

© OECD, 2002.

© Software: 1987-1996, Acrobat is a trademark of ADOBE.

All rights reserved. OECD grants you the right to use one copy of this Program for your personal use only. Unauthorised reproduction, lending, hiring, transmission or distribution of any data or software is prohibited. You must treat the Program and associated materials and any elements thereof like any other copyrighted material.

All requests should be made to:

Head of Publications Service,  
OECD Publications Service,  
2, rue André-Pascal,  
75775 Paris Cedex 16, France.

© OCDE, 2002.

© Logiciel, 1987-1996, Acrobat, marque déposée d'ADOBE.

Tous droits du producteur et du propriétaire de ce produit sont réservés. L'OCDE autorise la reproduction d'un seul exemplaire de ce programme pour usage personnel et non commercial uniquement. Sauf autorisation, la duplication, la location, le prêt, l'utilisation de ce produit pour exécution publique sont interdits. Ce programme, les données y afférentes et d'autres éléments doivent donc être traités comme toute autre documentation sur laquelle s'exerce la protection par le droit d'auteur.

Les demandes sont à adresser au :

Chef du Service des Publications,  
Service des Publications de l'OCDE,  
2, rue André-Pascal,  
75775 Paris Cedex 16, France.

## II. Améliorer l'efficacité des dépenses publiques

En Suisse, pays très décentralisé, d'importants pouvoirs sont dévolus aux cantons et aux communes en matière de dépenses et de recettes. Le système fédéral, conjugué à un large usage de la démocratie directe, a permis de maintenir les dépenses publiques à un niveau relativement faible comparativement aux autres pays. Il a également permis d'adapter la fourniture des services publics en fonction des besoins et de la disposition des citoyens à payer, et d'expérimenter diverses politiques. Dans le même temps, un certain nombre de tensions ont fait leur apparition. *Premièrement*, il a été difficile de mettre en œuvre une politique budgétaire durable pendant la période de faible croissance des années 90, tout en laissant jouer les stabilisateurs automatiques. *Deuxièmement*, le financement de plusieurs programmes de dépenses publiques, notamment ceux qui font l'objet de transferts entre les différents niveaux d'administration, a fait largement appel à des mécanismes qui n'incitaient guère à contenir les coûts et la demande. Un certain nombre de services publics se sont de ce fait caractérisés par des coûts élevés et/ou un excès de demande. *Troisièmement*, malgré le rôle important joué par le secteur privé dans certains domaines essentiels de la politique sociale, les pressions de la concurrence sur les prestataires de services publics ont été assez faibles, ce qui n'a pas, là encore, contribué à freiner les coûts. *Quatrièmement*, en raison de la fourniture et du financement de biens publics au niveau local, il a été parfois difficile de tenir compte des effets de « déperdition » (la fourniture de biens publics profitant à la juridiction voisine) ou de réaliser des économies d'échelle, d'où une faible efficacité par rapport aux coûts engagés. De plus, la fourniture de services publics essentiels n'est guère optimale, ce qui peut poser des problèmes sur le plan de l'équité.

Après avoir rapidement décrit les facteurs qui déterminent les dépenses publiques, ce chapitre présente les problèmes qui se posent aux autorités en raison des tensions que l'on vient d'évoquer. Il examine également les mesures prises récemment pour améliorer l'efficacité des dépenses publiques, à savoir la règle du frein à l'endettement, les nouvelles méthodes de gestion publique et un ambitieux projet de loi visant à réformer la répartition des compétences en matière de dépenses et les principes de financement entre les différents niveaux

d'administration. La dernière section est consacrée aux questions en suspens et propose un certain nombre de mesures pour renforcer l'efficacité des dépenses publiques.

## **Principaux facteurs déterminant les dépenses publiques**

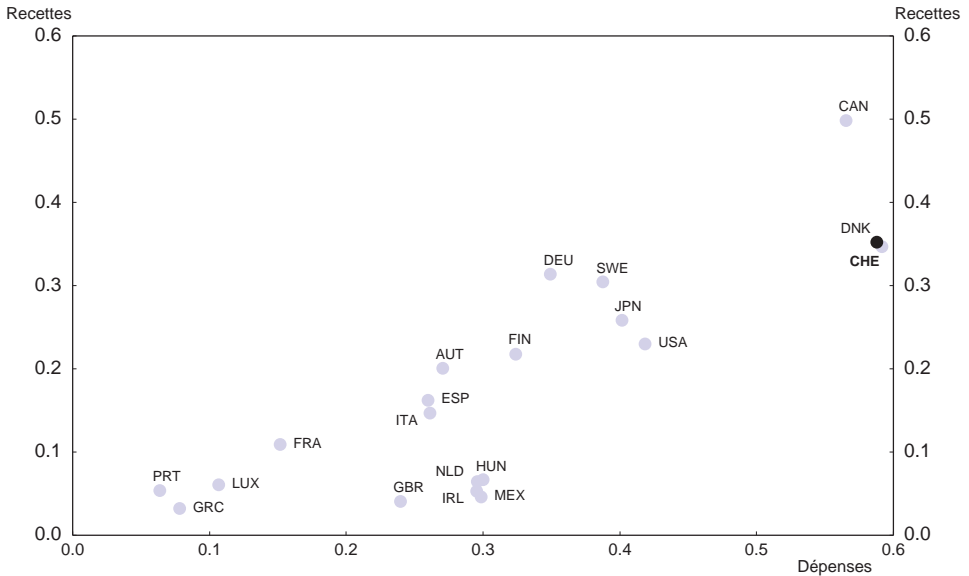
### ***Plusieurs facteurs ont contribué à maintenir les dépenses publiques à un faible niveau***

