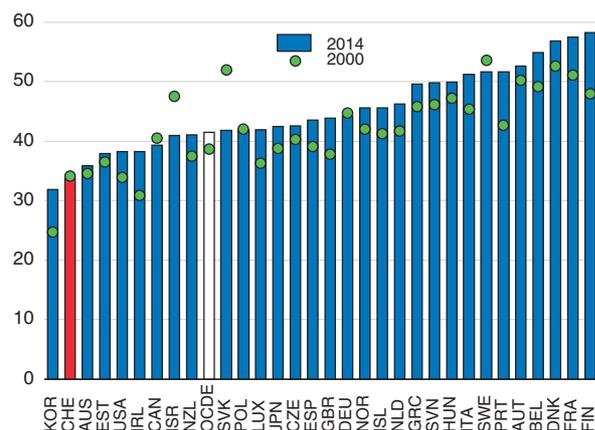
Malgré un volume de dépenses publiques faible, la Suisse obtient de très bons résultats dans de nombreux domaines de la politique publique, dont la santé, l'éducation et le transport. Toutefois, compte tenu de la croissance démographique et du vieillissement de la population, l'efficacité des dépenses publiques devra être renforcée pour conserver des taux d'imposition bas. Compte tenu de ses effets très positifs, l'offre de structures d'éducation et d'accueil des jeunes enfants devrait être accrue, notamment pour les enfants issus de milieux socio-économiques défavorisés, comme les enfants d'immigrés. Les cantons devraient éviter une situation d'excès de bacheliers, afin de réduire les taux de décrochage universitaire. Les politiques devront aussi s'adapter aux changements structurels sur le marché du travail en améliorant l'offre et l'attractivité des domaines d'études qui suscitent une forte demande sur le marché de l'emploi, et en simplifiant encore les filières dans l'enseignement supérieur. Dans la santé, le développement des réseaux de soins intégrés pourrait renforcer l'efficacité. Le recueil systématique de données sur la qualité des soins aiderait aussi patients et prestataires à faire des choix mieux informés. Les prix des médicaments génériques sont trop élevés en raison d'un mécanisme de fixation des prix mal conçu. Dans les transports, la congestion pourrait être réduite en adoptant une tarification de période de pointe sur les routes et les rails. Mais l'efficacité des dépenses publiques a aussi trait à la répartition optimale des deniers publics. Les droits à prestations de sécurité sociale qui augmentent rapidement en Suisse et le système de péréquation budgétaire contraignent les dépenses publiques et risquent de supplanter des catégories de dépenses importantes. L'indexation de l'âge de la retraite sur l'espérance de vie pourrait permettre de faire face à l'augmentation rapide des droits à prestations de sécurité sociale. La péréquation budgétaire incite moins certains cantons à collecter les impôts. Pour remédier à cette situation, ils pourraient être autorisés à conserver une part plus importante de leurs recettes supplémentaires. La répartition des dépenses publiques pourrait aussi devenir plus efficace en augmentant le pourcentage des marchés publics alloués par appels d'offres et en harmonisant les procédures de passation de marché à tous les niveaux de l'administration.

Introduction

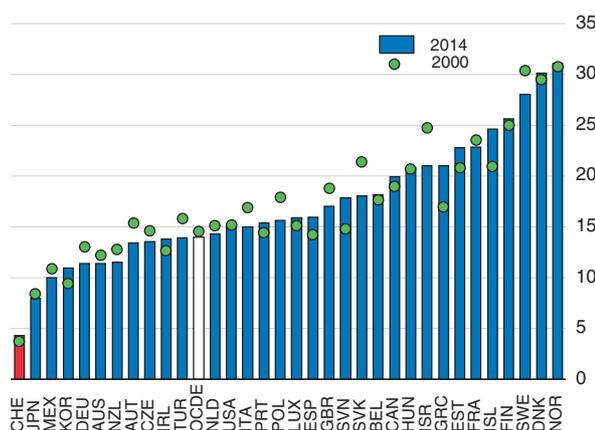
En Suisse, les dépenses publiques représentaient seulement 33.5 % du PIB en 2014, pourcentage qui est resté en grande partie inchangé au cours des quinze dernières années (graphique 2.1, partie A). De même, la part de l'emploi public est minime (partie B). La faible importance du secteur public s'explique par une philosophie de conservatisme budgétaire bien ancrée depuis longtemps et par le rôle limité joué par les pouvoirs publics, les cantons (depuis les années 90) et la Confédération (depuis 2001) étant soumis à la règle dite de frein à l'endettement et à d'autres règles budgétaires qui empêchent toute hausse des dépenses et du déficit.

Graphique 2.1. **Dépenses et emploi publics**

A. Dépenses publiques en comparaison internationale
En pourcentage du PIB



B. Part de l'emploi public
En pourcentage de l'emploi total



Source : Base de données des Perspectives économiques de l'OCDE, n° 97 (et mises à jour).

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888933293099>

Le niveau assez faible des dépenses publiques n'a pas empêché la Suisse de figurer dans le haut du classement international pour ce qui est des résultats de plusieurs politiques publiques. À titre d'exemple, elle occupe la deuxième place en termes d'espérance de vie à la naissance en Europe, à savoir 82.9 ans, derrière l'Islande (EUROSTAT, 2015). La Suisse a affiché la meilleure performance en mathématiques parmi les nations non asiatiques dans l'évaluation PISA 2012 et occupé la cinquième place du classement général (OCDE, 2014f). Elle compte aussi le plus grand nombre de kilomètres de voies ferrées par kilomètre carré et par personne. Les performances de son système judiciaire sont par ailleurs excellentes puisque la durée des procès est la plus courte parmi 31 pays de l'OCDE (Palumbo et al., 2013).

Néanmoins, le pays est en proie à des difficultés qui imposeront d'augmenter les dépenses ou de renforcer encore l'efficacité du secteur public. Comme dans la plupart des pays de l'OCDE, la diminution du ratio travailleurs/retraités pèse sur le système de pension

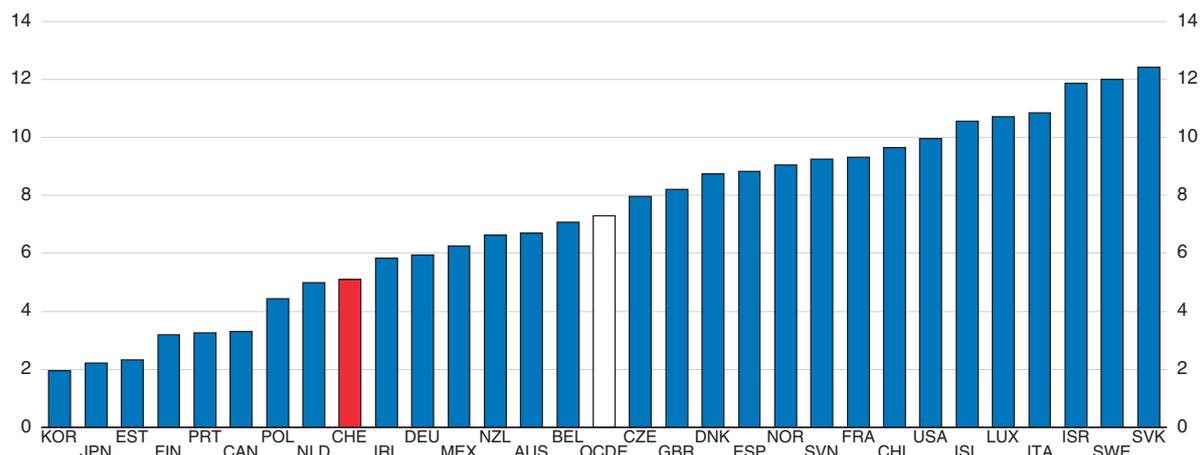
de vieillesse. Qui plus est, la hausse de l'espérance de vie et la multiplication des problèmes de santé chroniques entraînent déjà une augmentation des dépenses de santé, en particulier pour les soins de longue durée. Si les taux de croissance actuels pour les dépenses sociales et de santé devaient rester d'actualité, celles-ci absorberaient 70 % de l'ensemble des dépenses publiques en 2030, contre 38 % aujourd'hui (economiesuisse, 2012). Dans le même temps, la croissance de l'économie et sa complexité grandissante nécessiteront d'étendre et d'améliorer le réseau de transport, et une main-d'œuvre de mieux en mieux formée sera indispensable pour pérenniser les gains de productivité. Ces deux facteurs provoqueront un accroissement des besoins en matière de dépenses publiques.

Il est possible d'évaluer l'efficacité des dépenses publiques à l'aide d'une méthode connue sous le nom d'analyse par enveloppement des données (AED). Le principe est de comparer les résultats obtenus par un pays pour une politique publique donnée à ceux des pays les plus performants. La performance est mesurée en termes d'efficacité des résultats (les scores au PISA par exemple) et d'efficacité des intrants (les dépenses d'éducation ou l'effectif des classes par exemple) (encadré 2.1). Cette analyse montre que la politique de la Suisse en matière d'éducation n'est pas efficace (graphique 2.2). En effet, l'Allemagne et la Suisse affichaient à peu près le même score pour l'épreuve de compréhension de l'écrit du cycle PISA 2012 mais la Suisse a dépensé 21.4 % de plus par élève que l'Allemagne (cf. aussi Agasisti et Zoido, 2015). Dans la santé, bien que la Suisse soit proche de la frontière en termes d'efficacité des résultats, il lui est encore tout à fait possible d'améliorer l'efficacité des intrants (graphique 2.3). Ainsi, en 2012, la Suisse enregistrait les dépenses de santé par habitant les plus élevées d'Europe, à 4 565 EUR (corrigées des différences de pouvoir d'achat entre les pays), au même niveau que la Norvège et nettement au-dessus de la moyenne de l'UE28, à savoir 2 193 EUR (OCDE, 2014c). Il convient toutefois de noter que ces chiffres englobent à la fois les dépenses publiques de santé (deux tiers du total) et les dépenses privées (l'autre tiers). Fait par ailleurs inquiétant, l'efficacité des intrants s'est dégradée pour l'éducation comme pour la santé depuis 2013, année où l'OCDE a pour la dernière fois réalisé une AED comparable (Hribernik et Kierzenkowski, 2013). L'agriculture suisse constitue un autre exemple d'efficacité médiocre, même si elle ne faisait pas partie de l'AED. Malgré des aides publiques importantes (les paiements directs représentent deux tiers des revenus agricoles), elle occupe l'avant-dernier rang en termes de productivité dans l'OCDE (OCDE, 2013b ; Jarrett et Moeser, 2013).

Encadré 2.1. **Analyse par enveloppement des données**

L'analyse par enveloppement des données (AED) est une méthode statistique utilisée pour évaluer l'efficacité des dépenses publiques. Comme différentes combinaisons d'intrants et de résultats sont observées dans les faits, l'AED permet de comparer la performance d'un pays à celle d'un ensemble de pays se livrant aux pratiques optimales en déterminant la distance qui le sépare de la frontière d'efficacité. Il peut y avoir une insuffisance en termes de résultats, appelée inefficacité des résultats, ou un excès d'intrants, appelé inefficacité des intrants. L'AED est une technique non paramétrique qui ne nécessite pas de spécifier une forme fonctionnelle pour la fonction de production implicite. Cependant, la méthode est sensible à la sélection de l'échantillon et aux valeurs aberrantes. Des techniques d'échantillonnage comme la méthode « bootstrap » peuvent être employées pour corriger le biais lié aux échantillons de petite taille (Dutu et Sicari, 2015). D'autres *Études* de l'OCDE ont eu recours à cette méthode, à l'instar de la Slovénie (OCDE, 2013e).

Graphique 2.2. **Inefficacité des résultats dans l'enseignement secondaire¹, 2012**
Amélioration potentielle du score global au PISA, en pourcentage²

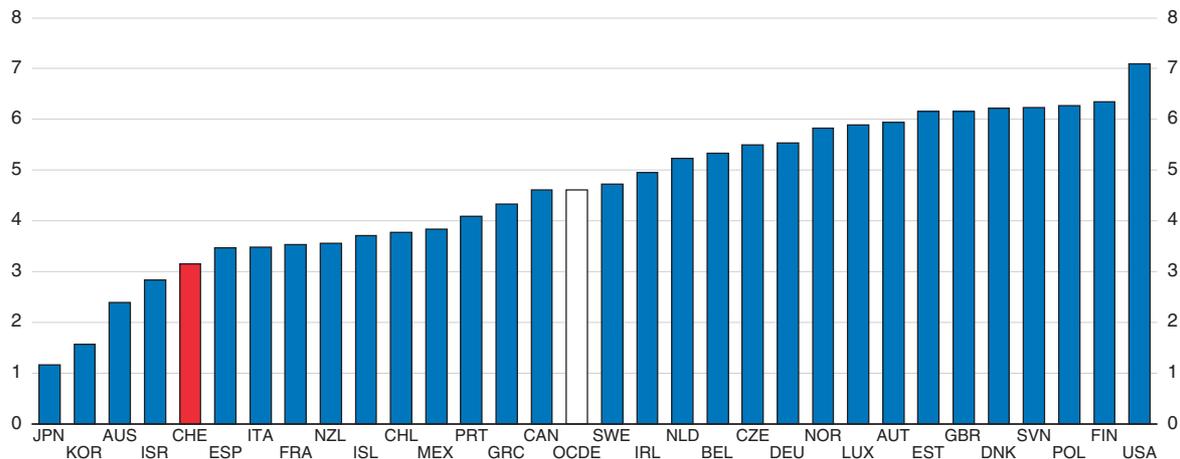


1. L'analyse par enveloppement des données (AED) a été réalisée avec un extrait (les résultats du PISA pour 2012) et deux intrants (un indicateur composite de l'environnement socio-économique et des modes de vie pour la même année et les dépenses d'éducation à PPA). Les moyennes sur les périodes 2009-11 ont été utilisées pour les dépenses afin de rendre compte de leurs effets sur la performance et de lisser leurs fluctuations, 2011 étant la dernière année pour laquelle des données sur les dépenses d'éducation sont disponibles.
2. Une amélioration potentielle est mesurée si l'efficacité dans un pays était portée au niveau suggéré par la frontière d'efficacité estimée tout en maintenant les intrants à un niveau constant et dans l'hypothèse d'une absence d'augmentation des rendements d'échelle.

Source : Calculs de l'OCDE.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888933293101>

Graphique 2.3. **Inefficacité des résultats dans les soins de santé¹, 2012**
Amélioration potentielle de l'espérance de vie corrigée en fonction de la santé, en pourcentage²



1. L'analyse par enveloppement des données (AED) a été réalisée avec un extrait (l'espérance de vie à la naissance corrigée en fonction de la santé pour 2012) et deux intrants (un indicateur composite de l'environnement socio-économique et des modes de vie pour la même année et les dépenses de santé à PPA). Les moyennes sur les périodes 2008-12 ont été utilisées pour les dépenses afin de rendre compte de leurs effets sur la performance et de lisser leurs fluctuations.
2. Une amélioration potentielle est mesurée si l'efficacité dans un pays était portée au niveau suggéré par la frontière d'efficacité estimée tout en maintenant les intrants à un niveau constant et dans l'hypothèse d'une absence d'augmentation des rendements d'échelle.

Source : Calculs de l'OCDE.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888933293112>

En revanche, l'administration publique générale suisse se classe au premier rang pour l'efficacité des résultats et au troisième rang pour l'efficacité des intrants, la Suisse ayant accompli des progrès sur ces deux volets depuis la précédente AED (Hribernik et Kierzenkowski, 2013). Ainsi, la Suisse affichait le ratio frais généraux/recettes nettes perçues

le plus faible de l'OCDE en 2013 (OCDE, 2015c). Comme indiqué plus haut, c'est aussi en Suisse que la part de l'emploi public est la plus réduite, même si de nombreux travailleurs du secteur de la santé sont exclus. Peut-être du fait des excellentes performances de son administration publique, la Suisse enregistre le niveau de confiance de la population à l'égard des pouvoirs publics le plus élevé parmi les pays de l'OCDE (OCDE, 2015c).

L'efficacité des dépenses publiques a aussi trait à la répartition optimale des deniers publics. Le secteur public suisse opère dans le cadre d'une série de dispositions institutionnelles (péréquation budgétaire entre les cantons et en leur sein même, droits à prestations de sécurité sociale, règles de frein à l'endettement) qui influent sur la répartition des fonds publics entre les différents niveaux d'administration et entre les postes de dépenses. À titre d'exemple, en raison des restrictions des dépenses, la part croissante des droits à pension dans le PIB pourrait à l'avenir supplanter d'autres catégories de dépenses importantes comme la recherche ou les infrastructures.

Ce chapitre se décompose en deux parties. La première étudie l'efficacité de la production dans quatre des principales catégories de dépenses publiques : éducation, santé, transport et agriculture. Plusieurs recommandations sont formulées pour maintenir ou accroître la production tout en réduisant les coûts et intrants nécessaires. La deuxième partie se penche sur l'efficacité de la répartition des dépenses publiques. Elle analyse notamment dans quelle mesure il est possible d'améliorer le financement de la sécurité sociale, la péréquation budgétaire et les marchés publics afin de favoriser une répartition efficace des deniers publics entre les différents niveaux d'administration et postes de dépenses publiques.

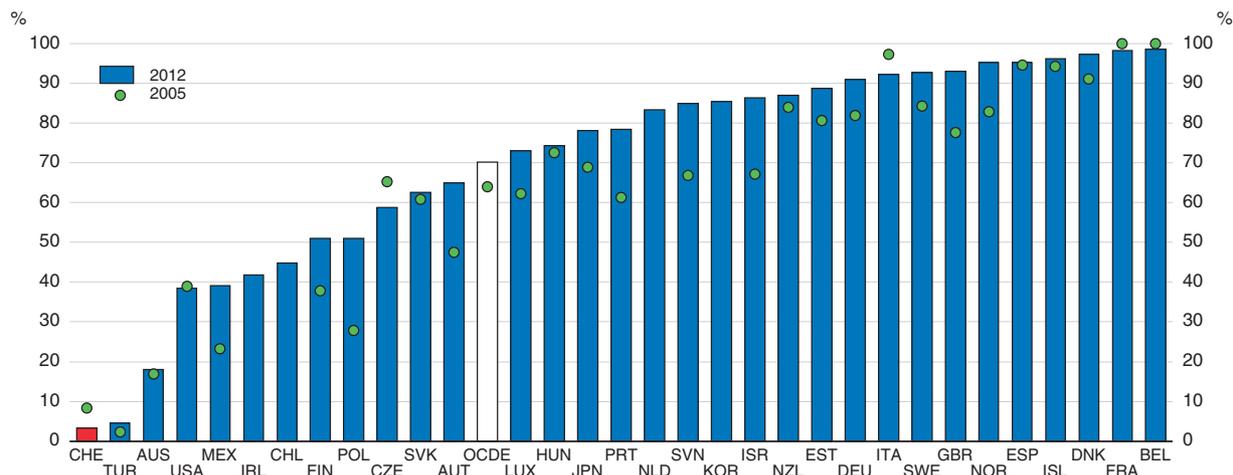
Accroître l'efficacité de la production

***Faire en sorte que le système éducatif produise moins d'exclus et se montre plus réactif
Augmenter la fréquentation des structures d'éducation et d'accueil des jeunes enfants,
en particulier pour les enfants d'immigrés***

Augmenter les taux d'inscription dans les structures d'éducation et d'accueil des jeunes enfants est une solution pour accroître l'efficacité du système éducatif. Dans les évaluations PISA de l'OCDE, il est demandé aux élèves pendant combien de temps ils ont suivi un enseignement préprimaire. Les jeunes ayant répondu « pendant plus d'un an » ont obtenu des scores nettement plus élevés aux tests de lecture de PISA 2009 dans pratiquement tous les pays par rapport à ceux qui n'ont jamais fréquenté le jardin d'enfants (OCDE, 2014a). Dans l'ensemble des pays de l'OCDE, les taux de scolarisation des enfants âgés de trois ans dans l'enseignement préprimaire ont progressé, passant de 64 % en moyenne en 2005 à 70 % en 2012 (OCDE, 2015a). Cependant, en Suisse, malgré les progrès récents, les places dans les structures d'accueil sont encore trop peu nombreuses et seuls 3 % des enfants âgés de trois ans sont scolarisés dans l'enseignement préprimaire, soit le taux le plus faible dans l'OCDE (graphique 2.4). Dans les faits, la fréquentation des structures d'éducation des jeunes enfants en Suisse a reculé depuis 2005, contrairement à pratiquement tous les autres pays de l'OCDE.

Afin de remédier à la pénurie de places dans les structures d'accueil, la Confédération a lancé en 2003 un programme d'aides financières pour l'accueil extrafamilial des enfants. Prévu au départ pour durer huit ans, il a été prolongé jusqu'en 2019. Au cours des onze premières années du programme, 43 000 nouvelles places ont été créées au total (*Le Temps*, 2014). Des initiatives innovantes comme le système de bons de garde pour enfants dans le canton de Lucerne portent aussi leurs fruits à présent, avec un doublement des

Graphique 2.4. Taux de scolarisation dans l'enseignement préprimaire et primaire à l'âge de trois ans



Source : OCDE, Base de données des Regards sur l'éducation 2014.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888933293122>

places depuis le lancement en 2009. C'est le manque de places à prix bas qui s'avère particulièrement problématique (OCDE, 2013b). Selon les résultats d'une modélisation régionale des coûts de garde d'enfants, par exemple, la ville de Zurich possède l'un des systèmes les plus onéreux de la zone OCDE pour les couples actifs une fois tous les coûts pris en compte. Compte tenu d'un taux marginal de l'impôt sur le revenu élevé pour le deuxième apporteur de revenu, dans le cas d'un couple moyen où les deux conjoints travaillent et qui ont deux enfants âgés de deux et trois ans, la quasi-totalité du deuxième salaire est nécessaire pour couvrir les frais de garde des enfants (OCDE, 2011). Des chercheurs sont parvenus à des conclusions semblables pour le canton de Bâle-Ville (Schwegler et al., 2012). Les pouvoirs publics (cantons et communes) devraient accroître les dépenses publiques directes pour ouvrir des structures d'accueil préprimaire supplémentaires et la Confédération devrait officialiser les aides financières pour la garde d'enfants. Compte tenu de l'impact positif de l'enseignement préprimaire sur les scores au PISA et de la corrélation positive entre ces scores et la performance de l'économie (OCDE, 2010c), ces réformes sont susceptibles de produire des résultats significatifs.

La hausse des dépenses d'éducation au profit des enfants d'immigrés promet aussi des résultats supérieurs à la moyenne. En 2006, la Confédération suisse et les cantons ont fixé pour objectif que 95 % de l'ensemble des jeunes de 25 ans décrochent un diplôme du deuxième cycle de l'enseignement secondaire. Au cours des vingt dernières années, ce taux a fluctué entre 90 et 92 % (CSRE, 2014). Dans le détail, il s'avère que l'objectif a désormais été atteint pour les élèves nés en Suisse mais que les résultats sont encore éloignés de l'objectif pour ceux qui sont nés à l'étranger (Wolter, 2014). Des progrès ont toutefois été accomplis. L'écart de performance PISA en lecture entre les jeunes issus ou non de l'immigration a été réduit de 86 à 48 points entre 2000 et 2009 (OCDE, 2010a). En mathématiques, cet écart a été ramené de 76 à 63 points entre 2003 et 2012 (OCDE, 2014g). Néanmoins, environ les trois quarts de ce resserrement, qui concernait essentiellement la première génération d'immigrants (à savoir des jeunes qui ne sont pas nés en Suisse), sont imputables à une progression de l'immigration en provenance de pays comme la France et l'Allemagne, qui ont une langue commune avec la Suisse (Cattaneo et Wolter, 2012).

Le problème de l'insuffisance des résultats des élèves issus de l'immigration mais nés en Suisse, déjà relevé dans l'Étude 2009 (OCDE, 2009), se pose tôt. Une enquête réalisée auprès de parents à Bâle et dans ses environs a montré que les enfants issus de l'immigration ont le moins de chances d'accéder à des structures extrafamiliales, ce qui fait obstacle à leur capacité à maîtriser une langue officielle à un jeune âge (CSRE, 2014). Les recherches de l'OCDE donnent à penser que, même si les choses s'améliorent, l'immigration constitue encore un facteur de risque de mauvais résultats scolaires, qui peuvent avoir des effets à long terme après la scolarité lorsque les individus entrent dans l'enseignement post-secondaire ou sur le marché du travail (OCDE 2012 ; OCDE, 2015d). Parallèlement, les données empiriques montrent que pour trois quarts, les résultats scolaires des enfants issus de l'immigration sont déterminés par des facteurs socio-économiques (Cattaneo et Wolter, 2015). Selon des travaux récents, la Suisse enregistre de bonnes performances en termes de résultats scolaires des immigrés de deuxième génération (Kunz, 2014). Elle devrait par conséquent renforcer les aides destinées directement aux familles défavorisées et faciliter la fréquentation, par les enfants issus de l'immigration, des structures d'éducation et d'accueil des jeunes enfants.

En outre, il a été démontré que le fait d'achever un cycle d'études universitaires augmente la rémunération des hommes suisses venant de milieux défavorisés, encore plus que celle des hommes issus de milieux plus favorisés (Perini, 2013). Les résultats en termes de hausse des taux d'emploi sont cependant moindres (OCDE et UE, 2015). Si une hausse des dépenses d'enseignement préprimaire permet d'accroître la probabilité que ces enfants atteignent le niveau universitaire, le résultat final serait encore plus concluant. Dans l'ensemble, la situation sur le marché du travail pour les enfants d'immigrés suisses est très favorable par comparaison avec les autres pays. Cela s'explique en partie par une situation du marché du travail globalement satisfaisante et par d'autres facteurs comme le rôle majeur joué par l'apprentissage, qui semble être un mécanisme de transition entre le milieu scolaire et le monde du travail particulièrement bénéfique pour ces enfants (Liebig et al., 2012).

Un autre facteur à l'origine des moins bons résultats des enfants issus de l'immigration est le manque de diversité au sein du corps enseignant. Un quart de la population suisse est né hors du pays mais les élèves nés à l'étranger représentent seulement 8 % environ de ceux qui projettent d'enseigner dans les cycles de la scolarité obligatoire. Un manque de diversité linguistique et culturelle parmi les professeurs peut se révéler problématique, en Suisse comme dans les autres pays de l'OCDE, et un pourcentage plus élevé d'enseignants issus de familles d'immigrés favoriserait l'intégration des élèves venant de milieux semblables. Des mesures ponctuelles comme celles qui sont mises en œuvre en Allemagne actuellement dans le cadre du projet MigraMENTOR pourraient être élaborées avec succès en Suisse afin qu'une carrière dans l'enseignement soit plus intéressante aux yeux des élèves étrangers en particulier (encadré 2.2).

Encadré 2.2. MigraMENTOR

Dans certains quartiers de Hambourg, le pourcentage d'enfants issus de l'immigration est supérieur à 30 % alors que la proportion d'enseignants venant du même milieu est inférieure à 5 %. Le ministère allemand de l'Éducation, avec plusieurs fondations, essaye de changer la donne en attirant davantage d'enfants de migrants dans l'enseignement. Forts de leur expérience, les enseignants d'origine immigrée savent ce qu'implique le fait

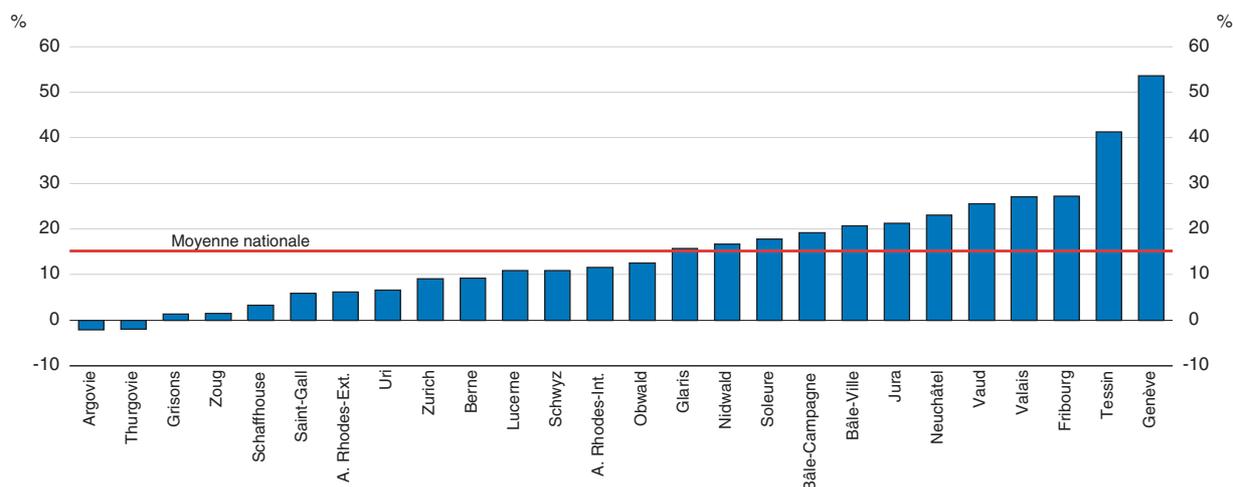
Encadré 2.2. **MigraMENTOR** (suite)

de grandir en tant que migrant et connaissent les difficultés mais aussi les opportunités qui en découlent. Ils sont plus en mesure de motiver les élèves, de les aider à trouver leur voie dans le système éducatif allemand et de leur montrer qu'il est possible de réussir. Des initiatives semblables sont actuellement menées en Rhénanie du Nord-Westphalie et à Berlin, où des responsables de l'Université Humboldt se déplacent dans les établissements d'enseignement secondaire pour présenter aux élèves issus de l'immigration les carrières dans l'enseignement.

Source : D. Bader et R. Fibbi (2012), *Les enfants de migrants : un véritable potentiel*, Étude réalisée sur mandat de la Commission éducation et migration de la Conférence suisse des directeurs de l'instruction publique (CDIP), Université de Neuchâtel.

Le problème des différences de niveaux entre les cantons

Le nombre d'élèves diplômés de l'enseignement secondaire et titulaires du baccalauréat (la « maturité ») en Suisse a augmenté de manière régulière pour passer de 25 % de la cohorte d'âge en 1999 à environ 36 % aujourd'hui. Cette progression tient, à hauteur de 75 %, à l'augmentation du nombre de titulaires d'une maturité professionnelle (CSRE 2014). Alors que dans les cantons affichant un faible taux de réussite au baccalauréat moins de 10 % des élèves n'atteignent pas le niveau 4 de compétences aux tests PISA de lecture et de mathématiques avant d'entrer dans une école de maturité, le chiffre dans les cantons affichant des taux d'obtention du diplôme élevés avoisine 30 % (CSRE, 2014). En outre, les deux cantons enregistrant les taux de bacheliers les plus élevés comptent aussi le plus d'élèves qui sortent des gymnases sans certificat de fin d'études. Ce pourcentage est égal à 50 % à Genève et à un peu plus de 40 % au Tessin, soit environ trois fois la moyenne nationale, alors que dans le canton d'Argovie le nombre d'élèves est pratiquement identique à l'entrée et à l'issue de la filière gymnasiale (graphique 2.5). Au final, les élèves issus de cantons affichant des taux de réussite élevés obtiennent des scores inférieurs aux tests de compétences et quittent plus souvent les écoles de maturité.

Graphique 2.5. **Départs précoces des écoles de maturité par canton**

Source : CSRE, *Rapport sur l'éducation en Suisse 2014*, sur la base de données de l'OFS.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888933293134>

En Suisse, à quelques exceptions près comme les diplômés de médecine, tout diplômé de l'enseignement secondaire titulaire d'un baccalauréat doit être admis dans une haute école. Cependant, les bacheliers de certains cantons sont surreprésentés dans les abandons d'études universitaires dans toute la Suisse, ce qui porte à croire que la qualité de leur baccalauréat est moindre. Il a en effet été démontré que le taux d'obtention du baccalauréat (qui correspond à la proportion des jeunes de 19 ans qui obtiennent leur baccalauréat dans une école de maturité) dans le canton d'origine accroît le risque d'abandon des études (Wolter et al., 2014). Outre l'injustice et l'inefficience que cela représente, cette situation impose des coûts supplémentaires aux autres cantons, qui financent les hautes écoles universitaires, et à la Confédération, qui finance les écoles polytechniques fédérales (celle de Zurich par exemple). Une solution pour remédier à ce problème consiste à mettre en place un système de prime pour encourager ces cantons à réduire le nombre d'abandons d'études universitaires, et vice-versa. Au demeurant, les transferts dans l'enseignement représentent déjà 60 % de l'ensemble des transferts intercantonaux (AFF, 2014b). L'autre solution consistant à restreindre l'accès aux universités au moyen d'examens ou d'autres méthodes irait ouvertement à l'encontre de l'objectif réitéré de « garantir à long terme un accès sans examen aux hautes écoles universitaires pour les titulaires d'une maturité gymnasiale », comme convenu entre la Confédération et les cantons (DFE, 2011). Il pourrait aussi être envisagé d'accroître les ressources dévolues à l'orientation des élèves du deuxième cycle du secondaire, notamment s'agissant du choix des filières. Dans tous les cas de figure, une amélioration du suivi et de la sélection dans les cantons affichant des taux élevés d'abandon des études devrait permettre de limiter la multiplication des décrochages universitaires. Couplé à un système de primes et de sanctions, cela contribuerait à renforcer l'efficacité des intrants dans l'enseignement en Suisse dans le cadre d'une AED. Par ailleurs, les abandons sont particulièrement nombreux parmi les étudiants étrangers. C'est pourquoi il est nécessaire d'évaluer de manière exhaustive les solutions visant à réduire le taux d'abandon dans le système universitaire.

Problèmes d'adéquation entre l'enseignement et les besoins du marché du travail

Alors que des milliers d'étudiants abandonnent leur scolarité dans les écoles de maturité et les universités, le pourcentage de places d'apprentissage non pourvues a augmenté pour passer de 4 % en 2007 à 9 % en 2014. Cela représente 8 000 places (soit 8 % du total des places d'apprentissage) (Institut LINK, 2014). Le fait que ces places restent à pourvoir s'explique essentiellement par le manque de postulants qualifiés. D'ailleurs, le nombre d'entreprises déclarant n'avoir reçu absolument aucune candidature pour des places d'apprentissage disponibles a lui aussi augmenté sensiblement.

Le nombre grandissant de places d'apprentissage non pourvues met en évidence des changements structurels sur le marché du travail suisse, en termes d'offre comme de demande. S'agissant de l'offre, comme indiqué plus haut, davantage d'étudiants s'inscrivent dans la filière classique si bien que moins d'étudiants optent pour la filière professionnelle, dont l'apprentissage est une composante majeure. Concernant la demande, malgré le nombre croissant de places d'apprentissage non pourvues, le pourcentage d'entreprises proposant des formations de cette nature a diminué, passant de 23 % en 1985 à environ 18 % en 2008. Dans leur analyse de la propension des entreprises suisses à offrir des places d'apprentissage, Müller et Schweri (2012) montrent que ce recul est en partie imputable à la proportion croissante de très petites entreprises et de nouvelles entreprises. En général, ces structures proposent moins de places d'apprentissage : les entreprises nouvellement créées

enregistrent un taux de formation de seulement 6.5 % au cours des quatre premières années, alors que le taux correspondant pour les entreprises qui existent depuis plus de quatre ans atteint 23.8 %. Cette tendance peut se révéler problématique car l'efficacité du marché du travail suisse dépend fortement du rôle stratégique joué par la formation professionnelle initiale (FPI) et la formation professionnelle supérieure (FPS) dans lesquelles l'apprentissage occupe une place centrale (encadré 2.3). Soit dit en passant, les diplômés de la FPI font état de la plus grande satisfaction après leur scolarité obligatoire, quels que soient leurs choix ultérieurs (CSRE, 2014).