#### *La proximité du citoyen a permis de contenir les dépenses*

Le système institutionnel de la Suisse combine des éléments de démocratie directe et un fédéralisme budgétaire poussé. Ces deux caractéristiques contribuent à contenir les dépenses. Les dépenses des administrations infranationales (communes et cantons) représentent un pourcentage des dépenses publiques totales beaucoup plus élevé que dans la plupart des autres pays de l'OCDE (graphique 14). C'est aux administrations infranationales qu'il incombe de déterminer le niveau et la qualité des services publics locaux dans la plupart des domaines, bien que, dans certains cas, le gouvernement fédéral fixe des normes (par exemple pour l'environnement). Les autorités locales disposent aussi d'importants pouvoirs en matière de collecte de recettes, ce qui leur permet de financer des dépenses supplémentaires au niveau local. Néanmoins, une grande partie des dépenses relevant des collectivités locales est financée par des transferts des autres niveaux d'administration, ce qui contribue à « l'illusion fiscale » – illusion qui intervient lorsque les résidents d'une juridiction ne supportent pas intégralement le coût de leurs décisions de dépenses dans la mesure où celles-ci sont partiellement financées par d'autres juridictions. La décentralisation du système permet cependant à la concurrence de jouer entre les administrations locales. Chaque juridiction pouvant combiner comme elle l'entend prélèvements fiscaux et fourniture de biens publics, les citoyens disposent d'un choix plus vaste et peuvent ainsi changer de résidence pour manifester leur mécontentement (modèle Tiebout). Les administrations locales sont de ce fait incitées à améliorer les services publics et/ou alléger la charge fiscale, encore que plusieurs facteurs (tels que les coûts de transaction, notamment les barrières linguistiques) puissent limiter la mobilité des électeurs d'une juridiction à l'autre.

Grâce à la démocratie directe, les citoyens disposent d'un autre mécanisme pour agir sur les finances publiques. La Suisse est l'exemple type d'un pays où la démocratie directe est largement utilisée, les propositions en matière de fiscalité, de dépenses et de gestion publique étant régulièrement soumises aux électeurs. Les modalités de vote varient selon les cantons et les communes. Le contrôle électoral le plus étroit est sans doute celui qui résulte de l'obligation de soumettre tout nouveau projet de dépenses à un référendum, obligation existant dans 17 des 26 cantons. Ainsi, selon Feld et Matsusaka (2001), les cantons où

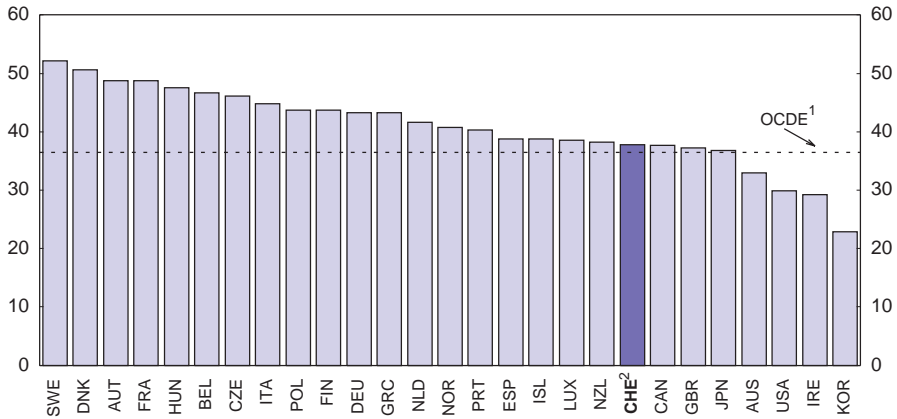
Graphique 14. **Recettes et dépenses des administrations locales et régionales**  
Part dans les recettes et dépenses des administrations publiques<sup>1</sup>, 1999<sup>2</sup>



1. Les recettes comprennent aussi bien les impôts directs et indirects que les revenus non fiscaux reçus par les administrations régionales et locales, et sont exprimées en proportion des impôts reçus par les administrations publiques. Les dépenses correspondent aux dépenses totales des administrations régionales et locales exprimées en proportion des dépenses des administrations publiques. Les transferts entre administrations ne sont pas pris en compte. Le classement par pays dans ce graphique ne correspond pas nécessairement à l'autonomie fiscale comparative des niveaux inférieurs d'administration.
  2. Pour la Finlande, le Luxembourg et le Royaume-Uni : données 2000. Pour le Portugal et le Mexique : 1998. Pour le Canada, la France et les États-Unis : 1997. Pour l'Irlande et la Suisse : 1996. Pour la Grèce : 1995.
- Source : OCDE, *Comptes nationaux* ; Administration fédérale des finances de la Suisse ; ministère hongrois des Finances.

s'applique cette règle auraient des dépenses nettement moins élevées que les autres. Néanmoins, les référendums facultatifs et les initiatives des électeurs (celles-ci étant prévues par la constitution de la Confédération et par celles de tous les cantons) constituent également de puissants instruments pour contrôler et sanctionner les administrations locales<sup>44</sup>. En renforçant le contrôle populaire sur le processus budgétaire, la démocratie directe réduit le risque de voir les administrations locales et les partis politiques défendre leurs propres intérêts (comme le souligne la théorie du choix public). En fait, il ressort d'une étude de Kirchgässner et Pommerehne (1996) qu'un modèle de dépenses publiques fondé sur la demande obtient de bien meilleurs résultats pour la Suisse que pour l'Allemagne, pays dont la structure économique et fédérale est similaire, mais qui est une démocratie représentative<sup>45</sup>. En revanche, la large place accordée à la démocratie directe risque de freiner le processus de réforme (Saurer et Kungler, 2001).

Graphique 15. **Dépenses publiques dans les pays de l'OCDE**  
En pourcentage du PIB, 2000



1. Moyenne pondérée.

2. Sur la base de la « statistique financière révisée », y compris la sécurité sociale.

Source : Administration fédérale des finances et OCDE, *Comptes nationaux*.

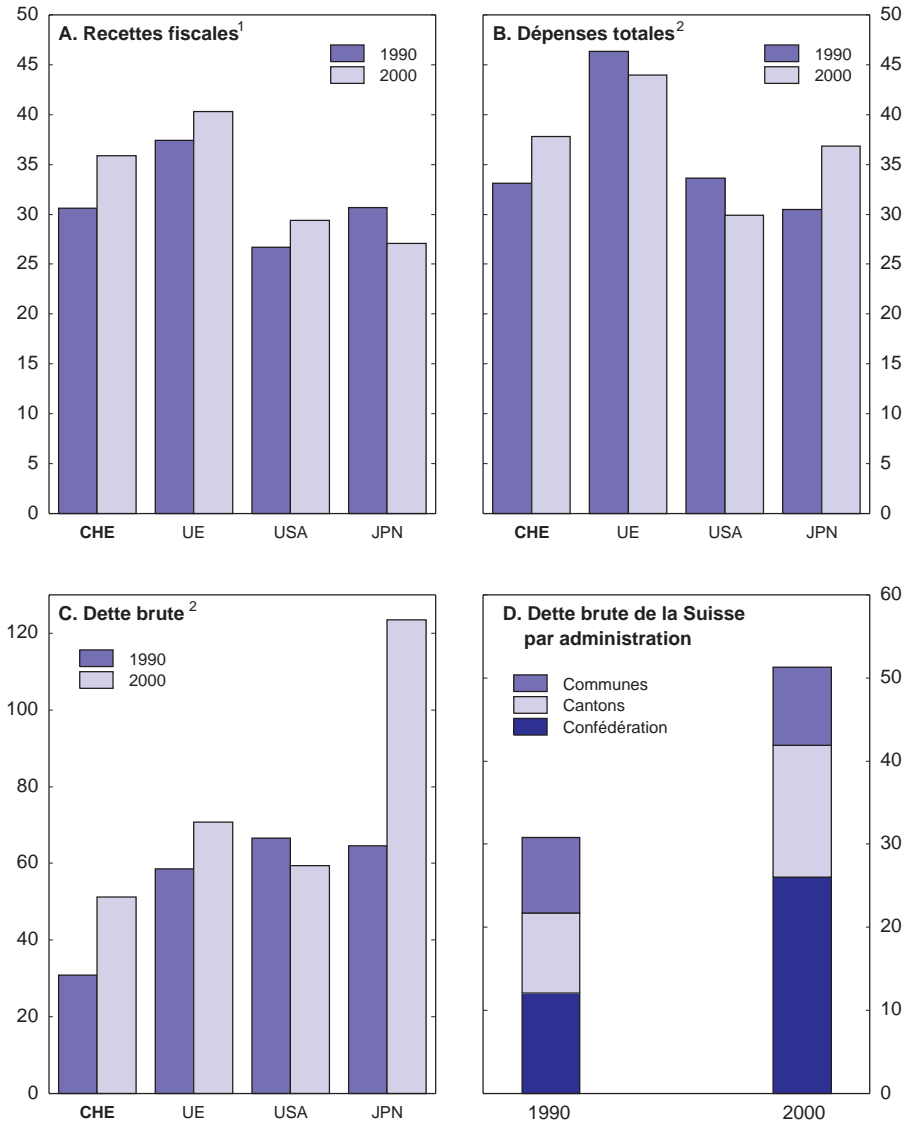
#### *Forte « contribution obligatoire » du secteur privé aux dépenses sociales*

Une large partie du système d'assurance sociale est gérée par des compagnies privées d'assurance, ce qui explique la faiblesse relative des dépenses publiques par rapport aux autres pays (graphique 15). Néanmoins, les contributions à ces compagnies d'assurance sont dans une large mesure obligatoires<sup>46</sup>. Ainsi, en 1999, l'assurance privée obligatoire couvrait près de 40 pour cent des dépenses de soins de santé. De même, le système obligatoire de pension financée par le secteur privé (deuxième pilier) réduit les dépenses publiques à ce titre. Globalement, les dépenses sociales financées par l'intermédiaire de compagnies privées d'assurance obligatoire ont représenté 44 milliards de francs suisses en 1999 (11.6 pour cent du PIB), lesquels ne sont pas inclus dans les comptes de l'ensemble des administrations selon la définition OCDE<sup>47</sup>.

#### **Depuis le début des années 90, les dépenses publiques tendent de plus en plus à augmenter...**

Malgré toutes les mesures existantes d'encadrement qui avaient donné de bons résultats dans le passé, les dépenses ont rapidement progressé pendant les années 90 sous l'effet de la forte augmentation des transferts d'assurance et d'aide sociales. La situation budgétaire de la Suisse s'est nettement dégradée, avec, pour conséquence, une poussée de près de 20 points de l'endettement rapporté au PIB, les deux tiers de cette augmentation étant le fait du gonflement de la dette de la Confédération (graphique 16). Dans le même temps, le coefficient

Graphique 16. **Les finances publiques dans une perspective internationale**  
En pourcentage du PIB, 1990-2000



1. Selon les statistiques des recettes publiques. Données provisoires pour 2000.

2. Sur la base de la « statistique financière révisée » pour la Suisse et d'après les comptes nationaux pour les autres pays.

Source : Administration fédérale des finances ; OCDE, *Statistiques des recettes publiques, 1965-2000* et OCDE.

de pression fiscale a augmenté plus vite que dans les autres pays de l'OCDE malgré le souci des autorités de préserver la compétitivité de l'économie helvétique.

Après la longue récession des années 90, le système de protection sociale a été de plus en plus sollicité. De 1990 à 1999, les dépenses sociales se sont accrues de 4¼ points de pourcentage de PIB, ce qui représente près de 80 pour cent de l'augmentation des dépenses publiques consolidées (tableau 10). Les dépenses liées au chômage, qui, avant les années 90, ne représentaient qu'une faible part des dépenses publiques, se sont brusquement gonflées pour des raisons conjoncturelles mais aussi structurelles, dues en particulier à la plus grande générosité du système d'indemnisation<sup>48</sup>. Les prestations au titre de l'invalidité, de l'aide sociale et de la santé ont elles aussi fortement progressé, tandis que les dépenses publiques de retraite rapportées au PIB continuaient de s'inscrire en hausse<sup>49</sup>. Dans la mesure où ce sont la Confédération, et dans une