Encadré 2.3. Enseignement et formation professionnels

En Suisse, plus de 65 % des élèves du deuxième cycle de l'enseignement secondaire sont inscrits à des programmes préprofessionnels ou professionnels au niveau du deuxième cycle du secondaire, contre une moyenne de seulement 44 % dans l'ensemble des pays de l'OCDE. Parmi ceux qui optent pour des programmes professionnels, environ 93 % participent à des programmes qui associent des éléments du milieu scolaire et du monde du travail. Le système de FPI est bien développé et celui de FPS s'articule bien avec la FPI dans le deuxième cycle du secondaire, offrant ainsi un large éventail de possibilités de progression.

Les pouvoirs publics ont dépensé près de 3 milliards CHF au titre de la FPI en 2011. Les cantons assurent la majorité de ce financement, même si, à compter de 2004, la part de la Confédération s'est accrue, passant de 16 % au départ à 25 % actuellement pour la FPI/FPS. Environ 10 % de ces fonds de la Confédération sont absorbés dans le cadre de dépenses consacrées à des projets tiers, alors que les 90 % restants sont versés sous la forme de subventions aux cantons. En 2009, plus de 5.3 milliards CHF ont été dépensés par les entreprises au titre de la FPI, 2.5 milliards CHF étant consacrés aux salaires des apprentis et le reste à l'investissement. Du point de vue économique, les entreprises qui proposent des contrats d'apprentissage sont gagnantes (Strupler et Wolter et al., 2012).

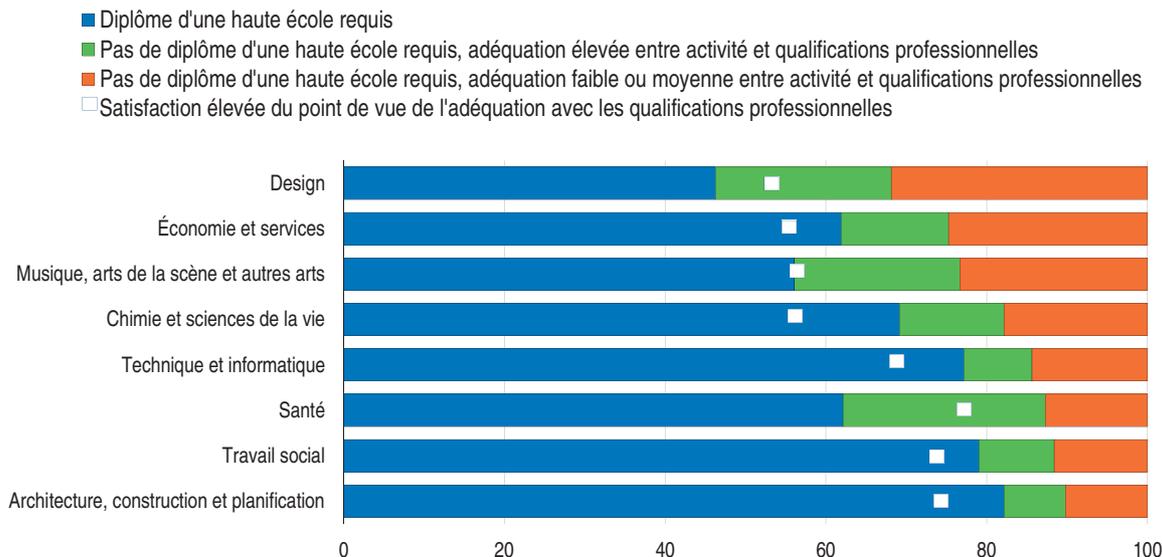
Source : OCDE (2014), *Regards sur l'éducation 2014 – Note par pays pour la Suisse*, Éditions OCDE ; CSRE (Centre suisse de coordination pour la recherche en éducation) (2014), *Rapport sur l'éducation en Suisse 2014*, Aarau.

La demande de diplômés en sciences et en ingénierie, en santé, en enseignement et dans certains métiers d'artisanat, augmente (B.S.S., 2014). Il en résulte une pénurie de main-d'œuvre qualifiée dans ces disciplines, à laquelle l'immigration, en particulier des pays de l'UE et de l'AELE, a en partie remédié. Cependant, l'adoption de l'initiative sur l'immigration de masse en 2014 remet en cause cette stratégie. Il faudrait faire face à la pénurie de main-d'œuvre dans certaines disciplines comme les mathématiques, l'informatique, les sciences naturelles et la technique via une meilleure sélection des étudiants et une meilleure adéquation entre leurs compétences et les besoins du marché du travail et par le biais d'un renforcement de l'offre et de l'attractivité des filières de formation fortement demandées sur le marché du travail.

Un autre facteur d'inefficacité dans le système éducatif suisse est la surqualification de certaines catégories de diplômés. En 2011, environ 30 % des diplômés des hautes écoles spécialisées (HES) (universités de sciences appliquées) exerçaient une activité qui ne requiert pas de diplôme d'une haute école (graphique 2.7), même cinq ans après l'obtention du diplôme. Une explication possible tient au fait que certains postes peuvent être pourvus par des personnes ayant achevé une formation professionnelle supérieure (FPS) de degré tertiaire B ou par des personnes titulaires de certificats de formation

Graphique 2.6. **Adéquation entre les exigences du poste occupé et la formation, un an après l'obtention du diplôme d'une université de sciences appliquées, 2011**¹

En pourcentage

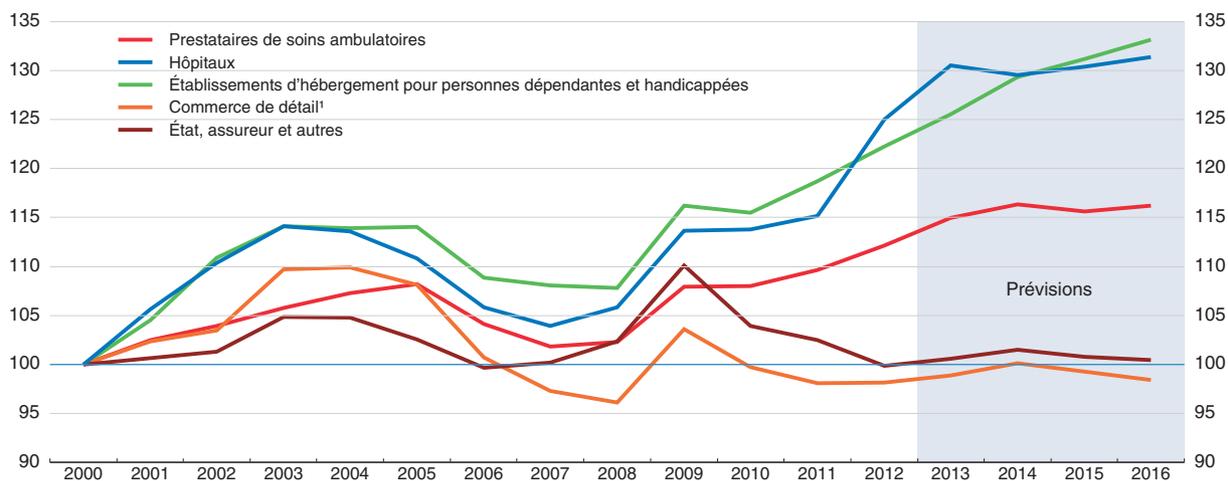


1. Diplômés du premier cycle (licence) n'ayant pas commencé un master au moment de l'enquête et diplômés du deuxième cycle (master).
Source : Rapport sur l'éducation en Suisse 2014, sur la Base de données de l'OFS issues de l'Enquête auprès des personnes diplômées des hautes écoles.

StatLink <http://dx.doi.org/10.1787/888933293142>

Graphique 2.7. **Décomposition des variations et des prévisions de dépenses de santé**

2000 = 100, en pourcentage du PIB



1. Pharmacies et tout autre point de vente possible (supermarchés, magasins, etc.).
Source : Office fédéral de la statistique (OFS) ; Office fédéral de la santé publique (OFSP) ; et KOF.

StatLink <http://dx.doi.org/10.1787/888933293152>

continue, forme d'enseignement tertiaire plus professionnalisée. Le domaine de la santé en est un bon exemple : en Suisse romande, où les formations de la santé du degré tertiaire sont proposées exclusivement en HES (type A), plus des trois quarts des titulaires d'un diplôme HES ont trouvé un emploi correspondant à leur niveau de formation un an après l'obtention de ce diplôme. En revanche, en Suisse alémanique, où les infirmières sont aussi formées au niveau tertiaire B, cette proportion n'atteint qu'un tiers (CSRE, 2014). Peut-être en raison d'une concurrence plus forte des diplômés de la FPI et de la FPS, le pourcentage

de diplômés des HES titulaires d'un master qui ont fait état d'une adéquation élevée entre leur formation et leur emploi un an après l'obtention du diplôme en 2013 était plus faible que pour les hautes écoles universitaires (72.4 % contre 84.4 %). Les pouvoirs publics devraient étudier attentivement la structure de l'offre entre les diplômés de l'enseignement général de type A et les apprentis ayant suivi un enseignement technique de haut niveau de type B dans la même discipline. Ils devraient en outre continuer de simplifier et de différencier les filières de l'enseignement supérieur. Les enseignements supérieurs de type A et B devraient être complémentaires, et non pas se concurrencer.

Recommandations pour renforcer l'efficacité des dépenses d'éducation

- Accroître les dépenses publiques consacrées aux services d'accueil et d'éducation des jeunes enfants, notamment ceux issus de milieux socio-économiques défavorisés (notamment de l'immigration) ; on pourrait parallèlement généraliser le système de bons de garde d'enfant en vigueur dans le canton de Lucerne.
- Augmenter le nombre d'enseignants issus de l'immigration.
- Étudier des solutions permettant de réduire le taux de décrochage dans le système universitaire.
- Renforcer l'offre et l'attractivité des filières suscitant une forte demande sur le marché du travail. Continuer de clarifier les filières dans l'enseignement supérieur.

Encourager la concurrence axée sur la valeur et une meilleure gouvernance du système de santé

Le système de santé suisse figure parmi les meilleurs de l'OCDE. Les patients bénéficient d'une excellente qualité de service et d'un large choix de prestataires et assureurs. Ces bons résultats transparaissent dans les indices élevés de satisfaction des patients : 19 ans après la *Loi fédérale sur l'assurance-maladie (LAMal)*, qui a instauré l'assurance-maladie obligatoire, 94 % de la population suisse se dit satisfaite du système de santé, soit le taux le plus élevé dans l'OCDE (OCDE, 2015c). Mais cette excellence a un prix. En 2012, la Suisse se situait au même niveau que la Norvège en termes de dépenses de santé par habitant à 4 565 EUR (corrigées du pouvoir d'achat des pays), soit plus du double de la moyenne de l'UE28 de 2 193 EUR (OCDE, 2014c). Avec 68.4 personnes occupées dans le secteur médico-social pour 1 000 habitants, l'offre globale de personnel de santé est supérieure à la moyenne de l'OCDE. Surtout, la Suisse dépasse la moyenne de l'OCDE en matière de soins infirmiers, avec 10.2 infirmières qualifiées pour 1 000 habitants (OCDE : 6.9) et 4.8 infirmières auxiliaires qualifiées pour 1 000 habitants (OCDE : 2.3).

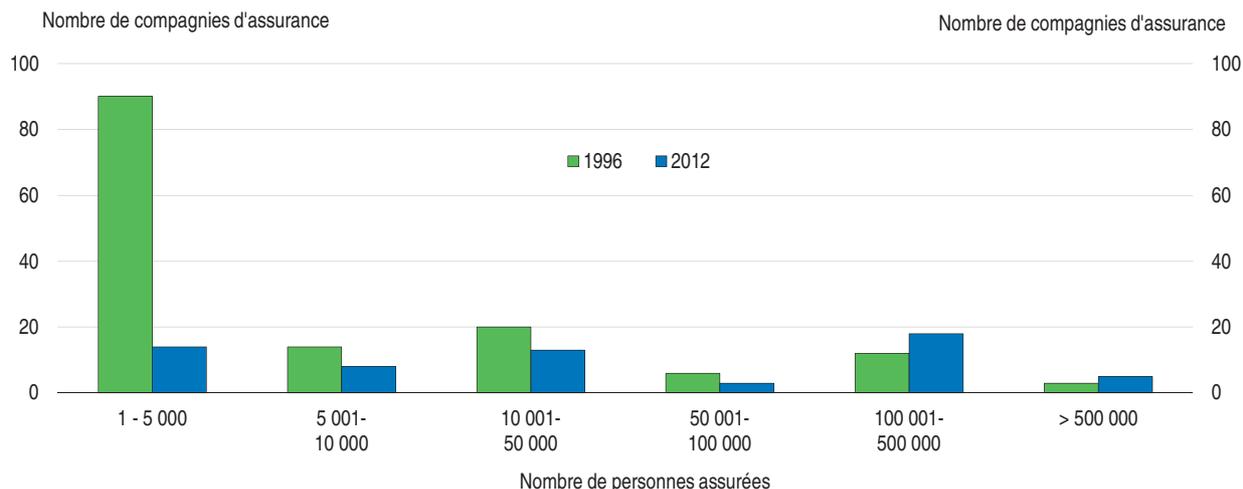
Entre 1996 et 2012, les dépenses de santé réelles se sont inscrites en hausse de 62 %, tandis que la cotisation moyenne à un régime de santé classique pour les adultes de plus de 26 ans (corrigée de l'inflation) a augmenté de 97 % (Interpharma, 2015). En revanche, la croissance du PIB réel s'est établie à 38 % durant la même période. Les évolutions structurelles et démographiques induisent des coûts directs liés à la santé qui expliquent une partie de cette hausse. Le vieillissement démographique se traduit par une progression des dépenses médicales comme pour les soins de longue durée, qui, en outre, sont de moins en moins dispensés par la famille. Les soins de longue durée représentent la composante des dépenses de santé qui a connu la croissance la plus rapide depuis 2000 (graphique 2.7). Certains des coûts en hausse peuvent être indirects compte tenu du plus

grand poids politique des personnes âgées qui sont à l'origine de davantage de dépenses publiques de santé (Zweifel et al., 2005). La hausse est aussi en partie imputable à un « effet Baumol » (Baumol, 1961) : les services dans le secteur de la santé, en particulier dans les soins de longue durée, nécessitent davantage de main-d'œuvre et affichent une croissance de la productivité plus lente que l'ensemble de l'économie. En revanche, les salaires, qui sont un facteur important de poussée des coûts dans la santé, progressent à peu près au même rythme que dans d'autres secteurs, ce qui augmente le coût relatif corrigé de la productivité du secteur des soins de santé. Des analyses empiriques sont venues corroborer cette idée (Hartwig, 2008).

Certaines de ces sources d'inefficience s'expliquent par une fragmentation excessive du système de santé, qui se traduit par des coûts plus élevés. Officiellement, les cantons sont chargés de garantir l'accès aux services médicaux et de contrôler le système. Ils sont aussi responsables de la prévention des maladies et de l'éducation à la santé. La Confédération est essentiellement chargée de réglementer l'assurance-maladie. Quant aux communes, elles agissent par délégation des cantons et offrent par exemple des soins infirmiers et des soins à domicile. La fragmentation est aussi visible en matière de financement. En 2012, 61.3 % des fonds provenaient des ménages, 32.3 % des pouvoirs publics (Confédération 5.7 %, cantons 22.3 % et communes 4.3 %) et 6.4 % de sociétés privées. Par régimes de financement, 42 % provenaient du régime d'assurance public obligatoire (LAMal), 26.2 % des ménages via une multitude de compagnies privées d'assurance-maladie et les dépenses à la charge du patient, 20.2 % des pouvoirs publics (dont 17.1 % des cantons), 7.1 % de l'assurance privée et 4.5 % de diverses autres sources. Les hôpitaux, les cliniques, les maternités et les établissements spécialisés ont perçu 54.8 % des fonds, le secteur des soins ambulatoires 30.3 %, les détaillants comme les pharmacies 8.2 % et le reste (dont des établissements à but non lucratif) 6.7 % (OFS, 2014). Une solution pour faire face aux coûts de la fragmentation consisterait en une caisse unique publique d'assurance-maladie, ce qui permettrait une transparence, une responsabilisation et des économies d'échelle accrues. Cependant, l'initiative populaire « Pour une caisse publique d'assurance-maladie » a été massivement rejetée en septembre 2014. Par conséquent, il faudra améliorer la version actuelle du système.

Une solution pour améliorer l'efficacité des intrants consiste à favoriser la concurrence afin de réduire les coûts pour tout niveau de production donné. La concentration dans le secteur s'est traduite par une diminution du nombre de compagnies d'assurance-maladie ces 20 dernières années, d'où une augmentation des économies d'échelle. La concentration la plus notable a eu lieu dans la plus petite catégorie (moins de 5 000 assurés), leur nombre ayant chuté de 90 à 14 entre 1996 et 2012 (graphique 2.8). Toutefois, les incitations à rivaliser en matière d'efficacité et de qualité des services de santé sont amoindries. D'une part, les prix des services font souvent l'objet de négociations collectives au niveau des cantons entre les associations d'assureurs et de prestataires. En outre, en vertu de l'article 35 de la LAMal, les assureurs sont tenus de signer des contrats avec l'ensemble des prestataires dans un canton (l'objectif étant de garantir une diversité de démarches) indépendamment des coûts et de la qualité du service. Seule une preuve officielle des qualifications et des normes ayant trait aux infrastructures est nécessaire pour pouvoir figurer sur la liste des prestataires agréés, aucune allusion n'étant faite à la qualité ou au rapport coût-efficacité. Cela empêche les assureurs de choisir les prestataires en fonction de la qualité des soins. Il est en outre difficile de limiter le nombre de professionnels de santé et les coûts. D'autre part, les patients ne sont guère informés sur la qualité des services fournis par les

Graphique 2.8. **Nombre d'assureurs selon leur nombre d'assurés**
Compagnies d'assurance autorisées à proposer une assurance médicale



Source : Interpharma (2015), *Santé publique en Suisse*, Bâle.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888933293163>

prestataires et, même s'il était possible d'accéder à ces informations, les assureurs ne pourraient pas en bénéficier puisqu'ils doivent passer contrat avec l'ensemble des professionnels de santé. La suppression de cette obligation, tout en préservant la diversité, accroîtrait l'efficacité en permettant aux assureurs de sélectionner les prestataires affichant le meilleur rapport coût-efficacité. Cela favoriserait aussi la création d'un marché de données relatives à la qualité des soins de santé parallèlement à celles qui sont recueillies par les cantons et la Confédération (cf. ci-dessous).

Inciter un plus grand nombre d'assurés à se tourner vers un petit réseau de prestataires de soins en contrepartie d'une baisse des cotisations d'assurance, dispositif dit de gestion intégrée des soins, pourrait encore renforcer l'efficacité. En plus de faire l'économie des coûts liés à un excès de consultations médicales, ce système permet un échange d'informations entre praticiens au sein du réseau et facilite la certification de qualité. Un dispositif global de gestion intégrée des soins existe dans plusieurs pays de l'OCDE, dont les États-Unis. Ce type de dispositif est de plus en plus prisé en Suisse, où 24 % des assurés faisaient partie d'un réseau de soins intégrés en 2014, soit un pourcentage deux fois plus élevé qu'en 2010 (Groupe Mutuel, 2015). Le « filtrage de l'accès aux soins », qui consiste à passer par un médecin généraliste pour accéder à un spécialiste ou à des soins hospitaliers non urgents, peut aussi réduire le nombre de consultations en dehors du dispositif de gestion intégrée des soins.

La gestion intégrée des soins présente un inconvénient : en offrant des réductions de cotisations en contrepartie d'un choix de prestataires restreint, les contrats de ce type attirent des personnes affichant un profil de risques limités. Par conséquent, les personnes à plus haut risque hésitent à opter pour des contrats de soins intégrés, si bien qu'il est difficile de dissocier l'impact de ces soins de la sélection des risques. Afin de favoriser une véritable concurrence équitable entre les assureurs, une poursuite de l'amélioration du mécanisme actuel de péréquation des risques serait utile. Ce mécanisme prévoit une redistribution des cotisations via un fonds de péréquation des risques mais le système actuel prend uniquement en considération le sexe et l'âge. L'hospitalisation au-delà de trois jours au cours

de l'année précédente est désormais prise en compte. D'autres facteurs pourraient être pris en compte, dont certains sont actuellement examinés. Si les études d'impact des soins intégrés sur les économies de coûts tenant compte de la sélection des risques sont rares, elles mettent en évidence des économies importantes (OCDE et OMS, 2011).

La fragmentation du système de santé suisse a pour conséquence une offre pléthorique de services de santé via un mécanisme de « demande induite par l'offre ». Dans l'ensemble des cantons, on observe une forte corrélation entre la densité de spécialistes et le nombre de consultations (SAAS, 2012). En revanche, il n'existe aucune corrélation de ce type pour les non spécialistes. Cependant Filippini et al. (2006 et 2009) ont montré qu'une densité de médecins plus forte va de pair avec une consommation d'antibiotiques plus élevée, dont le coût annuel est estimé à 6.8 millions EUR, soit 12 % du total des dépenses en antibiotiques dans les soins ambulatoires. Des études semblables ont fait apparaître qu'une augmentation du nombre de lits se traduit par un recours accru aux services hospitaliers. Cette offre pléthorique a un effet secondaire : les petits hôpitaux ont tendance à effectuer trop peu d'interventions pour être rentables, de sorte qu'ils ont plus de mal à se tenir à jour des normes de qualité. À titre d'exemple, la Suisse compte 120 hôpitaux qui pratiquent des actes de chirurgie vasculaire, contre huit pour toute la ville de Londres (*La Tribune de Genève*, 2015). Bien que le nombre de lits d'hôpitaux par personne en Suisse soit proche de la moyenne de l'OCDE, de nombreux petits hôpitaux régionaux comptent peu de lits. Il faudrait œuvrer en faveur de leur réduction. Comme pour les autres recommandations déjà évoquées, cela accroîtrait l'efficacité des intrants dans le secteur de la santé en Suisse.

Si les consommateurs peuvent choisir entre de multiples prestataires, de façon surprenante ils n'ont souvent guère d'informations sur la qualité pour éclairer leurs choix. S'agissant des professionnels de santé, ils n'ont pas accès à des registres diffusant les résultats de traitements spécialisés et complexes, registres qui pourraient servir d'outils d'évaluation comparative de l'efficacité et des coûts des traitements et services de santé. Faute d'avoir une vision globale du coût et de l'efficacité des traitements et de l'évolution des risques pour la santé dans l'ensemble de la population, il est difficile pour les assurés de choisir entre les prestataires et pour les pouvoirs publics d'adapter leur politique. L'asymétrie de l'information qui en découle entraîne une surconsommation de services médicaux via la demande induite par l'offre, dont le coût annuel a été estimé à 1-2 milliard(s) CHF (SAAS, 2012).

De par l'organisation du système de santé, les données concernant la santé sont recueillies de manière éclatée. Les tâches de collecte et de diffusion des données sur la qualité incombent à la Confédération mais il appartient aux cantons de produire et de recueillir les données sous-jacentes. Les cantons, qui possèdent les hôpitaux et en contrôlent la qualité, peuvent avoir des motivations très diverses pour remédier aux lacunes en matière de qualité. Il peut s'agir d'un risque en particulier si la viabilité de services locaux est menacée. Pour que la politique de santé soit fondée sur des faits et qu'elle soit adaptée à la situation locale, la Suisse aurait intérêt à procéder au recueil systématique d'un éventail de données couvrant l'ensemble des services de soins de santé. Outre les indicateurs de qualité publiés par l'Office fédéral de la santé publique, l'organisation baptisée *Association nationale pour le développement de la qualité dans les hôpitaux et les cliniques* (ANQ) est aujourd'hui chargée de coordonner et d'élaborer des indicateurs de qualité des soins dans les hôpitaux et cliniques de tout le pays. Financé conjointement par les cantons, l'association des hôpitaux, SantéSuisse (l'organisme qui regroupe les compagnies d'assurance-maladie) et plusieurs régimes d'assurance sociale, le programme ANQ cherche à mesurer une série d'indicateurs de qualité, à savoir les taux de

réhospitalisation, les taux d'infection du site opératoire, les chutes, les ulcères et la satisfaction des patients (OCDE et OMS, 2011). Si la participation est facultative, l'ANQ signale que les hôpitaux font preuve de bonne volonté pour la plupart (ANQ, 2013). Aujourd'hui, des indicateurs de qualité homogènes sont calculés pour les maladies somatiques aiguës, la psychiatrie et la médecine de réadaptation. Toutefois, un ensemble d'indicateurs de qualité portant sur les soins primaires et ambulatoires fait toujours défaut et devrait être élaboré. Parallèlement, la publication d'une liste de prestataires de soins conformes pourrait encourager la participation volontaire.

Le système de rémunération pour les services de soins hospitaliers constitue un autre exemple des faibles incitations à maîtriser les coûts. Les hôpitaux avaient coutume de recevoir des financements en fonction du nombre de lits occupés, ce qui les incitait à garder les patients plus longtemps que nécessaire. Un nouveau système de paiements en fonction des pathologies par groupes homogènes de malades (GHM) a été mis en place en janvier 2012. À l'instar du système adopté aux États-Unis, le paiement par pathologie se calcule en multipliant le tarif de base, qui est propre à chaque hôpital, par un coefficient, qui est spécifique à la pathologie mais identique au niveau national. Ce coefficient traduit la cherté relative du traitement en milieu hospitalier pour la maladie en question. Les tarifs de base sont négociés entre les hôpitaux et les assureurs dans chaque canton et approuvés par les autorités cantonales. Le coût des médicaments en milieu hospitalier est compris dans le tarif, comme celui des services diagnostiques et thérapeutiques. Des premières évaluations montrent que les coûts continuent à augmenter rapidement (tableau 2.1). S'il est sans doute trop tôt pour évaluer de manière précise les effets de la réforme, celle-ci semble encourager d'autres comportements inefficients comme la sélection par les prestataires d'un GHM onéreux en cas de diagnostic incertain (Gerritsen et Kirchgässner, 2013). Qui plus est, les écarts de prix entre hôpitaux (les tarifs de base) demeurent aussi élevés. À titre d'exemple, les tribunaux administratifs ont validé des tarifs de base de 10 325 CHF par pathologie à Lucerne et de 9 480 CHF par pathologie dans les hôpitaux Triemli et Waid à Zurich. Ces tarifs sont nettement plus élevés que le tarif de base recommandé (8 974 CHF) qui découle d'une analyse comparative d'hôpitaux efficaces à l'échelle nationale dans les cantons de Zurich et de Thurgovie (Confédération suisse, 2014). Par conséquent, la réforme des GHM est une mesure qui va dans le bon sens. Néanmoins, elle n'a pas supprimé toutes les incitations ayant des effets pervers et en a instauré d'autres. Elle laisse par ailleurs aux cantons une marge de manœuvre trop grande pour fixer les tarifs de base. Comme indiqué plus haut, des informations plus nombreuses et de meilleure qualité au moyen de registres faciliteraient la comparaison des coûts à l'acte. Si ces mesures et les jugements des tribunaux administratifs s'avèrent insuffisants, alors une nouvelle réglementation pourrait être nécessaire pour restreindre la capacité des hôpitaux et des assureurs à définir les tarifs de base.

Compte tenu de la transition à long terme du traitement de maladies transmissibles et d'accidents (soins curatifs) vers le traitement de maladies chroniques, il faudra réorienter les efforts déployés dans les systèmes de santé des pays développés et passer d'un vaste réseau d'hôpitaux bien équipés à la promotion d'une bonne santé tout au long de la vie en privilégiant la santé publique, la prévention et les soins primaires. Le système décentralisé a encouragé la mise sur pied de programmes de prévention adaptés aux besoins locaux mais a aussi compliqué l'élaboration de mesures globales pour faire face à des maladies chroniques graves comme le diabète, l'obésité et le cancer et aux facteurs de risque connexes (l'alcoolisme par exemple). En outre, bon nombre des 26 cantons sont tout simplement trop petits pour atteindre la taille minimale en vue d'une politique de

prévention efficace (les cinq cantons les moins peuplés comptent tous moins de 40 000 habitants). De même, les progrès sur le front de la mise en œuvre de mesures ayant une utilité avérée sont trop lents. Une évaluation de la stratégie suisse de vaccination contre le virus H1N1 a fait apparaître que les plans d'intervention des différents cantons n'étaient ni normalisés ni harmonisés avec des normes minimales, que la distribution des vaccins aux cantons manquait de coordination et que la communication n'était pas suffisamment encadrée (OCDE et OMS, 2011). La révision de la Loi fédérale sur les épidémies, qui entrera en vigueur en janvier 2016, crée un cadre pour la détection rapide, le contrôle, la prévention et la gestion de l'apparition de maladies. Elle impose par exemple une démarche coordonnée pour élaborer des plans d'urgence.

Tableau 2.1. **Statistiques du secteur des soins intensifs en Suisse**

	2011	2012	2013 ¹
Nombre d'hôpitaux	300	298	293
Nombre de lits d'hôpitaux	38 533	38 297	37 744
Lits d'hôpitaux disponibles (millions de jours)	14.1	14.0	13.8
Nombre de jours d'hospitalisation (millions)	12.8	12.6	12.7
Taux d'occupation	91 %	90 %	92 %
Durée moyenne de séjour (jours)	9.5	9.4	9.4
Nombre d'hospitalisations (millions)	1.35	1.35	1.37
Charges d'exploitation (CHF)			
Par pathologie	11 631	12 251	12 564
Par jour	1 229	1 320	1 357

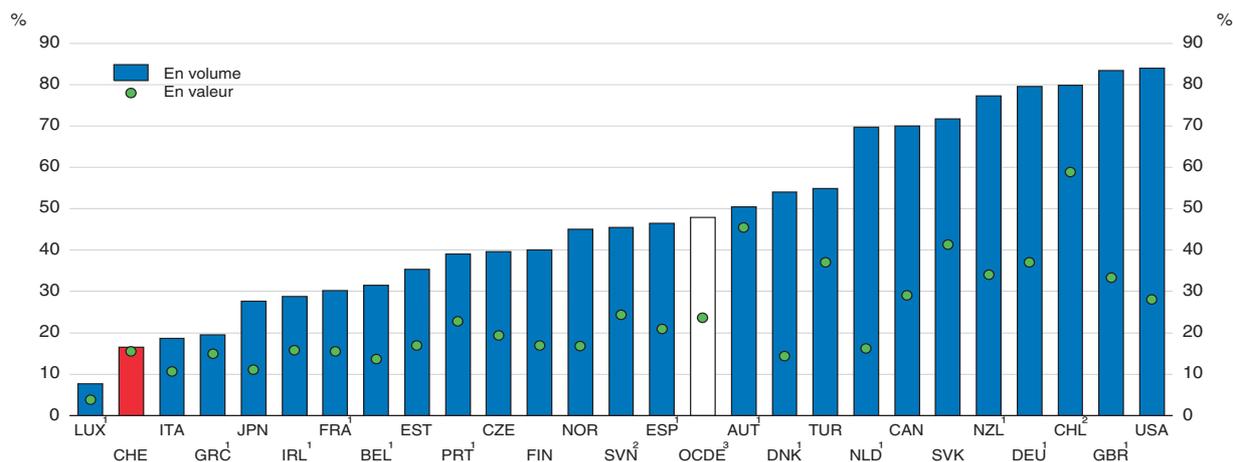
1. Provisoire.

Source : Interpharma (2015), sur la Base de données de l'OFS.

En 2012, les médicaments représentaient 9.2 % des dépenses de santé et 20 % des dépenses d'assurance-maladie obligatoire. Les prix des médicaments en Suisse sont beaucoup plus élevés que dans les pays utilisés à des fins de comparaison par l'Office fédéral de la santé publique (OFSP), à savoir l'Allemagne, l'Autriche, le Danemark, la France, le Royaume-Uni et les Pays-Bas. À titre d'exemple, les prix des médicaments brevetés pour les maladies cardiovasculaires sont inférieurs de 11 % dans les pays de la liste de l'OFSP et de 15 % si la Belgique, la Finlande et la Suède sont intégrées dans une liste plus longue comme l'envisage actuellement l'OFSP. En moyenne, les médicaments génériques sont 65 % moins chers dans les pays de la liste de comparaison actuelle qu'ils ne le sont en Suisse. Leur coût plus élevé s'explique par la règle suisse de fixation des prix. Cette règle impose que le prix des médicaments génériques, en fonction du volume des ventes, soit inférieur d'au moins 10 % à 60 % à celui du médicament original breveté au moment où son brevet arrive à expiration. En outre, l'assurance-maladie rembourse à la fois le médicament générique et le médicament breveté, ce qui n'incite guère à opter pour le générique. Par conséquent, la part des génériques en valeur est faible par rapport aux autres pays (graphique 2.9).

Des progrès ont été accomplis pour réduire le coût des médicaments et accroître le recours aux génériques, comme l'augmentation de la part payée par les consommateurs en cas de médicaments de marque pour lesquels existent des génériques moins chers (OCDE et OMS, 2011). Ce faisant peut-être, les dépenses en médicaments ont été ramenées en dessous de 10 % des dépenses totales de santé en 2012 pour la première fois depuis l'adoption de la LAMal en 1996 (Interpharma, 2015). Les prix des médicaments devraient être révisés au moins une fois par an plutôt que tous les trois ans afin de mieux répercuter les fluctuations

Graphique 2.9. Part des médicaments génériques dans le marché pharmaceutique total, 2013 (ou année la plus proche)



1. Marché des médicaments remboursés.
2. Marché des pharmacies de ville.
3. Moyenne simple des 26 pays pour lesquels des données sont disponibles.

Source : OCDE, *Panorama de la santé* 2015.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888933292884>

des taux de change. À l'automne 2014, les prix d'un tiers des médicaments se basaient encore sur un taux de change de 1.58 CHF/EUR qui servait de référence. Par conséquent, l'application du taux de change actuel de 1.04 CHF/EUR ferait baisser sensiblement les prix. Quoiqu'il en soit, le système actuel de fixation des prix des génériques devrait être abandonné au profit du remboursement d'un montant fixe défini à l'avance, comme le font plus de 20 autres pays européens (Confédération suisse, 2014). La concurrence entre sociétés pharmaceutiques ramènerait le prix à ce niveau et les patients seraient davantage incités à opter pour le générique plutôt que pour l'original. D'après Santésuisse, ces mesures pourraient permettre d'économiser 1 milliard CHF par an sur les 5.7 milliards CHF dépensés en médicaments, ce qui représente 125 CHF par patient et par an.

L'impact sur les dépenses de santé de l'autorisation accordée aux médecins de vendre des médicaments est très discuté. En exploitant des données au niveau des médecins pour la période 2008-10 et les différences de régimes de délivrance entre les cantons, Kaiser et Schmid (2013) montrent que les médecins qui délivrent des médicaments (40 % du total) augmentent de 30 % les dépenses de médicaments par patient. Cependant, plusieurs autres études ont constaté que les médecins qui délivrent eux-mêmes des médicaments contribuent à la réalisation d'économies en prescrivant des génériques plus souvent et pour lesquels leur marge bénéficiaire est plus élevée (Rischatsch et al., 2009). Une étude de Schleiniger et al. (2007) a même montré que le fait d'autoriser les médecins à délivrer des médicaments avait un impact négatif significatif sur le volume de médicaments vendus.