Tableau 10. **Variations des dépenses publiques au cours des années 90**  
En pourcentage du PIB

|   | Niveau<br>1999 | Variation au cours de la période |         |         |         |
|---|----------------|----------------------------------|---------|---------|---------|
|   |                | 1990-93                          | 1993-97 | 1997-99 | 1990-99 |
| <b>Dépenses publiques totales<sup>1</sup></b> | 38.6           | 5.6                              | 0.7     | -0.9    | 5.5     |
| Dépenses sociales                             | 17.7           | 3.8                              | 1.3     | -0.8    | 4.3     |
| Santé   | 4.5            | 0.6                              | 0.1     | 0.0     | 0.7     |
| Vieillesse et survivants                      | 6.4            | 0.8                              | 0.3     | -0.2    | 1.0     |
| Invalidité                                    | 2.1            | 0.4                              | 0.3     | 0.1     | 0.8     |
| Assistance                                    | 1.4            | 0.4                              | 0.3     | 0.1     | 0.7     |
| Chômage                                       | 1.2            | 1.5                              | 0.5     | -0.9    | 1.1     |
| Autres  | 2.1            | 0.1                              | -0.2    | 0.0     | -0.1    |
| Autres dépenses                               | 20.9           | 1.8                              | -0.6    | -0.1    | 1.2     |
| Enseignement                                  | 5.6            | 0.6                              | -0.1    | -0.1    | 0.4     |
| Écoles primaires et secondaires               | 3.4            | 0.4                              | 0.0     | -0.1    | 0.3     |
| Universités                                   | 1.0            | 0.1                              | 0.0     | 0.0     | 0.0     |
| Transport                                     | 3.1            | 0.2                              | 0.1     | -0.1    | 0.2     |
| Administration                                | 2.0            | 0.1                              | -0.1    | 0.0     | 0.1     |
| Justice, police                               | 1.7            | 0.2                              | -0.2    | 0.1     | 0.1     |
| Défense nationale                             | 1.4            | -0.3                             | -0.2    | -0.2    | -0.7    |
| Environnement                                 | 1.2            | 0.1                              | -0.1    | 0.0     | 0.1     |
| Économie publique                             | 1.7            | 0.2                              | -0.2    | 0.1     | 0.1     |
| Agriculture                                   | 1.2            | 0.1                              | 0.1     | 0.0     | 0.2     |
| Autres  | 4.1            | 0.6                              | 0.2     | 0.2     | 0.9     |
| <i>Pour mémoire :</i>                         |                |                                  |         |         |         |
| Dépenses d'investissement <sup>2</sup>        | 3.7            | 0.2                              | -0.6    | 0.2     | -0.2    |
| Dépenses courantes <sup>2</sup>               | 34.9           | 5.4                              | 1.3     | -1.1    | 5.7     |

1. Données consolidées.

2. Les Suisses incluent dans leur définition de dépenses d'investissement les montants prêtés par le gouvernement au système de sécurité sociale dans le cadre du programme d'assurance contre le chômage. Cependant, ces montants sont présentés ici dans les dépenses courantes.

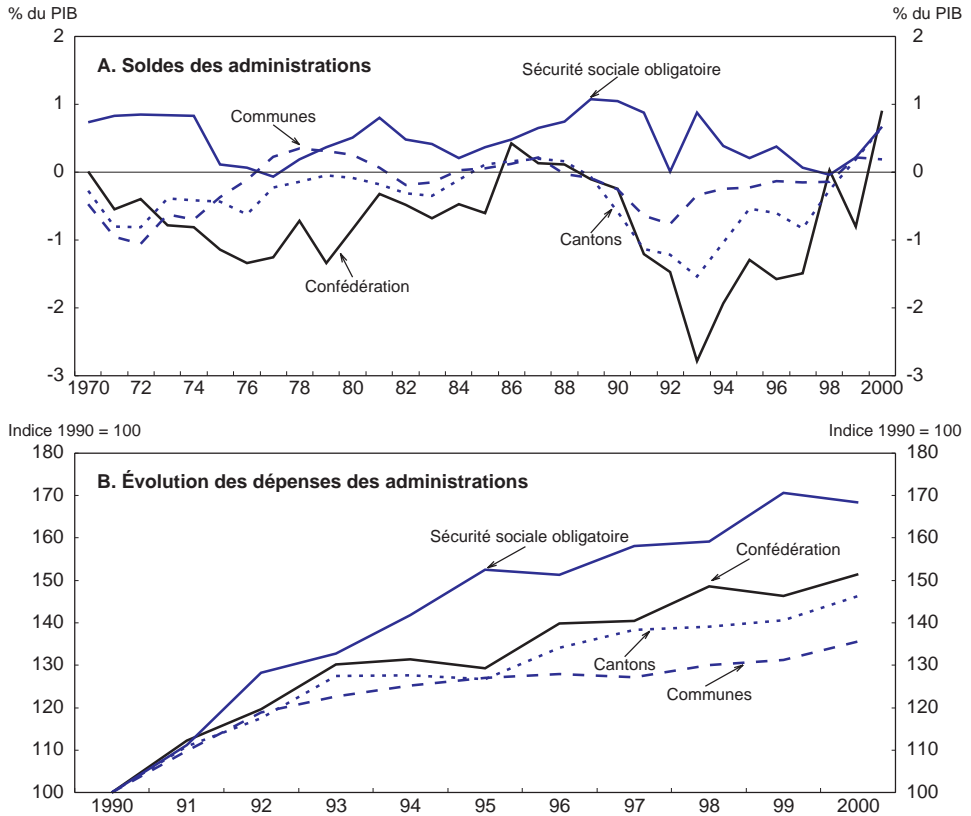
Source : Sur la base de la « *statistique financière révisée* », *Administration fédérale des finances* et données fournies directement par les autorités nationales.

moindre mesure les cantons, qui financent en grande partie ces dispositifs, l'augmentation des dépenses a été moins prononcée pour les communes (graphique 17)<sup>50</sup>. Les mesures de soutien de la demande décidées par le gouvernement fédéral au début des années 90, puis à nouveau en 1996-97, ont elles aussi creusé les déficits et alourdi les paiements d'intérêts.