La définition de priorités dans le système de santé suisse relève de la responsabilité conjointe du gouvernement fédéral, des cantons et – dans le domaine des soins pour les personnes âgées – des communes. Si la nature très locale et participative de la gouvernance civique en Suisse contribue à des solutions adaptées aux besoins locaux en matière de santé publique, ce qui fait écho à la situation évoquée plus haut dans l'éducation, cet éparpillement de l'action publique fait obstacle à une vision globale pour le système de santé et crée des incitations qui ne sont pas toujours axées sur l'efficacité. À

quelque 3 milliards CHF par an, les Académies suisses des sciences estiment que la coordination insuffisante en raison d'une gouvernance médiocre représente le plus élevé de tous les coûts d'inefficience du système (SAAS, 2012). Comme de nombreux services sont financés simultanément par de multiples sources et que personne n'est responsable du budget global de la santé, il est plus facile pour un organisme de financement de réduire ses propres dépenses que de dépenser de manière plus rationnelle. À titre d'exemple, si un patient est admis dans un établissement d'accueil médicalisé après une opération, le coût global sera plus élevé qu'en cas de réadaptation à domicile. Cependant, la part payée par l'assureur-maladie pour un placement en établissement d'accueil médicalisé est beaucoup plus faible, de sorte qu'il préfère envoyer les patients dans des structures de ce type, ce qui accroît le coût total (ASSM, 2012). Cette possibilité de transférer des dépenses au détriment d'un autre payeur incite moins à chercher des solutions qui contribueraient à une rationalisation efficace des dépenses. Ces problèmes ne se posent pas dans les pays à payeurs uniques (en Scandinavie par exemple). La mise en place d'un cadre juridique pour faciliter les politiques nationales de santé publique devrait donc être une priorité, comme l'ont déjà souligné des Examens antérieurs de l'OCDE et de l'OMS (OCDE et OMS, 2006 et 2011). Un tel cadre devrait énoncer clairement les objectifs et priorités pour veiller à ce que les cantons et les assureurs obtiennent les résultats convenus. Une conférence nationale sur la santé réunissant toutes les parties prenantes pourrait être créée afin de fixer les priorités. En outre, un organisme chargé de mettre en œuvre les priorités de santé publique et de surveiller les avancées en la matière devrait être mis sur pied.

Recommandations pour renforcer l'efficacité des dépenses de santé

- Revoir le système de fixation des prix des médicaments génériques en remboursant un montant forfaitaire déterminé à l'avance.
- Encourager une comparaison systématique des coûts des hôpitaux. Si les tarifs continuent d'augmenter malgré les réformes récentes, envisager d'adopter une nouvelle législation qui les encadre au moyen de coûts de référence.
- Créer des incitations pour que les agents deviennent membres de réseaux de soins intégrés et continuer d'améliorer le mécanisme de péréquation des risques parmi les assureurs en intégrant davantage de critères dans le calcul.
- Encourager la fermeture des petits hôpitaux inefficients.
- Publier la liste des établissements participant au recueil de données sur la qualité par l'Association nationale pour le développement et la qualité dans les hôpitaux et les cliniques (ANQ) et élaborer des indicateurs de qualité portant sur les soins primaires et ambulatoires.
- Mettre en place un cadre juridique à l'échelle du pays afin de définir des priorités et de faciliter les politiques nationales de santé publique.

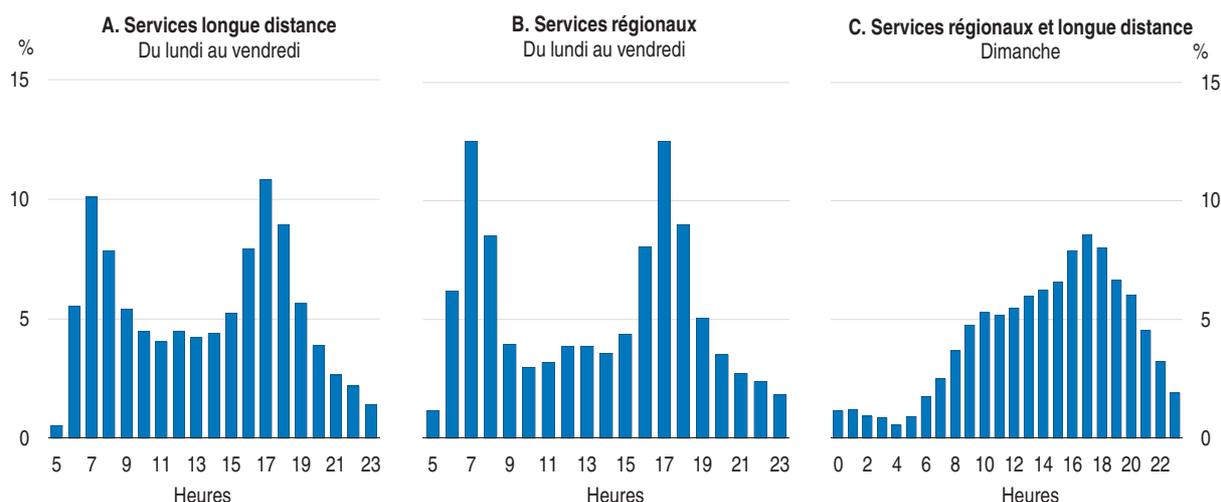
Optimiser l'utilisation des infrastructures de transport

Entre 2008 et 2013, la population suisse a progressé de 5.8 %, soit le septième taux d'accroissement démographique dans l'OCDE et le troisième en Europe. Alliée à une économie florissante et à d'importantes migrations quotidiennes domicile-travail, cette évolution démographique pèse de plus en plus sur les infrastructures de transport du pays. À partir de données de l'Office Fédéral des Routes (OFR, 2013), les calculs de l'OCDE montrent qu'avec 1 milliard CHF en 2013, le coût des encombrements routiers est trois fois

plus élevé qu'en 2000. En 2011, les dépenses publiques consacrées aux transports se sont établies à 17.5 milliards CHF, soit 9 % des dépenses publiques totales (OFS, 2014). Le financement des infrastructures routières et ferroviaires, de même que des services de transport, repose sur un panachage de redevances d'utilisation et de fonds publics. Pour des raisons environnementales et compte tenu de la topographie particulière de la Suisse (les Alpes couvrent plus de 70 % de son territoire), il est difficile de développer davantage les infrastructures existantes. En outre, l'effet estimé sur la croissance (au-delà des dépenses en capital) des investissements réalisés dans la construction de nouvelles voies ferrées et autoroutes en Suisse, entre 1960 et 2005, s'est révélé faible, voire parfois négatif, dénotant la qualité médiocre des investissements d'alors (Égert et al., 2009).

Si l'on optimisait l'utilisation des infrastructures de transport, il serait moins nécessaire, à long terme, d'investir dans leur développement. Les infrastructures routières et ferroviaires présentent une particularité en ce sens que les réseaux sont généralement saturés aux heures de pointe le matin et le soir, comme le confirment les données du trafic de voyageurs à la gare centrale de Zurich (graphique 2.10), par exemple. Parce que les infrastructures routières et ferroviaires constituent des biens dits de « club » (c'est-à-dire), l'optimisation de leur utilisation nécessite d'internaliser les effets externes de la saturation des réseaux en faisant payer plus cher les déplacements aux heures de pointe (tarification de période de pointe) et vice-versa. Or, l'utilisation du réseau routier est pour l'essentiel gratuite en Suisse. Les véhicules empruntant le réseau routier doivent se procurer une vignette annuelle au prix de 40 CHF, tandis que le transport de marchandises est facturé en fonction de la distance parcourue. Aucun des deux systèmes de tarification n'est modulé en fonction de l'heure.

Graphique 2.10. Répartition horaire du trafic de voyageurs, gare principale de Zurich, 2014¹



1. Trafic de voyageurs en pourcentage des trains à l'arrivée ou au départ, chaque heure, de la gare centrale de Zurich. Le pourcentage de trains avant 5 heures du matin est négligeable le week-end.

Source : CFF, Les CFF : faits et chiffres. 2014, Berne.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888933293174>

L'application d'une tarification spéciale aux heures de pointe serait facile à mettre en œuvre dans le réseau ferroviaire. Des technologies récentes comme les postes de péage électronique ou les systèmes d'enregistrement par satellite permettent également de moduler les péages routiers en fonction de l'heure. Un tarif au kilomètre pourrait être

facturé à l'ensemble des véhicules et modulé en fonction de l'heure, de la localisation et éventuellement, du type de véhicule. Cependant, des questions de transparence (les automobilistes ignorant ce qu'ils vont devoir payer) et de respect de la vie privée pourraient se poser. Qui plus est, comme le fait d'appliquer une tarification en fonction de l'heure à un seul mode de transport pourrait occasionner des effets de substitution, il importe d'adopter un cadre tarifaire global (Avenir Suisse, 2013a). Si la perception d'une redevance sur les voies encombrées incite les usages à emprunter d'autres itinéraires eux-mêmes encombrés, il peut en résulter des pertes indirectes de bien-être d'une ampleur considérable, ce qui va à l'encontre des gains d'efficacité recherchés (Parry et Bento, 2002). L'application d'une tarification spéciale aux heures de pointe peut également améliorer l'efficacité au-delà des gains générés résultant d'un meilleur étalement du trafic, en diminuant la nécessité d'infrastructures supplémentaires et par conséquent, de prélèvement fiscaux pour les financer. Cette stratégie qui permet de gagner sur les deux tableaux est bien connue en économie de l'environnement, où la fiscalité verte génère un premier avantage en internalisant les effets externes sur l'environnement et un second, en permettant d'abaisser des prélèvements générateurs de distorsions (Bovenberg et De Mooij, 1994). La Suisse devrait mettre en œuvre cette tarification spéciale ainsi que le préconise depuis longtemps l'OCDE (Blöchliger, 2002). Elle devrait tout d'abord tester le système sur quelques tronçons autoroutiers très fréquentés comme entre Berne et Zurich, ou entre Genève et Lausanne. Comme l'a montré l'expérience aux Pays-Bas, une mise en œuvre rapide du système est cruciale. De la politique partisane et la chute du gouvernement sur une autre question ont donné un coup d'arrêt à ce projet, en dépit d'une adhésion initiale massive de tous les secteurs de la société néerlandaise (ITS-CH, 2013 ; OCDE, 2010b). Il importe également d'aborder la question du respect de la vie privée.

Recommandation pour promouvoir l'efficacité dans les transports

- Tester l'application d'une tarification spéciale aux heures de pointe sur certains axes routiers très fréquentés. Poursuivre la modulation des tarifs ferroviaires en fonction des heures creuses et des heures de pointe.

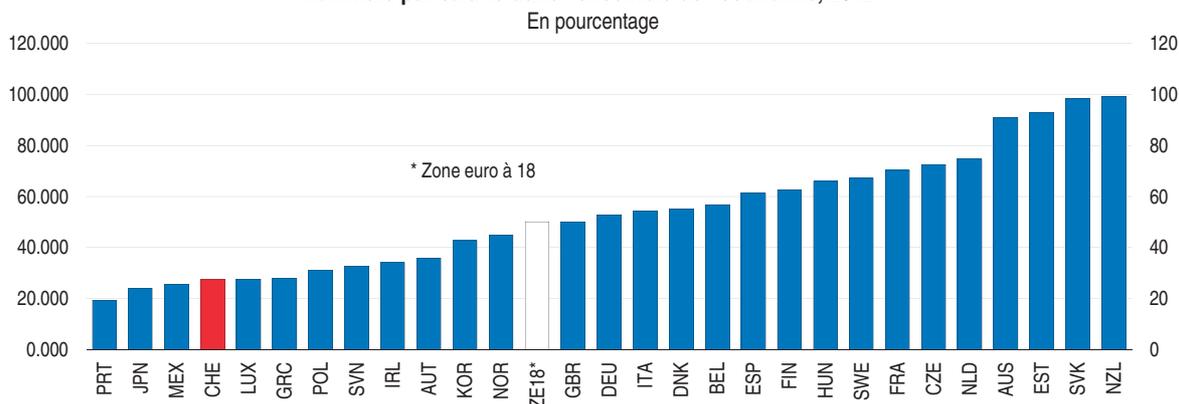
Renforcer la compétitivité et l'efficacité dans le secteur agricole

Avec 0.7 % du PIB, contre 2 % en valeur médiane dans l'OCDE, l'agriculture joue un rôle relativement mineur dans l'économie suisse. En revanche, sa part dans l'emploi total, à 4.1 %, est plus importante, signe d'une faible productivité (graphique 2.11, partie A). En effet, le tissu agricole suisse est constitué d'exploitations familiales de taille relativement modeste et de nombreuses mesures sectorielles soutiennent des pratiques agricoles extensives. Cela étant, les exploitations sont en cours de regroupement, leur nombre étant passé de 70 537 à 56 575 entre 2000 et 2012 et leur taille moyenne, de 15.2 à 18.3 hectares. Les terres agricoles, y compris les zones d'alpages (qui couvrent 36 % du territoire total), ont diminué de 5.4 % entre 1985 et 2009 par suite du développement des villes et des zones boisées. L'élevage et les cultures représentent respectivement 69 % et 31 % de la production agricole totale en valeur, le lait étant la première production (OCDE, 2014d).

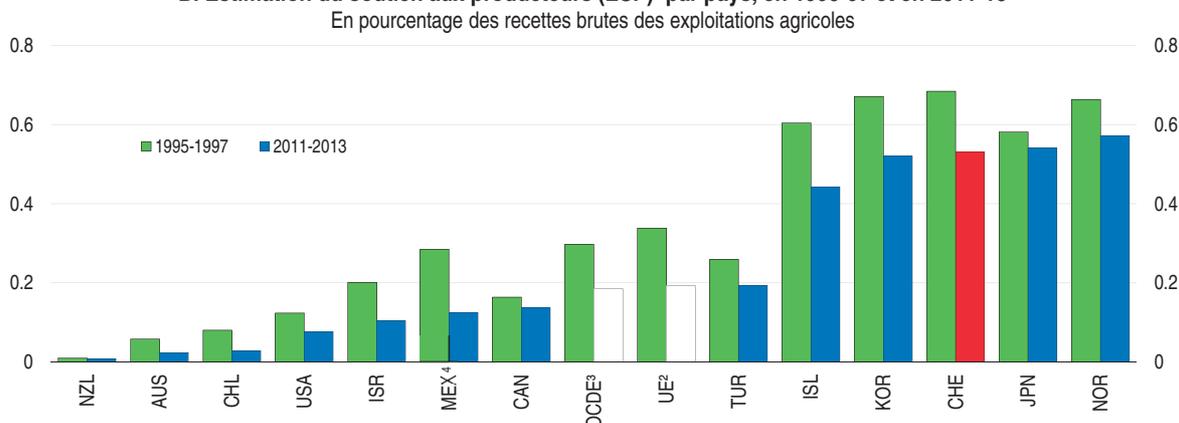
L'agriculture suisse a longtemps été largement protégée des forces du marché. Ainsi, dans les années 80, les prix alimentaires suisses étaient quatre fois et demie supérieurs, en moyenne, aux prix mondiaux. Un train de réformes, mis en œuvre au début de la décennie

Graphique 2.11. Une productivité faible et un soutien important aux producteurs dans l'agriculture

A. Valeur ajoutée nominale par salarié dans l'agriculture rapportée à la valeur ajoutée nominale par salarié dans l'ensemble de l'économie, 2012¹



B. Estimation du soutien aux producteurs (ESP) par pays, en 1995-97 et en 2011-13



1. Ou chiffres de la dernière année pour laquelle des données étaient disponibles.

2. UE à 15 pour 1995-97 et UE à 27 pour 2011-13.

3. Le total OCDE exclut les États membres de l'UE non membres de l'OCDE.

4. Chiffres de 1991-93 pour le Mexique, au lieu de 1995-97.

Source : Base de données de la Comptabilité nationale de l'OCDE et Base de données de l'OCDE sur les statistiques de l'agriculture.

StatLink <http://dx.doi.org/10.1787/888933293185>

suiuante, a considérablement réduit les distorsions du marché. En particulier, le soutien aux agriculteurs passe désormais de plus en plus souvent par des aides directes, qui faussent moins le marché qu'une politique de soutien des prix (encadré 2.4). En conséquence, les prix intérieurs se sont rapprochés des prix du marché mondial et les estimations du soutien aux producteurs (ESP) réalisées par l'OCDE pour la Suisse sont tombées de 78 % en 1986-88 à 53 % en 2011-13. Il reste que les prix payés aux producteurs étaient encore supérieurs d'environ 40% aux prix mondiaux en 2013 (avant la toute dernière revalorisation du franc Suisse) et que les ESP demeurent parmi les plus élevées de l'OCDE (graphique 2.11, partie B). Le niveau de ces aides coûte très cher au contribuable. En 2013, les dépenses budgétaires leur étant consacrées s'établissaient à 3.7 milliards CHF, soit 5.8 % des dépenses budgétaires totales de la Confédération (et 0.6 % du PIB) (OFAG, 2014). Les aides totales, telles que mesurées par l'estimation du soutien total (EST), correspondent à un peu plus de 1 % du PIB et sont financées à 58 % par les contribuables et à 42 % par les consommateurs (Jarrett et Möser, 2013).

Encadré 2.4. Les subventions directes dans l'agriculture suisse

Un nouveau système de subventions directes a été introduit progressivement à partir de 1993. Il existe deux grandes catégories de subventions directes. Les subventions directes à vocation générale sont des aides non liées à un type de production et sont versées à l'hectare, par tête de bétail, pour le bétail consommant des fibres alimentaires et pour l'agriculture dans les zones difficiles. Ces aides représentaient 2 147 millions CHF en 2013, dont plus de la moitié correspondaient à des subventions à l'hectare. La seconde catégorie est celle des subventions directes à vocation écologique, qui sont accordées à l'hectare ou par tête de bétail aux agriculteurs qui s'engagent volontairement à appliquer des pratiques agricoles plus strictes que celles requises par la réglementation publique et qui peuvent justifier de performances écologiques. Ces subventions visent des objectifs environnementaux et de bien-être animal. En 2013, leur montant s'est établi à 645 millions CHF, la principale sous-catégorie étant celles des aides versées aux éleveurs dont le bétail est maintenu régulièrement à l'extérieur (166 millions CHF).

La Suisse a adopté un nouveau cadre stratégique pour 2014-17 (Politique agricole 2014-17). Le principal changement est la suppression des paiements généraux à la superficie et la réaffectation des paiements plus étroitement liés à des objectifs spécifiques (pratiques agricoles), complétée par un système de paiements de transition pour rendre la réforme socialement acceptable. Un autre changement important est le remplacement des paiements généraux par tête de ruminant par un paiement à la superficie pour les pâturages, sous condition d'une densité minimale d'élevage. La plupart des contributions au bien-être animal et agroenvironnementales ont été maintenues dans le nouveau système de paiements, de même que les règles d'écoconditionnalité. Le montant global annuel budgété de ces paiements reste stable sur l'ensemble de la période, aux alentours de 2.8 milliards CHF (3.0 milliards USD), soit à peu près le même niveau qu'en 2012 et 2013.

Source : OCDE, *Examen des politiques agricoles de la Suisse*, 2015.

Le rythme de réforme dans le secteur agricole s'est essouffé ces dernières années et les obstacles aux mutations structurelles demeurent nombreux (OCDE, 2013b). Si la transition vers les aides directes a permis des gains d'efficacité, celles-ci représentent tout de même près des deux tiers du PIB agricole de la Suisse, ce qui laisse peu de place à ce que les agriculteurs gagnent par la vente de leur production sur le marché. Par conséquent, les signaux de prix ne jouent qu'un rôle secondaire dans l'orientation des choix d'exploitation, ce qui a toutes les chances de freiner le développement d'un secteur de production alimentaire compétitif, capable de répondre efficacement à l'évolution des préférences des consommateurs (OCDE, 2015b). Les changements politiques futurs devront viser à abaisser le niveau général du soutien aux agriculteurs pour inciter ces derniers à optimiser leur production. Dans le même esprit que les subventions directes à vocation écologique, certaines aides directes à vocation générale pourraient être transformées en subventions directes à la productivité, c'est-à-dire qu'elles seraient versées sous réserve de la mise en place de méthodes d'exploitation génératrices de gains de productivité. De même, certaines aides directes à vocation générale pourraient être versées sous réserve d'accroître le pourcentage de revenu provenant d'activités marchandes.

Les obstacles aux échanges pèsent eux aussi sur l'efficacité du secteur agricole et il convient de continuer à les éliminer. La protection douanière est très variable d'un secteur à l'autre et au niveau intrasectoriel, s'établissant en moyenne à 32 % pour les produits agricoles contre 1.4 % en Australie et 9 % aux États-Unis, avec des effets négatifs sur la

productivité (OMC, 2013, 2014 et 2015). Les importations agro-alimentaires sont également réglementées par un système complexe de contingents tarifaires. Consigné dans un document de 300 pages, le système comporte 28 contingents tarifaires, 58 sous-contingents et 80 contingents tarifaires préférentiels bilatéraux autres que ceux relevant du Système généralisé de préférences (SGP), en vertu desquels tous les produits sont libres de droits de douane à l'importation (OCDE, 2015b). Il conviendrait également d'envisager la suppression des dernières subventions à l'exportation de produits transformés (les exportateurs de produits alimentaires transformés bénéficient de mesures de compensation pour le coût élevé des intrants produits localement) afin de réduire les interférences avec le marché national et les marchés mondiaux.

Les dépenses agricoles sont également affectées par des distorsions dues aux incohérences entre les instruments de l'action publique et ses objectifs. Par exemple, les subventions versées pour maintenir une production bovine dans des régions géographiquement moins favorisées incitent à augmenter le chargement des pâturages en bétail. Ce phénomène fait peser de lourdes contraintes sur l'environnement, ce qui est contraire aux objectifs environnementaux visés par les subventions directes à vocation écologique (OCDE, 2015b). De même, le niveau des droits de douane sur les produits agricoles renchérit le prix des matières premières importées utilisées dans l'industrie agro-alimentaire, ce qui empêche les producteurs nationaux de vendre des produits à prix compétitif. Quant aux aides directes à vocation générale, elles freinent les mutations structurelles nécessaires dans le secteur agricole en maintenant des productions là où elles ne sont économiquement pas viables et en cantonnant leur développement sur des terres plus basses et plus productives. Le dernier *Examen des politiques agricoles de la Suisse* (OCDE, 2015b) préconise un cloisonnement plus clair des objectifs et des instruments de l'action publique en adoptant une stratégie différenciée. En particulier, l'*Examen* recommande d'établir une distinction entre les mesures qui visent les défaillances du marché et celles qui sont axées sur le revenu des agriculteurs.

Recommandations pour promouvoir l'efficacité dans l'agriculture

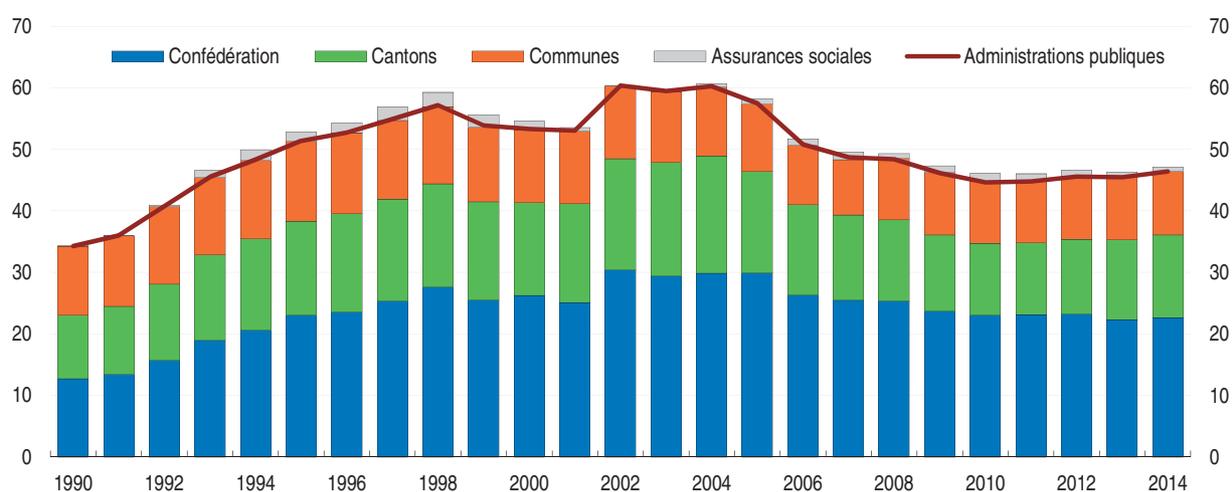
- S'inspirer du modèle des subventions directes à vocation écologique et redéployer certaines aides à vocation générale pour mettre en place : 1) des subventions directes « efficacité », subordonnées à la mise en place de méthodes d'exploitation génératrices de gains de productivité et 2) des subventions directes « marché », pour accroître le pourcentage de revenu provenant d'activités marchandes plutôt que de subventions directes.
- Réduire les droits de douane sur l'importation de produits agricoles et les subventions à l'exportation versées aux producteurs de produits alimentaires transformés.
- Cloisonner les objectifs et les instruments de l'action publique en établissant une distinction entre les mesures qui visent les défaillances du marché et celles qui sont axées sur le revenu des agriculteurs.

Améliorer l'efficacité allocative des dépenses publiques

Fortes d'une dette publique d'environ 45 % du PIB (de 35 % selon la définition de Maastricht), soit 10 % de moins qu'en 1998, les finances publiques de la Suisse se portent très bien. Les cantons voient leur endettement diminuer en pourcentage du PIB grâce à une

bonne conjoncture économique et à des mécanismes de limitation de la dette. De fait, les règles de « frein à l'endettement », mises en place dans les années 1990 dans la plupart des cantons, et en 2001 au niveau de la Confédération, ont incontestablement contribué au recul des taux d'endettement par rapport au PIB (graphique 2.12). Cela étant, le tableau est plus nuancé s'agissant des communes et du système d'assurances sociales. En particulier, les perspectives des dépenses de protection sociale sont de plus en plus corrélées aux évolutions démographiques et risquent d'évincer d'autres catégories de dépenses publiques. Les régimes de péréquation au niveau national et cantonal ont également une incidence sur la répartition des ressources publiques entre les unités administratives et les domaines d'intervention. La présente section s'intéresse aux moyens d'améliorer les dispositions et obligations constitutionnelles pour promouvoir une meilleure efficacité allocative des dépenses publiques et éviter le risque de sous-financement de certaines grandes catégories de dépenses. Elle formule également des recommandations dans le but d'accroître le rôle et l'efficacité des appels d'offres dans les marchés publics en tant que moyen d'obtenir un bon rapport coût-efficacité dans la délivrance de services publics de qualité.

Graphique 2.12. **Évolution de la dette brute des administrations publiques en pourcentage du PIB selon l'unité administrative, 1990-2014¹**



1. Les données pour 2014 correspondent à des projections dans le cas des cantons et des communes et par conséquent, des administrations publiques.

Source : Administration fédérale des finances (AFF).

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888933293194>

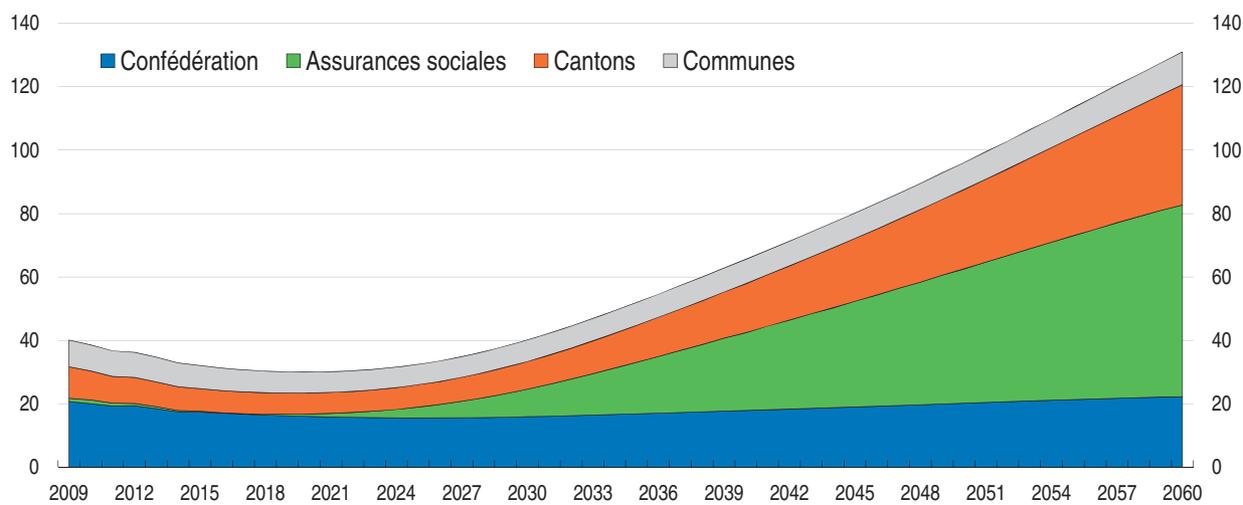
Remédier à la hausse des dépenses de retraite

Si le maintien sous contrôle, grâce au frein à l'endettement, de la dette de la Confédération et des cantons est efficace, il reste que 40 % des dépenses publiques totales sont consacrées aux assurances sociales (AFF, 2014a). Or, à l'exception de certains paiements de transfert fédéraux de montant modeste, les dépenses de protection sociale, comme celles du régime public d'assurance-vieillesse (assurance vieillesse et survivants, AVS) sont exclues de la comptabilité fédérale et par conséquent, échappent à l'application de la règle de frein à l'endettement. De même, il est important de noter que de nombreuses dépenses d'assurances sociales sont corrélées à des facteurs démographiques, comme le vieillissement, ce qui mettra de plus en plus à rude épreuve les finances publiques, indépendamment de la solidité de l'économie. Des projections montrent que si les taux de progression des dépenses sociales et de santé continuent au même rythme, leur quote-part dans les dépenses publiques totales

grimpera à 70 % d'ici 2030 (economiesuisse, 2012). Les hausses les plus fortes seront celles de la prévoyance vieillesse, dont le coût devrait passer, selon les projections, de 9.6 % à 11 % du PIB en 2030, et de la dépendance (soins de longue durée), qui devrait passer de 0.6 % à 1.9 %. D'autres simulations, qui englobent la totalité des dépenses publiques, confirment que les assurances sociales sont le secteur dans lequel le taux d'endettement augmentera le plus fortement (graphique 2.13). Si aucune mesure corrective n'est prise, la dette publique pourrait dépasser 130 % du PIB à l'horizon 2060 (DFF, 2012).

Graphique 2.13. **Projections pour l'évolution des finances publiques**

Taux d'endettement en pourcentage du PIB, scénario de référence



Source : Département fédéral des finances (DFF), *Perspectives à long terme des finances publiques en Suisse*, 2012, Berne.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888933293200>

Dans le système suisse de protection sociale, les droits à prestations et les cotisations sont fixés par la loi, sans garantie que ces dernières suffisent pour couvrir les prestations (Bruchez et Matter Schaffner, 2011). En laissant de côté cet aspect essentiel des finances publiques, la règle de frein à l'endettement peut être trompeuse en laissant croire que les finances publiques seront toujours sous contrôle. S'il est toujours possible de modifier le frein à l'endettement, comme cela s'est fait en 2008 pour y inclure les dépenses exceptionnelles, les règles de ce type ne sont pas l'outil idoine pour maîtriser les dépenses sociales. De surcroît, l'intégration de ces dépenses risquerait d'avoir pour effet d'exclure d'autres dépenses positives pour la productivité, notamment dans l'éducation et les transports. Il existe déjà un certain effet d'éviction par l'assurance-vieillesse puisque 20 % environ des dépenses afférentes sont couvertes par la Confédération, ainsi que 38 % des dépenses de l'assurance-invalidité (AI) (Bruchez et Matter Schaffner, 2011).

Le régime de retraite suisse repose sur trois piliers. Le premier est celui de la prévoyance-vieillesse (AVS). Il s'agit d'un régime à prestations définies, financé en grande partie par les cotisations prélevées sur les revenus du travail. Depuis 1975, le taux de cotisation, applicable à égalité aux salariés et aux employeurs, est de 8.4 %. Le budget fédéral, qui couvre 20 % environ des dépenses d'AVS, constitue sa deuxième source de financement. Le solde, soit 6 %, est couvert par des recettes fiscales spécialement affectées, notamment par la taxe sur les tabacs. La formule de calcul pour le paiement des droits à pension prend en compte le nombre d'années de cotisation et les revenus annuels antérieurs. Le deuxième pilier est un régime par capitalisation. Il est financé par des

cotisations salariales et patronales sur les revenus du travail et par les revenus de l'épargne ainsi constituée. Le taux de cotisation varie en fonction de l'âge du salarié et passe de 7 % entre 25 et 34 ans à 18 % entre 55 et 64/65 ans. L'employeur est tenu de cotiser au moins autant que le salarié. Quant au troisième pilier, il s'agit d'un régime d'épargne-retraite privé ouvrant droit à une déduction fiscale et plafonné à 6 768 CHF par an pour les salariés affiliés au deuxième pilier. Compte tenu de l'allongement de l'espérance de vie et de la baisse de la fertilité, la diminution en résultant pour le rapport actifs/retraités va devenir délicate pour le premier pilier (prévoyance-vieillesse) puisque les dépenses de retraite sont financées par les actifs actuels. De 6.2 actifs par retraité en 1950, le ratio est tombé à 3.8 en 2010 et devrait reculer à 2.0 d'ici 2050 (Avenir Suisse, 2013b). Parallèlement, le taux de fertilité a reculé de 2.7 à 1.5 depuis le milieu des années 1960.

Toutes choses égales par ailleurs, il existe trois moyens pour compenser les incidences du vieillissement sur le financement de la protection sociale : augmenter les recettes (en majorant les cotisations), diminuer les dépenses (en réduisant les prestations) et relever l'âge de départ à la retraite. Toute réforme doit prendre en considération l'impact qu'elle aura sur l'offre de main-d'œuvre (qui constitue l'assiette des cotisations pour les assurances sociales), le total des prélèvements fiscaux et enfin, la croissance économique. Une analyse globale en équilibre général, tenant compte de toutes les interactions, a été conduite par Keuschnigg et al. (2011). Dans leur modèle à générations imbriquées, les auteurs visent à maintenir constantes les prestations tout en modulant les cotisations, l'âge de départ à la retraite (de 65 ans actuellement pour les hommes et 64 ans pour les femmes), ainsi que plusieurs caractéristiques essentielles du système suisse. Conformément aux projections démographiques, les auteurs partent de l'hypothèse d'un doublement approximatif du taux de dépendance du fait d'une longévité accrue, d'un accroissement de 10 % de la population totale sur le long terme et d'une diminution de 6% de la population en âge de travailler. Plusieurs réformes sont envisagées dans cet exercice de modélisation, notamment le relèvement de l'âge de la retraite, le déplafonnement du revenu pour le calcul des pensions (actuellement, les cotisations sur les salaires supérieurs à 79 560 CHF ne donnent pas lieu à une majoration des pensions au titre du premier pilier), la suppression des prestations de chômage de l'assiette de calcul des cotisations (ce qui n'incite pas à la recherche d'emploi), la promotion de la concurrence entre les organismes de retraite et la réduction de leurs charges administratives et enfin, l'incitation à la formation tout au long de la vie.