### ... et cette tendance s'accélélera probablement encore

Les pressions à la hausse sur les transferts sociaux s'accroîtront probablement encore du fait du vieillissement de la population. La hausse attendue du taux de dépendance des personnes âgées, qui devrait passer de 23.5 à 43.5 pour cent à l'horizon 2035, est plus ou moins comparable à celle des autres pays. Selon des estimations officielles, les dépenses publiques de retraite rapportées au PIB

Graphique 17. Dépenses et soldes budgétaires par niveau d'administration



Source : « Statistique financière révisée », Administration fédérale des finances.



pourraient s'accroître de 2¼ points de pourcentage entre 2000 et 2025, tandis que les dépenses sociales totales, qui couvrent les dépenses de santé et les dépenses liées à la prise en charge des personnes âgées, pourraient afficher une hausse de l'ordre de 4½ points. Ces pressions devraient être plus modérées que dans la plupart des autres pays de l'OCDE, essentiellement grâce au large recours aux régimes de pension privée par capitalisation et aux compagnies d'assurance maladie<sup>51</sup>. Les pressions auxquelles la Suisse sera confrontée s'exerceront principalement sur l'administration centrale, celle-ci finançant près de 20 pour cent des dépenses d'aide et d'assurance sociales<sup>52</sup>.

## Évaluation des politiques de dépenses publiques

### *Le maintien de la discipline budgétaire est devenu un objectif prioritaire depuis le milieu des années 90*

*Le contrôle des dépenses a été plus efficace ces dernières années...*

Face à la dégradation des finances publiques au début des années 90, les autorités se sont engagées dans un processus d'assainissement qui leur a permis d'équilibrer le budget en 2000. À partir de 1993, tous les niveaux d'administration ont mené une politique budgétaire restrictive, laquelle visait essentiellement à réduire ou retarder les dépenses d'investissement par rapport aux dépenses courantes, notamment au niveau des cantons et des communes. Néanmoins, c'est seulement depuis 1998 que les dépenses publiques totales rapportées au PIB s'infléchissent légèrement en baisse grâce, notamment, à l'évolution conjoncturelle. Un autre facteur important qui a contribué à renforcer la maîtrise des dépenses à partir de 1998 a été le mandat constitutionnel (*Objectif budgétaire 2001*) prévoyant l'équilibre du budget de la Confédération. Ce mandat, qui fixait un calendrier pour le retour à l'équilibre budgétaire, a conduit à l'adoption et à la mise en œuvre du plan de stabilisation de 1998, principalement axé sur la maîtrise des dépenses (Kungler et Saurer, 2000)<sup>53</sup>.

*... mais n'a guère contribué à la stabilisation macroéconomique*

Les efforts entrepris depuis 1993 pour maîtriser les dépenses ont eu une incidence pro-cyclique sur l'activité, ce qui a probablement retardé la reprise. Cette tendance déstabilisatrice de la politique budgétaire, plus marquée que dans les autres pays de l'OCDE (tableau 11), résulte de trois principaux facteurs. *Premièrement*, bien que la Constitution exige de tous les niveaux d'administration qu'ils tiennent compte du cycle économique lors de l'élaboration de leurs budgets, la plupart des cantons et des communes appliquent des règles d'équilibre budgétaire qui tendent à neutraliser l'effet des stabilisateurs automatiques (Spahn, 1997)<sup>54</sup>. *Deuxièmement*, le financement du système d'assurance chômage a

Tableau 11. **Corrélation entre orientation de la politique budgétaire et écart de production<sup>1</sup>**

|  | 1970-79 | 1980-90 | 1991-00 |
|--|---------|---------|---------|
| Autriche   | 0.57    | 0.12    | -0.05   |
| Belgique   | 0.12    | -0.40   | -0.63*  |
| Canada   | 0.85*   | 0.58*   | 0.02    |
| Danemark   | 0.43    | 0.70*   | 0.10    |
| Finlande   | ..      | 0.13    | 0.62    |
| France   | 0.20    | -0.26   | -0.51   |
| Allemagne  | 0.55    | -0.57*  | -0.05   |
| Grèce  | 0.16    | -0.32   | 0.05    |
| Italie   | 0.30    | -0.09   | -0.09   |
| Japon  | 0.28    | -0.59*  | 0.48    |
| Pays-Bas   | -0.30   | -0.57*  | 0.07    |
| Portugal   | 0.19    | -0.11   | 0.24    |
| Espagne  | ..      | -0.03   | -0.17   |
| Suède  | 0.17    | 0.15    | 0.03    |
| États-Unis   | 0.64*   | 0.62*   | 0.47    |
| <b>Suisse</b>  | -0.68*  | -0.71*  | -0.54*  |
| Confédération et sécurité sociale  | -0.52   | -0.35   | -0.34   |
| Cantons et communes  | -0.54   | -0.65   | -0.45   |
| Nombre de pays appliquant une politique budgétaire discrétionnaire contra-cyclique | 12      | 6       | 9       |
| Nombre de pays appliquant une politique budgétaire discrétionnaire pro-cyclique    | 2       | 10      | 7       |

1. Les politiques contra-cycliques induisent une corrélation positive entre les écarts de production et l'orientation de la politique budgétaire. Les politiques pro-cycliques induisent une corrélation négative entre les écarts de production et l'orientation de la politique budgétaire. L'orientation de la politique budgétaire est mesurée par la variation annuelle du solde structurel en pourcentage de la production potentielle. Celle-ci n'est qu'indicative des variations discrétionnaires de la politique budgétaire. Les mesures du solde structurel et de l'écart de production sont basées sur les estimations officielles pour la Suisse, et sur les estimations de l'OCDE pour les autres pays. Les deux méthodes d'estimation des soldes structurels sont similaires. Voir Van den Noord (2000) et Ammann (1995). Les coefficients avec une étoile sont significatifs avec un intervalle de confiance de 95 pour cent.

Source : Calculs de l'OCDE.

réduit le rôle des stabilisateurs automatiques du budget de la Confédération pendant les années 90 dans la mesure où les taux de cotisation devaient être ajustés lorsque le fonds était supérieur ou inférieur à un certain seuil<sup>55</sup>. De plus, une part croissante des dépenses de la Confédération (12 pour cent au début de 2000) est financée au moyen de crédits préaffectés<sup>56</sup>. *Troisièmement*, le gouvernement fédéral, dont les dépenses ne représentent qu'un tiers du budget total (10 pour cent du PIB), ne dispose guère de marge de manœuvre pour mener de manière autonome une politique efficace de stabilisation. Ses dépenses sont dominées par les transferts, dont les modifications n'ont qu'un effet limité sur l'activité à court terme comparativement aux dépenses publiques d'investissement ou de consommation<sup>57</sup>. De plus, il n'y a guère de coordination<sup>58</sup> entre les différents niveaux d'administration dans le domaine de la politique budgétaire<sup>58</sup>. Des plans

de soutien à l'investissement ont été adoptés dans le passé par le gouvernement fédéral, par exemple avec la mise en place, en 1997, d'un système de subventions aux cantons pour encourager la réalisation de projets de maintenance des infrastructures. Cette politique pourrait encourager un comportement stratégique des cantons qui sont incités de ce fait à retarder leurs dépenses en période de récession économique dans l'espoir d'obtenir ultérieurement une subvention fédérale plus importante.

*Les réformes visent à faire évoluer les dépenses à un rythme régulier et tenable...*

Les finances de la Confédération ayant été équilibrées en 2000, le principal objectif des autorités fédérales est d'éviter une nouvelle augmentation de la dette. Une nouvelle disposition constitutionnelle – la règle du « frein à l'endettement » – a été adoptée par le Parlement en juin 2001. Ratifiée par référendum le 2 décembre 2001, elle sera appliquée dès 2003. Ce mécanisme remplacera la règle fixée dans l'Objectif budgétaire 2001, aux termes de laquelle le déficit budgétaire fédéral devait être maintenu à moins de ¼ pour cent du PIB<sup>59</sup>, ce qui favorise une orientation expansionniste des dépenses pendant les phases de haute conjoncture et une orientation restrictive en période de récession.

La règle du frein à l'endettement plafonnera les dépenses publiques pour que le budget structurel reste équilibré (encadré 2)<sup>60</sup>. Elle autorise les déficits en période de récession mais impose la réalisation d'excédents en période de haute conjoncture. Elle permettra ainsi de stabiliser la dette publique fédérale en termes nominaux. La loi prévoit un mécanisme de correction en cas de non-respect de la règle sous forme d'un système de compensation intertemporelle, ce qui devrait garantir son efficacité<sup>61</sup>. Elle réduit aussi l'asymétrie institutionnelle qui affecte actuellement le traitement des dépenses et des recettes fédérales. En effet, alors que les modifications des recettes doivent être soumises à référendum, puisque les taux d'imposition sont inscrits dans la constitution, les modifications des dépenses ne dépendent que du Parlement. Le nouveau mécanisme de contrôle des dépenses ne devrait pas directement interférer avec les décisions fiscales, mais les allègements d'impôts devront s'accompagner de réductions correspondantes des dépenses pour préserver l'équilibre du budget structurel<sup>62</sup>. Ceci devrait empêcher les baisses excessives d'impôts qui n'ont pas de contrepartie du côté des dépenses, tandis que la maîtrise imposée des dépenses réduira les risques de relèvement d'impôt à des fins d'assainissement.

Cette réforme renforcera le rôle des stabilisateurs automatiques, tandis que la récente modification du système d'imposition directe supprimera l'effet déstabilisateur du système antérieur<sup>63</sup>. De même, à partir de 2002, les prêts de la Confédération au système d'assurance chômage et leur remboursement seront gérés en dehors du budget fédéral, de sorte que la règle du frein à l'endettement n'entravera pas l'effet de stabilisation du système d'indemnisation du chômage<sup>64</sup>.

## Encadré 2. Le frein à l'endettement : principales caractéristiques

La règle du frein à l'endettement vise à assurer l'équilibre durable du budget structurel de l'administration fédérale tout en tenant compte de l'évolution conjoncturelle. Elle fixe un plafond aux dépenses qui ne peuvent dépasser les recettes corrigées des variations conjoncturelles. Alors que les recettes fédérales peuvent fluctuer avec le cycle, la règle du frein à l'endettement empêche que ces fluctuations se répercutent sur les dépenses. La règle peut être résumée par la formule suivante :

Plafond de dépenses $_{t+1} = E^t$  (recettes totales $_{t+1}$ ) \*  $E^t$  (PIB tendanciel $_{t+1}$ /PIB effectif $_{t+1}$ ) +  $A_{t+1}$   
 où  $E^t$  (recettes totales $_{t+1}$ ) représente l'estimation à la période  $t$  des recettes pour l'année  $t + 1$ ,  $E^t$  (PIB tendanciel $_{t+1}$ /PIB effectif $_{t+1}$ ) étant le facteur qui rend compte de l'estimation à la période  $t$  de la position conjoncturelle de l'économie à  $t + 1$ , et  $A_{t+1}$  étant un facteur d'ajustement qui tient compte des écarts passés entre les résultats budgétaires et la norme imposée par la règle.

On estime le PIB tendanciel en lissant les données historiques et les données prévisionnelles du PIB au moyen d'un filtre de Hodrick- Prescott. Si le PIB tendanciel est supérieur au PIB effectif, le facteur conjoncturel sera supérieur à 1 de sorte que les dépenses peuvent dépasser les recettes prévues, entraînant par là même un déficit. A l'inverse, en période de haute conjoncture, le facteur conjoncturel sera inférieur à 1, ce qui imposera de limiter les dépenses en dessous des recettes totales pour dégager un excédent budgétaire. Sur l'ensemble du cycle, le budget sera équilibré.

Cette règle est contraignante à la fois pour la préparation du budget et pour son exécution<sup>1</sup>. Ainsi, le Conseil fédéral est tenu de présenter un budget qui respecte la règle du frein à l'endettement et les amendements parlementaires ne peuvent déroger à cette règle que dans des cas exceptionnels<sup>2</sup>. Néanmoins, même si le budget adopté respecte la règle, on ne peut exclure que les dépenses effectives dépassent le plafond en raison d'erreurs dans l'estimation des recettes ou l'appréciation du cycle conjoncturel. Pour cette raison, la loi prévoit un mécanisme d'ajustement représenté par le terme  $A_{t+1}$  dans la formule ci-dessus. Ce mécanisme impose d'inscrire les écarts entre les dépenses effectives et le plafond à un compte de compensation. En cas de déficit excessif de ce compte (plus de 6 pour cent des dépenses, soit 0.6 pour cent du PIB), les autorités doivent le ramener à moins de 6 pour cent au cours des trois années suivantes. En cas d'excédent, celui-ci reste inscrit au compte de compensation pour faire face à d'éventuels dépassements futurs de dépenses à moins que le Parlement ne décide d'utiliser ces ressources pour réduire l'endettement fédéral, comme par exemple dans le cas des recettes exceptionnelles résultant de ventes d'actifs.