L'exercice de modélisation montre que si les autorités ne modifient pas les règles de prestations actuelles et ajustent la fiscalité et les taux de cotisation pour maintenir les budgets à l'équilibre, la pression fiscale réglementaire sur le travail devra progresser de 21 %, l'emploi total diminuera de 11.8 % en valeur absolue et le PIB par habitant baissera de 20 %. Cela étant, les incidences négatives du vieillissement peuvent être compensées en grande partie par un train de réformes complet, destiné à dynamiser l'offre globale de main-d'œuvre et par conséquent, l'assiette des cotisations. Les auteurs établissent que la mesure de loin la plus efficace est de repousser de quatre ans l'âge de départ à la retraite, ce qui permet de conserver l'équilibre des régimes sans ajuster les taux de cotisation et de remplacement des pensions. L'idée étant que les générations futures, en vivant plus longtemps, devront partager leur gain de durée de vie entre activité et retraite dans la même proportion que les générations actuelles. Si actuellement les agents économiques passent les trois quarts de leur vie d'adulte au travail et un quart à la retraite, chaque année supplémentaire d'espérance de vie devra être partagée de la même manière. Parce qu'elle

taxe la consommation plutôt que le travail, l'augmentation de la TVA est jugée moins préjudiciable à l'offre de main-d'œuvre que la fiscalité du travail car elle constitue aussi un impôt sur le patrimoine des retraités, prélevé sur les dépenses de patrimoine. Plusieurs pays de l'OCDE comme l'Islande, Israël et la Norvège ont déjà fixé l'âge légal de la retraite à 67 ans. La Suisse devrait porter l'âge de la retraite à 65 ans pour les deux sexes et le moduler ensuite en fonction de l'espérance de vie.

Toujours dans le souci de stimuler l'offre de main-d'œuvre, en particulier parmi les tranches plus âgées de la population, il pourrait être bénéfique d'assortir toute réforme des retraites de politiques d'accompagnement appropriées. En effet, l'une des voies pour accroître l'offre de main-d'œuvre est de « mieux travailler avec l'âge » en optimisant les possibilités d'emploi tout au long de la vie des individus (OCDE, 2014e). À cet égard, la Suisse fait bonne figure et affiche l'un des meilleurs taux d'emploi des travailleurs âgés dans l'OCDE. Ainsi en 2014, 71.6 % des Suisses de 55-64 ans étaient actifs, derrière l'Islande (84.2 %), la Nouvelle-Zélande (76.2 %), la Suède (74.2 %) et la Norvège (72.2 %), mais largement devant la moyenne de l'OCDE, de 56 %. Toutefois, ce bon score est surtout imputable aux hommes diplômés de moins de 60 ans (Düll et Sonnet, 2014). À 20.3 %, le taux d'emploi des travailleurs de 65-69 ans classe la Suisse au 14^e rang des 34 pays de l'OCDE, loin derrière l'Islande, première, avec 48 % (OCDE, 2014e). Conformément aux recommandations de précédentes *Études économiques*, l'une des options pour stimuler l'offre de main-d'œuvre des travailleurs plus âgés est d'augmenter les retraites versées aux personnes travaillant au-delà de l'âge normal de la retraite. C'est ainsi qu'au Portugal, les retraites sont majorées de 12 % pour chaque année supplémentaire d'activité, de 10.4 % au Royaume-Uni et de 8.4 % au Japon. En Suisse, les retraites n'augmentent qu'entre 5.2 % et 6.3 % (OCDE, 2013a). Une autre option est de continuer à réduire les mesures actuelles favorisant la retraite anticipée, en particulier dans le deuxième pilier, lesquelles mesures vont de l'obligation de départ anticipé à des dispositifs très incitatifs pour les salariés les plus méritants. De même, la formation sur poste des travailleurs de 55-64 ans non diplômés de l'université est sept fois moins développée que pour les diplômés. Des programmes ciblés devraient être mis sur pied pour améliorer les compétences des travailleurs plus âgés non diplômés. En Suisse, 665 entreprises seulement (soit un peu plus de 1 %) emploient du personnel ayant passé l'âge légal de la retraite (*Le Temps*, 2015). Des mesures pourraient donc être prises en Suisse, mais aussi en France, en Norvège et aux Pays-Bas, du côté de la demande, pour inciter les employeurs à recruter et à maintenir en poste leurs salariés proches ou au-delà de l'âge de la retraite (Sonnet et al., 2014). Les autorités suisses vont dans la bonne direction. Elles ont décidé de rencontrer régulièrement les partenaires sociaux et les représentants des cantons pour examiner les meilleurs pratiques concernant l'aptitude à l'emploi des travailleurs plus âgés. La première de ces rencontres a eu lieu en avril 2015.

Une réforme globale des retraites (Prévoyance vieillesse 2020) couvrant les premier et deuxième piliers est actuellement en cours d'examen au Parlement. Les principales modifications sont les suivantes : harmonisation de l'âge de la retraite (actuellement de 64 ans pour les femmes) à 65 ans pour les deux sexes ; augmentation du taux de TVA de 1.5 pour cent pour financer le premier pilier ; assouplissement des modalités de transition vers la retraite (en prévoyant, en particulier, le retrait progressif d'activité) ; abaissement de 6.8 à 6 % du « taux de conversion » dans le deuxième pilier (rente annuelle servie en pourcentage de l'épargne-retraite constituée).

Recommandations pour remédier à la hausse des dépenses de retraite

- Fixer l'âge de la retraite à 65 ans pour les deux sexes et le moduler ensuite en fonction de l'espérance de vie.
- Majorer les retraites versées aux personnes travaillant au-delà de l'âge de la retraite et réduire les mesures actuelles favorisant la retraite anticipée.
- Mettre sur pied des programmes visant à améliorer les compétences des travailleurs plus âgés non diplômés pour les aider à demeurer productifs plus longtemps.

Améliorer l'efficacité de la péréquation budgétaire

L'objectif de la péréquation budgétaire est de fournir un niveau minimum acceptable de services publics dans des juridictions administratives hétérogènes sans alourdir la pression fiscale. La péréquation budgétaire en Suisse est mise en œuvre par un transfert de ressources budgétaires entre les juridictions, dans le but de compenser leurs différences dans la capacité à lever des recettes et dans les charges de services publics (Blöchliger et Charbit, 2008). Il existe en Suisse un système dit de « péréquation financière nationale » entre la Confédération et les cantons, mais chaque canton dispose de son propre système de péréquation pour les communes de son ressort. Le système de péréquation entre la Confédération et les cantons comporte deux instruments principaux : la « péréquation des ressources » et la « compensation des charges excessives ». Il existe par ailleurs un fonds de cohésion, doté d'une enveloppe de 366 millions CHF, dont l'objet est d'amortir l'impact des dernières réformes et qui devrait durer jusqu'en 2036.

La péréquation des ressources repose sur le potentiel de recettes des cantons, lequel est déterminé par les revenus et le patrimoine imposables des particuliers et par les bénéfiques imposables des entreprises. Le potentiel de recettes sert à calculer une moyenne normalisée, par exemple égale à 100, après quoi les cantons sont classés en fonction de leur force ou de leur faiblesse financière (selon que leurs ressources sont supérieures ou inférieures à 100). Les cantons à faible potentiel reçoivent des transferts des cantons à fort potentiel (péréquation financière horizontale) et de la Confédération (péréquation verticale). L'une des principales fonctions du système de péréquation des ressources est de permettre aux juridictions les plus pauvres de rivaliser fiscalement avec les plus riches (Oates, 2003). Aussi la péréquation budgétaire permet-elle d'égaliser quelque peu les règles du jeu dans la course à l'attractivité économique.

La compensation des charges permet de contrebalancer les différences de charges entre cantons, qui résultent de facteurs géographiques, topographiques et sociodémographiques induisant des différences d'obligations ou de budget dans la prestation des services publics. Ainsi, les infrastructures, la maintenance des réseaux routiers en hiver et les services scolaires (les bus scolaires, par exemple) coûtent plus cher aux cantons alpins, alors que les cantons urbains comptent une population de pauvres et de résidents étrangers supérieure à la moyenne, qui nécessitent plus de mesures d'aide. En 2014, les transferts au titre de la péréquation des ressources entre la Confédération et les cantons se sont établis à 2.2 milliards CHF, et à 1.5 milliard pour ce qui est des transferts intercantonaux, soit un montant total de 3.7 milliards CHF. Quant aux transferts de compensation des charges, tous effectués par la Confédération, ils se sont établis à 0.7 milliard CHF, une somme répartie à parts égales entre facteurs topogéographiques et facteurs sociodémographiques (Dafflon, 2014). Le montant total des transferts, de près de 4.5 milliards CHF, représente 0.7 % du PIB.

Au niveau de la Confédération, une réforme importante de la péréquation financière et de la répartition des tâches entre cantons et Confédération a été adoptée par referendum en 2014. Un rapport publié récemment conclut que la mise en œuvre de cette réforme est une réussite à plusieurs égards (Conseil fédéral, 2014). Ainsi, le rapport relève que la quote-part des transferts non affectés est passée de 24 % à 40 %, conformément à l'objectif de renforcement de l'autonomie financière des cantons. Le rapport note également que l'objectif d'une dotation financière minimale par habitant, de 85 % de la moyenne suisse, a été dépassé dans l'ensemble des cantons sur la période de référence. L'objectif dit d'un « désenchevêtrement des tâches et de leur financement » a également été atteint, puisque 17 tâches sur un total de 33 jadis communes ont été « désenchevêtrées ». La Confédération a désormais la compétence exclusive sur sept domaines d'intervention (dont les autoroutes, la prévoyance vieillesse et l'assurance-invalidité), tandis que dix domaines d'intervention (dont les institutions d'intégration et de prise en charge des personnes handicapées et les écoles pour enfants et jeunes ayant un besoin de formation particulier) ont été « cantonalisés ». La Confédération et les cantons continuent d'être conjointement responsables de 16 domaines d'intervention (dont le trafic régional).

Plusieurs problèmes perdurent. La nature même du système de transferts fait courir le risque que les ressources transférées aux cantons ne soient pas adaptées à leurs besoins. Ainsi, certains cantons ont vu leurs charges surcompensées par rapport au critère légal de 85 % de la moyenne nationale des ressources par habitant (Taboga et Utz, 2014). De fait, l'impact des ajustements de transferts ne pourra pas être connu avant que le Conseil fédéral ne produise son prochain rapport périodique prévu pour 2018, ce qui n'est pas idéal. D'ici là, il est probable que certaines charges auront été à nouveau sous-compensées ou surcompensées. Il serait très utile de connaître les raisons précises de cette surcompensation et de modifier en conséquence la formule de calcul des transferts.

S'agissant de l'atténuation des disparités de capacité financière et de pression fiscale, peu de progrès ont été constatés depuis les réformes de 2004. Même si plusieurs cantons ont été en mesure d'abaisser leurs taux d'imposition, le phénomène tient moins au système de péréquation financière nationale en soi qu'à la bonne conjoncture économique et aux bénéfices distribués par la Banque nationale suisse aux cantons. Cela étant, avec le système actuel, les cantons moins prospères sont peu incités à améliorer leur potentiel de ressources : en effet, le dispositif de péréquation opère de telle façon que les cantons sont alors exposés à une baisse correspondante de leurs paiements compensatoires, égale en moyenne à 80 % des recettes levées (Conseil fédéral, 2014). Il conviendrait de ramener ce taux d'imposition implicite (« taux d'écrêtement marginal ») à un niveau plus incitatif, de 60 % par exemple. Afin d'attirer les entreprises tout en limitant l'augmentation du potentiel de recettes, il faudrait affecter une plus faible pondération aux bénéfices des sociétés dans le calcul du potentiel de ressources, ainsi qu'il est évoqué dans le projet de réforme de l'impôt sur les bénéfices des sociétés. De surcroît, il serait utile d'étudier si l'aléa moral est un vrai problème. D'autres questions se posent quant à la capacité financière des cantons à gérer l'évolution de leurs structures de charges. Ainsi, la clé de répartition actuelle 50-50 entre les facteurs démographiques et les facteurs topographiques/géographiques dans le dispositif de péréquation des charges ne prend pas en compte le rôle croissant des facteurs socio-économiques et est donc préjudiciable aux cantons plus urbanisés. Le système de péréquation devrait être modifié pour tenir compte des réalités de la Suisse moderne.

Recommandations pour améliorer l'efficacité de la péréquation budgétaire

- Ramener le taux d'imposition implicite des cantons qui augmentent leur potentiel de recettes à 60 % au maximum et moins pondérer les bénéfices des sociétés dans le calcul du potentiel de ressources.
- Envisager de réduire les transferts aux cantons dont l'effort fiscal est inférieur à celui des cantons contributeurs.
- Chercher à mieux comprendre les causes des phénomènes de surcompensation et de sous-compensation et modifier en conséquence la formule de calcul des transferts.

Accroître la quote-part des marchés publics passés par adjudication

Grâce à l'externalisation et aux procédures d'adjudication, les autorités sont en mesure d'assurer une prestation de services publics de qualité à un coût moindre. En Suisse, les marchés publics représentaient 25 % des dépenses publiques en 2013 contre 23 % en 2011, un chiffre toutefois inférieur à la moyenne de l'OCDE (29 %) et de seulement la moitié du maximum de 45 % enregistré aux Pays-Bas (OCDE, 2013b ; OCDE, 2015c). À 5.3 %, les dépenses d'externalisation des administrations publiques en pourcentage du PIB se classaient à l'avant-dernier rang des pays de l'OCDE en 2013, représentent moins d'un tiers de celui des Pays-Bas.

Après la signature, en avril 1994, de l'accord sur les marchés publics négocié dans le cadre de l'OMC (AMP-OMC), la Suisse a libéralisé son système des marchés publics pour le rendre plus transparent et plus équitable. Cette évolution a été facilitée par la transposition de l'accord dans le droit suisse, avec l'adoption de la loi fédérale sur les marchés publics du 16 décembre 1994 (LMP) et de ses ordonnances d'application, ainsi que de l'Accord intercantonal du 25 novembre 1994 sur les marchés publics (AIMP), qui constituent à eux tous le fondement du droit des adjudications en Suisse (Oesch, 2010). L'accès au marché est régi par ailleurs par la loi de 1995 sur le marché intérieur et par plusieurs autres réglementations. En outre, la Suisse et l'UE ont signé en 1999 un accord bilatéral sur les marchés publics. Celui-ci fait partie d'un ensemble de sept accords sectoriels (*Accords bilatéraux I*), lesquels sont désormais menacés après le vote positif au referendum contre l'immigration de masse, en 2014. L'accord avec l'UE étend la procédure de l'OMC aux marchés passés par les communes, aux entreprises privées exerçant un mandat public dans les domaines de l'eau, de l'énergie et du gaz, ainsi qu'aux marchés passés par les opérateurs publics des télécommunications et du transport ferroviaire (Schneider et al., 2014). Outre qu'il favorise des gains d'efficacité en ouvrant les appels d'offres suisses aux entreprises européennes, l'accord avec l'UE ouvre également aux entreprises suisses un marché européen des adjudications publiques d'une valeur estimée à 1 500 milliards CHF (economiesuisse, 2014).

L'accroissement de la quote-part des marchés publics passés par voie d'adjudication et l'amélioration du cadre actuel pourraient permettre de diminuer les dépenses publiques. Malgré l'adoption des principes de l'OMC, des inefficiences notables demeurent dans le système actuel des appels d'offres en raison d'un manque d'homogénéité des procédures dans les cantons et la Confédération. Une plus grande harmonisation s'impose, en particulier parce que 80 % des appels d'offres sont passés par des entités infranationales (à savoir les cantons), soit l'un des taux les plus élevés de l'OCDE (OCDE, 2013d). Conformément aux recommandations formulées dans l'Étude de 2007, des progrès ont été

accomplis en modifiant les textes d'application en 2008, qui visaient à simplifier et à accélérer les procédures de passation de marchés et à réglementer le recours à des procédures en ligne plus transparentes (OCDE, OECD, 2007 et 2009). Une révision du cadre juridique est en cours et prévoit d'aligner la législation des cantons et de la Confédération sur l'AMP-OMC révisé, entré en vigueur en avril 2014. Cet alignement devrait déboucher sur une plus grande uniformisation des procédures et favoriser une concurrence équitable et transparente. Il conviendrait que la Suisse applique des procédures uniformes dans l'ensemble de ses juridictions.

Dans le cadre de ses initiatives en faveur d'une plus grande transparence, la Suisse devrait également assurer une traçabilité plus systématique de ses dépenses de marchés publics afin de mieux rendre compte des procédures d'achats et de voir aussi qui en bénéficie le plus. En effet, il a été constaté que par rapport à leur quote-part dans le PIB suisse, les entreprises des cantons francophones et italophones sont sous-représentées dans les marchés attribués par la Confédération et ses organes. L'aspect linguistique, en particulier, pose problème car certains appels d'offres exigent que les offres ne soient soumises qu'en allemand (CGSO, 2014). Il conviendrait de prendre des mesures pour supprimer définitivement ces pratiques discriminatoires, proscrites par la loi de 1995 sur le marché intérieur. Enfin, la Suisse devrait également annoncer son programme des appels d'offres à venir, comme le font plusieurs autres pays, afin de permettre aux entreprises intéressées d'anticiper (OCDE, 2013d).

Une plate-forme en ligne (www.simap.ch) a été inaugurée en mars 2009 pour centraliser et harmoniser tous les avis de marchés et la collecte des données pour les candidats. En 2014, le montant des marchés publics ayant fait l'objet d'un avis par ce site Internet a atteint 13.1 milliards CHF au total, soit 20 % des dépenses publiques totales (Tanner, 2015). La Recommandation du Conseil de l'OCDE sur les marchés publics encourage l'utilisation des technologies numériques pour garantir la transparence, favoriser la concurrence et optimiser les ressources affectées aux marchés publics. La plate-forme suisse pour les marchés publics permet seulement de publier les avis de marchés. Le programme pour l'administration en ligne a pointé la nécessité de développer les fonctionnalités du site pour permettre aux entreprises de télécharger les documents d'appels d'offres et de soumettre leur offre par le web. Des profils de soumissionnaire et des formulaires types ont été mis en place en 2014. La fonction de chargement sur le portail, qui permettra aux utilisateurs de retourner leur offre par voie électronique, devrait être intégrée ultérieurement. Au-delà des fonctionnalités actuelles ou prévues, la plate-forme n'offre rien concernant la mise en œuvre et la gestion des contrats (commandes, facturation électronique, évaluation de performances).