1. Si le budget voté par le Parlement ne satisfait pas à la règle du frein à l'endettement, le budget initial proposé par le Conseil fédéral est alors adopté à moins qu'une majorité qualifiée (c'est-à-dire une majorité absolue dans les deux Chambres du Parlement) n'en décide autrement pour des raisons exceptionnelles (récession grave, catastrophe naturelle ou autre événement particulier).
2. Les décisions de crédits supplémentaires, par exemple en fin d'exercice, ne dérogent pas à la règle du frein à l'endettement. L'estimation *ex post* du respect de la règle et de l'évolution du compte de compensation aura lieu pendant le premier trimestre qui suit la fin de l'année budgétaire, lors de la clôture des comptes de l'État.

Néanmoins, le défaut persistant de coordination et le manque d'harmonisation des règles budgétaires entre les différents niveaux d'administration risquent fort de limiter l'effet des stabilisateurs à ceux de la Confédération, qui représentent environ ¼ pour cent de PIB, soit la moitié de la moyenne de l'OCDE<sup>65</sup>. En revanche, bien que la règle du frein à l'endettement limite l'utilisation par le gouvernement fédéral d'une politique budgétaire discrétionnaire, ceci ne devrait pas compromettre la gestion macroéconomique. La règle autorisera cependant des dépenses plus élevées en cas de récession importante. Elle permettra à la Banque nationale d'apprécier plus facilement l'orientation de la politique fédérale. De plus, dans une économie aussi petite et aussi ouverte que celle de la Suisse, dotée d'un régime de taux de change flexible, c'est à la politique monétaire que devrait incomber au premier chef la stabilisation macroéconomique, dans le contexte d'une politique budgétaire clairement définie<sup>66</sup>.

Il convient de ne pas sous-estimer les problèmes que posera la mise en œuvre de la règle du frein à l'endettement. Les dispositions de ce texte sont relativement complexes et modifieront profondément le processus budgétaire, lequel devra tenir compte de la fixation *ex ante* d'une enveloppe globale. Les décisions de dépenses dépendront donc des estimations des recettes futures et de la position cyclique de l'économie. La règle suppose une élasticité égale à l'unité entre les recettes et la production, et cette hypothèse, que certains observateurs ont jugé un peu trop prudente, risque de se traduire par une politique budgétaire légèrement pro-conjoncturelle<sup>67</sup>. De plus, les estimations passées des recettes ont parfois fait apparaître des erreurs importantes, par exemple dans le cas du budget 2000 (chapitre I). Ces erreurs, qui devront être corrigées au cours des budgets ultérieurs, entraîneront des variations du déficit structurel, ce qui risque parfois de conduire à une politique pro-cyclique en cas d'erreurs de prévision importantes (FMI, 2001 et Danninger, 2002). Néanmoins, ce risque semble limité, dans la mesure où l'adoption de mesures correctives devrait éviter de fortes fluctuations du déficit structurel<sup>68</sup>. Une autre difficulté, plus technique, concerne l'estimation de la position cyclique de l'économie. L'utilisation d'un filtre Hodrick-Prescott pour estimer la production tendancielle et l'écart de production offre l'avantage de la transparence et de la simplicité, mais comporte aussi un risque de biais non négligeable, notamment à la fin de la période d'estimation, ce qui pourrait nuire à la conduite de la politique budgétaire. Les résultats obtenus grâce à cette méthode d'estimation pourraient également être incompatibles avec l'estimation de la Banque nationale, qui s'appuie sur la croissance potentielle de l'économie dérivée d'une fonction de production (Stalder, 2001).

Plus grave peut-être encore, dans un budget aussi peu flexible que celui de la Confédération, les modifications de dépenses consécutives aux révisions des estimations de recettes risquent elles aussi d'être difficiles à gérer sur une base annuelle. Le budget fédéral est essentiellement un budget de « transferts » et la part des dépenses « obligatoires » (dans une optique de court terme) était

supérieure à 80 pour cent en 2001<sup>69</sup>. De plus, les ouvertures de crédits pluriannuels, telles que celles destinées à l'agriculture, représentent un pourcentage croissant des dépenses et réduisent encore plus la flexibilité à court terme. La politique budgétaire de la Confédération se détermine en fait en grande partie en dehors du processus budgétaire, étant donné que les décisions du Conseil fédéral et du Parlement ont souvent une incidence directe sur les finances fédérales.

La Confédération a déjà procédé à une planification budgétaire à moyen terme avant la réforme récente. Des plans financiers à l'horizon de quatre ans sont établis chaque année au même moment et de manière aussi détaillée que le budget. Au cours des dernières années, les nouvelles lois adoptées ont été accompagnées d'estimations de leurs conséquences financières à moyen terme. Le plan financier offre donc une base solide pour la continuité du processus budgétaire tout en permettant d'identifier les pressions sous-jacentes au niveau des dépenses. Néanmoins, à la différence du budget, le plan n'a pas à être approuvé par le Parlement et ne donne donc pas lieu à une discussion et une approbation des choix stratégiques dans un cadre cohérent et de manière prospective. Dans les conditions actuelles, certaines catégories de dépenses risquent donc de se trouver évincées du fait de l'application annuelle de la règle du frein à l'endettement, d'autant que les dépenses en capital sont soumises au même plafond global que les dépenses courantes (KOF, 2001).