Recommandations pour utiliser les marchés publics comme un moyen pour améliorer l'efficacité de la dépense publique

- Augmenter le pourcentage des marchés publics alloués par appels d'offre.
- Harmoniser les procédures de passation de marchés à tous les niveaux de juridiction. Améliorer la transparence par une traçabilité systématique des dépenses de marché publics et la publication des résultats. Développer les fonctionnalités du site www.simap.ch.

Bibliographie

- AFF (2014a), *Les finances publiques 2014, Mémento statistique*, Administration fédérale des finances, Berne.
- AFF (2014b), *Statistique financière 2012 de la Suisse, Rapport annuel*, Administration fédérale des finances, Berne.
- Agasisti, T. et P. Zoido (2015), « The Efficiency of Secondary Schools in an International Perspective: Preliminary Results from PISA 2012 », *OECD Education Working Papers*, n° 117, Éditions OCDE, Paris.
- ANQ (2013), *Rapport annuel de l'ANQ*, Association nationale pour le développement de la qualité dans les hôpitaux et les cliniques, Berne.
- ASSM (2012), « Sustainable Medecine », *Position Paper*, Académie suisse des sciences médicales, Bâle.
- Avenir Suisse (2013a), *Mobility Pricing: la vérité des coûts dans les transports*, Zurich.
- Avenir Suisse (2013b), *Une cure de jouvence pour la prévoyance vieillesse : Propositions de réforme du deuxième pilier*, Zurich.
- Baumol, W.J. (1967), « Macroeconomics of unbalanced growth: The anatomy of urban crisis », *American Economic Review*, vol. 57, pp. 415-26.
- Blöchliger, H. (2002), « La tarification routière, une alternative au modèle actuel de financement des routes », *La vie économique*, 05/2002, pp. 4-7.
- Blöchliger, H. et C. Charbit (2008), « Fiscal Equalization », *OECD Economic Studies*, n° 44, 2008/1, pp. 1-22.
- Bovenberg, A.L. et R.A. de Mooij (1994), « Environmental levies and distortionary taxation », *American Economic Review*, vol. 84, pp. 1085-89.
- Bruchez, P.A. et E. Matter Schaffner (2011), « Des règles budgétaires pour les assurances sociales », *La vie économique*, 1-2/2011, pp. 27-30.
- B,S,S. Volkswirtschaftliche Beratung AG (2014): *Fachkräftemangel in der Schweiz – Ein Indikatorensystem zur Beurteilung der Fachkräftenachfrage in verschiedenen Berufsfeldern*, Studie im Auftrag des Staatssekretariats für Wirtschaft (SECO), Bâle.
- Cattaneo, M. et S. Wolter (2012), « Migration policy can boost PISA results: Findings from a natural experiment », *IZA Discussion Paper Series*, n° 6300, pp. 1-19.
- Cattaneo, M. et S. Wolter (2015), « Better Migrants: Better PISA Results, Findings from a Natural Experiment », *IZA Journal of Migration*, à paraître.
- CFF (2014), *Les CFF : faits et chiffres 2014*, Chemins de fer fédéraux suisses, Berne.
- CGSO (2014), *Déséquilibre entre régions linguistiques lors de l'octroi des commandes de la Confédération et des régies fédérales: la CGSO et l'Office fédéral des constructions et de la logistique s'engagent pour corriger la situation*, Communiqué de presse, 26 novembre, Conférence des gouvernements de Suisse occidentale, Berne/Fribourg.
- Confédération suisse (2014), *Rapport annuel du surveillant des prix*, Berne.
- Conseil fédéral (2014), *Rapport sur l'évaluation de l'efficacité 2012-15 de la péréquation financière entre la Confédération et les cantons*, Berne.
- CSRE (2014), *Rapport 2014 sur l'éducation en Suisse*, Centre suisse de coordination pour la recherche en éducation, Aarau.
- Dafflon, B. (2014), « Fiscal Equalization : the Swiss way, federal, cantonal, local », presentation at the *Fiscal Equalization Transfers – International Perspectives: Lessons for Poland* conference, 11-12 décembre, Varsovie.
- DFE (2011), *Valorisation optimale des chances, Déclaration 2011 sur les objectifs politiques communs concernant l'espace suisse de la formation*, Département fédéral de l'économie, Berne.
- DFF (2012), *Perspectives à long terme des finances publiques en Suisse*, Département fédéral des finances, Berne.
- Düll, N. et A. Sonnet (2014), « Continuer à travailler après 55 ans : la Suisse pourrait faire mieux », *La vie économique*, 11/2014, pp. 49-52.
- Dutu, R. et P. Sicari (2015), « An Application of Data Envelopment Analysis to Swiss Public Expenditure », *Documents de travail du Département des affaires économiques de l'OCDE* (à paraître).
- economiesuisse (2012), *Garantir la pérennité des assurances sociales grâce à des mécanismes d'intervention*, dossier politique, n° 19, Genève.

- economiesuisse (2014), *Comment la Suisse bénéficie des accords bilatéraux*, dossier de travail, pp. 1-6.
- Égert, B., T. Koźluk et D. Sutherland (2009), « Infrastructure and Growth: Empirical Evidence », *Documents de travail du Département des affaires économiques de l'OCDE*, n° 685, Éditions OCDE.
- EUROSTAT (2015), *Mortality and life expectancy statistics*, Kirchberg, Luxembourg.
- Filippini, M., G. Masiero et K. Moschetti (2006), « Socioeconomic determinants of regional differences in outpatient antibiotic consumption: Evidence from Switzerland », *Health Policy*, vol. 75, n° 1, pp. 77-92.
- Filippini, M., G. Masiero et K. Moschetti (2009), « Small area variations and welfare loss in the use of outpatient antibiotics », *Health Economics, Policy and Law*, vol. 4, n° 1, pp. 55-77.
- Gerritsen, B. et G. Kirchgässner (2013), « Le système de santé suisse », *La vie économique*, vol. 5.
- Groupe Mutuel (2015), *Les réseaux de soins, qualité et coûts au défi*, LOGIN, Martigny.
- Hartwig, J. (2008), « What drives health care expenditures? – Baumol's model of unbalanced growth revisited », *Journal of Health Economics*, vol. 27, pp. 603-23.
- Hribernik, M. et R. Kierzenkowski (2013), « Assessing the Efficiency of Welfare Spending in Slovenia with Data Envelopment Analysis », *Documents de travail du Département des affaires économiques de l'OCDE*, n° 1058, Éditions OCDE.
- Interpharma (2015), *Santé publique en Suisse*, Bâle.
- ITS-CH (2013), *Thème prioritaire : Mobility pricing: Gestion du trafic ou financement*, rapport, 20 novembre, Intelligent Transport System – Switzerland, Bâle.
- Jarrett, P. et C. Moeser (2013), « The Agri-Food Situation and Policies in Switzerland », *Documents de travail du Département des affaires économiques de l'OCDE*, n° 1086, Éditions OCDE.
- Kaiser, B. et C. Schmid (2013), « Does Physician Dispensing Increase Drug Expenditures? », *Discussion Paper*, n° 13-03, Université de Berne.
- Keuschnigg, C., M. Keuschnigg et C. Jaag (2011), « Aging and the Financing of Social Security in Switzerland », *Revue suisse d'économie et de statistique*, vol. 147, n° 2, pp. 181-231.
- Kunz, J. (2014), « Analyzing Educational Achievement Differences between Second-Generation Immigrants: Comparing Germany and German-Speaking Switzerland », *German Economic Review* (à paraître).
- La Tribune de Genève (2015), « Le réformateur des hôpitaux suisses était genevois », 29 mai.
- Le Temps (2014), « Les crèches peuvent respirer jusqu'en 2019 », 17 septembre.
- Le Temps (2015), « Avenir Suisse défend la flexibilité des retraites », 28 janvier.
- Liebig, T., S. Kohls et K. Krause (2012), « L'intégration des immigrés et de leurs enfants sur le marché du travail en Suisse », *Documents de travail de l'OCDE : questions sociales, emploi et migrations* n° 128, Direction de l'emploi, du travail et des affaires sociales, Éditions OCDE.
- LINK Institute (2014), *Baromètre des places d'apprentissage*, Rapport détaillé, août.
- Müller, B. et J. Schweri (2012), « Die Betriebe in der dualen Berufsbildung: Entwicklungen 1985 bis 2008 », Office fédérale des statistiques, Neuchâtel.
- Oates, W.E. (2003), « Assignment of Responsibilities and Fiscal Federalism », in *Federalism in a Changing World, Learning From Each Other*, Blindenbacher and Koller (eds), Kingston-Montreal, pp. 39-50.
- OCDE et OMS (2006), *Examens de l'OCDE des systèmes de santé: Suisse*, Éditions OCDE et OMS (Genève).
- OCDE et OMS (2011), *Examens de l'OCDE des systèmes de santé: Suisse*, Éditions OCDE et OMS (Genève).
- OCDE (2007), *Études économiques de l'OCDE : Suisse 2007*, Éditions OCDE.
- OCDE (2009), *Études économiques de l'OCDE : Suisse 2009*, Éditions OCDE.
- OCDE (2010a), *Résultats du PISA 2009 : Tendances dans l'apprentissage – L'évolution de la performance des élèves depuis 2000*, vol. V, Éditions OCDE.
- OCDE (2010b), *Études économiques de l'OCDE : Pays-Bas 2010*, Éditions OCDE.
- OCDE (2010c), *Le coût élevé des faibles performances éducatives – Impact économique à long terme d'une amélioration des résultats au PISA*, Éditions OCDE.
- OCDE (2011), *Assurer le bien-être des familles*, Éditions OCDE.

- OCDE (2012), *Untapped Skills: Realizing the potential of immigrant students*, Éditions OCDE.
- OCDE (2013a), *Panorama des pensions 2013 – Les indicateurs de l'OCDE et du G20*, Éditions OCDE.
- OCDE (2013b), *Études économiques de l'OCDE : Suisse 2013*, Éditions OCDE.
- OCDE (2013c), *Panorama des administrations publiques 2013*, Éditions OCDE.
- OCDE (2013d), *Implementing the OECD Principles for Integrity in Public Procurement, Progress since 2008*, Examens de l'OCDE sur la gouvernance publique, Éditions OCDE.
- OCDE (2013e), *Études économiques de l'OCDE : Slovénie 2013*, Éditions OCDE.
- OCDE (2014a), « La préscolarisation est-elle accessible à ceux qui en ont le plus besoin ? », *PISA à la loupe*, Éditions OCDE.
- OCDE (2014b), *Regards sur l'éducation : Panorama*, Éditions OCDE.
- OCDE (2014c), *Health at a Glance, Europe 2014*, Éditions OCDE.
- OCDE (2014d), *Politiques agricoles : suivi et évaluation 2014, Pays de l'OCDE*, Éditions OCDE.
- OCDE (2014e), *Vieillesse et politiques de l'emploi, Suisse – Mieux travailler avec l'âge*, Éditions OCDE.
- OCDE (2014f), *Regards sur l'éducation – Les indicateurs de l'OCDE*, Éditions OCDE.
- OCDE (2014g), *Résultats du PISA 2012 : L'équité au service de l'excellence (Volume II) – Offrir à chaque élève la possibilité de réussir*, vol. II, Éditions OCDE.
- OCDE (2015a), *Perspectives des politiques de l'éducation 2015 : Les réformes en marche*, Éditions OCDE.
- OCDE (2015b), *Examen des politiques agricoles de l'OCDE : Suisse 2015*, Éditions OCDE.
- OCDE (2015c), *Panorama des administrations publiques 2015*, Éditions OCDE.
- OCDE (2015d), « Can the performance gap between immigrant and non-immigrant students be closed? », *PISA in Focus*, vol. 53.
- OCDE/Union européenne (2015), *Indicators of Immigrant Integration 2015: Settling In*, Éditions OCDE.
- Oesch, M. (2010), « Évolution du droit des marchés publics en Suisse », *La vie économique*, vol. 3, pp. 5-9.
- OFAG (Office fédéral de l'agriculture) (2014), *Rapport Agricole 2014*, Berne.
- OFROU (2013), *Trafic et disponibilité des routes nationales, Rapport annuel 2013*, Office fédéral des routes, Berne.
- OFS (2014), *Mobilité et transports : Statistique de poche 2014*, Office fédéral de la statistique, Neuchâtel.
- OFS (2014), *Statistiques de la Santé 2014*, Office fédéral de la statistique, Neuchâtel.
- OMC (2013), *Examen des politiques commerciales – rapport du Secrétariat: Suisse et Liechtenstein*, WT/TPR/S/280, 19 mars.
- OMC (2014), *Examen des politiques commerciales – rapport du Secrétariat : États-Unis*, WT/TPR/S/307, 11 novembre.
- OMC (2015), *Examen des politiques commerciales – rapport du Secrétariat : Australie*, WT/TPR/S/312, 3 mars.
- Palumbo, G., G. Giupponi, L. Nunziata et J. Mora-Sanguinetti (2013), « Judicial performance and its determinants: A cross-country perspective », *Documents d'orientation du Département des affaires économiques de l'OCDE n° 5*, Éditions OCDE.
- Parry, I. et A. Bento (2002), « Estimating the welfare effect of congestion taxes: The critical importance of other distortions within the transport system », *Journal of Urban Economics*, vol. 51, pp. 339-65.
- Perini, L. (2012), « Peer effects and school design. An analysis of efficiency and equity », *IRENE Working Paper n° 12-01*, Institut de recherches économiques et régionales IRENE, Neuchâtel.
- Rischatsch, M., M. Trottmann et P. Zweifel (2009), « Do Physicians' Financial Interests Undermine Generic Substitution? A Study of Imperfect Agency », manuscrit, Université de Zurich, décembre.
- SAAS (2012), *Effizienz, Nutzung und Finanzierung des Gesundheitswesens*, Académies suisse des sciences, Berne.
- Schaltegger, C.A., R. Hofmann et Z. Huwyler (2015), « La péréquation financière au banc de la pratique: l'exemple de Bâle-Campagne », *La vie économique*, 1/2-2015, pp. 41-45.
- Schleiniger, R., T. Slembeck et J. Blöchliger (2007), « Bestimmung und Erklärung der kantonalen Mengenindizes der OKP-Leistungen », manuscrit, ZHAW School of Management and Law, Winterthur.

- Schneider, M.E., M. Scherer, B. Ehle et S. Moss (2014), *Construction in 31 jurisdictions worldwide 2015 (Switzerland)*, Lalive, Genève/Zurich, pp. 156-61.
- Schwegler, R., S. Stern et R. Iten (2012), « Familienfreundliche Steuer- und Tarifsyste. Vergleich der Kantone Basel-Stadt und Zurich », rapport final, Infrac, Zurich.
- Sonnet A., H. Olsen et T. Manfredi (2014), « Towards More Inclusive Ageing and Employment Policies: The Lessons from France, The Netherlands, Norway and Switzerland », *De Economist*, vol. 162, décembre.
- Strupler, M. et S. Wolter (2012), *Die duale Lehre: eine Erfolgsgeschichte – auch für die Betriebe. Ergebnisse der dritten Kosten-Nutzen-Erhebung der Lehrlingsausbildung aus der Sicht der Betriebe*, Rüegger, Glarus, Chur.
- Taboga, S. et P. Utz (2014), « Le deuxième rapport sur la péréquation financière : revue de détail d'un pilier du fédéralisme », *La vie économique*, 10/2014, pp. 38-41.
- Tanner, M. (2015), « La plateforme pour les marchés publics Simap.ch s'est imposée », *La vie économique*, 7/2015, pp. 28-31.
- Wolter, S. (2014), « Paysage éducatif suisse : les principaux chantiers sont toujours là », *La vie économique*, 1/2-2014, pp. 44-47.
- Wolter, S., A. Diem et D. Messer (2014), « Drop-outs from Swiss Universities: an empirical analysis of data on all students between 1975 and 2008 », *European Journal of Education*, vol. 49, n° 4, pp. 471-483.
- Zweifel, P., L. Steinmann et P. Eugster (2005), « The Sisyphus syndrome in health revisited », *International Journal of Health Care Economics and Financing*, vol. 5, n° 2, pp. 127-45.



Extrait de :
OECD Economic Surveys: Switzerland 2015

Accéder à cette publication :

https://doi.org/10.1787/eco_surveys-che-2015-en

Merci de citer ce chapitre comme suit :

OCDE (2015), « Accroître l'efficacité des dépenses publiques », dans *OECD Economic Surveys: Switzerland 2015*, Éditions OCDE, Paris.

DOI: https://doi.org/10.1787/eco_surveys-che-2015-7-fr

Cet ouvrage est publié sous la responsabilité du Secrétaire général de l'OCDE. Les opinions et les arguments exprimés ici ne reflètent pas nécessairement les vues officielles des pays membres de l'OCDE.

Ce document et toute carte qu'il peut comprendre sont sans préjudice du statut de tout territoire, de la souveraineté s'exerçant sur ce dernier, du tracé des frontières et limites internationales, et du nom de tout territoire, ville ou région.

Vous êtes autorisés à copier, télécharger ou imprimer du contenu OCDE pour votre utilisation personnelle. Vous pouvez inclure des extraits des publications, des bases de données et produits multimédia de l'OCDE dans vos documents, présentations, blogs, sites Internet et matériel d'enseignement, sous réserve de faire mention de la source OCDE et du copyright. Les demandes pour usage public ou commercial ou de traduction devront être adressées à rights@oecd.org. Les demandes d'autorisation de photocopier une partie de ce contenu à des fins publiques ou commerciales peuvent être obtenues auprès du Copyright Clearance Center (CCC) info@copyright.com ou du Centre français d'exploitation du droit de copie (CFC) contact@cfcopies.com.