*... mais le manque de transparence comporte certains risques pour les finances publiques*

Bien que le gouvernement fédéral ait revu en hausse le volume et la qualité des informations communiquées au public, la transparence pourrait être sensiblement améliorée dans plusieurs domaines pour renforcer la bonne tenue des finances publiques. *Premièrement*, les informations globales sur les finances des administrations publiques (sécurité sociale comprise) restent fragmentaires. *Deuxièmement*, bien que plusieurs pays de l'OCDE et certaines autorités locales suisses aient adopté une comptabilité sur la base des transactions, la Confédération utilise toujours une méthode modifiée de la comptabilité de caisse, ce qui risque de donner une image erronée des engagements dans la mesure où les paiements peuvent être accélérés ou reportés. *Troisièmement*, les entreprises publiques jouent un rôle important dans certains secteurs et œuvrent à la réalisation d'objectifs sociaux sans bénéficier de crédits budgétaires directs<sup>70</sup>, et les engagements contingents et non financés de ces entreprises ont souvent contraint le gouvernement à reprendre leur dette. Pendant les années 90, environ le tiers de l'augmentation nette de la dette de la Confédération a résulté du sous-provisionnement des fonds de pension des entreprises publiques ou des autorités autonomes<sup>71</sup>. *Quatrièmement*, les audits financiers réalisés par le Contrôle fédéral sont privilégiés par rapport à l'évaluation des performances. La plupart de ces rapports ne sont soumis qu'à un nombre limité de parlementaires et certains

d'entre eux sont confidentiels. *Cinquièmement*, on ne dispose guère d'informations sur les coûts budgétaires des allègements fiscaux en termes de moins-values de recettes<sup>72</sup>. Les dépenses fiscales ne sont pas déclarées sur une base annuelle et, à plus forte raison, ne sont pas évaluées au cours du processus budgétaire.

### ***Une gestion des affaires publiques plus soucieuse de flexibilité et de résultats est mise en œuvre***

Le respect de la discipline budgétaire a longtemps reposé sur de stricts mécanismes veillant à ce que les budgets soient exécutés conformément aux grandes orientations voulues. Néanmoins, ces mécanismes ont été trop rigides pour contribuer à l'efficacité des dépenses publiques et ont même créé des incitations à dépenser plus que les crédits ouverts. Les règles sévères mises en œuvre du milieu des années 70 jusqu'à la fin des années 90 concernant le nombre des salariés du secteur public n'ont pas réussi à inverser la tendance ascendante des coûts de personnel, l'une des raisons étant que des salariés faiblement rémunérés ont été remplacés par des agents mieux rétribués. Le statut de la fonction publique et la rigidité des barèmes de salaire et des classifications de postes dans ce secteur n'ont pas permis non plus d'attirer des groupes particuliers de travailleurs (spécialistes des logiciels ou des finances par exemple), les salaires ne reflétant pas l'ampleur des tensions sur le marché du travail et les niveaux de salaires proposés dans le secteur privé des services pour des responsabilités analogues<sup>73</sup>. De plus, les crédits de la plupart des organismes publics sont attribués annuellement par ligne budgétaire, de sorte que les dépenses sont ventilées par poste et que les crédits non dépensés deviennent caducs à la fin de l'exercice. Du fait de ces contraintes, il a été très difficile de trouver la combinaison la plus efficace de facteurs de production. Il en a également résulté de fortes incitations à dépenser la totalité des crédits ouverts pour réduire le risque de voir les ressources réduites l'année suivante.

#### *Une gestion plus flexible des ressources...*

Plusieurs modifications ont été récemment opérées pour améliorer la qualité et l'efficacité des services publics par rapport à leur coût. La majorité des cantons (16) et des communes ont supprimé le statut de la fonction publique qui existait de longue date ainsi que les barèmes de salaires rigides qui lui étaient associés. Une nouvelle loi sur le personnel (Lpers) est également mise en œuvre au niveau fédéral et par certaines grandes entreprises publiques, couvrant 110 000 salariés<sup>74</sup>. Grâce aux réformes ainsi apportées à la gestion du personnel, non seulement ces entités publiques devraient disposer d'une plus grande flexibilité pour déterminer le niveau et la composition adéquats de leurs effectifs, mais les incitations au travail devraient également être renforcées dans la mesure où une partie de la rémunération sera liée à la performance<sup>75</sup>.

De nouveaux principes de gestion publique ont été adoptés dans certaines entités bien que d'autres pays de l'OCDE soient allés beaucoup plus loin que la Suisse à plusieurs égards. L'un des principaux objectifs a été d'abandonner l'approche rigide fondée sur les ressources utilisées (*inputs*) pour définir plus précisément l'offre de services (*outputs*) attendus. Il incombe désormais à certaines entités publiques de décider la meilleure façon d'obtenir ces *outputs* en respectant une enveloppe donnée (ce que l'on appelle Gestion par mandat et enveloppe budgétaire, GMEB). Parallèlement, les salariés sont plus étroitement impliqués dans la réalisation des objectifs, par le biais de systèmes de rémunérations liées à la performance. Ces nouveaux principes de gestion devraient améliorer l'efficacité par rapport aux coûts mais permettre aussi aux organismes publics de mieux répondre aux attentes de leurs clients. Les entités publiques gérées selon le système GMEB sont autorisées à dépasser leur budget si des services supplémentaires peuvent être financés grâce à des ressources additionnelles (au-delà de ceux spécifiés dans le contrat passé avec l'administration). Elles disposent aussi d'une grande latitude pour utiliser leurs gains d'efficacité (par exemple pour augmenter leurs salariés ou développer de nouvelles activités). D'abord adoptée aux niveaux municipal et cantonal, cette approche est aujourd'hui également mise en œuvre au niveau fédéral<sup>76</sup>. Suivie sur une base volontaire par 11 organismes fédéraux depuis 1997, cette évolution est allée de pair avec l'engagement de réduire les coûts de 10 pour cent sur une période de quatre ans<sup>77</sup>. Les économies devraient surtout résulter de la plus grande flexibilité de gestion des ressources, et de l'établissement du budget global. Plusieurs contraintes pèsent sur le développement de ces nouveaux systèmes de gestion. Premièrement, la comptabilité analytique est trop peu développée dans le secteur public. Deuxièmement, définir et mesurer les prestations et les résultats est une tâche difficile. Troisièmement, l'obligation de réduire les coûts pourrait cependant avoir affaibli l'attrait de ce nouveau modèle de gestion. Globalement, les entités gérées selon cette nouvelle méthode ont représenté 1.3 pour cent des dépenses totales de la Confédération en 2001, et 7.9 pour cent de sa population active.

*... l'accent étant davantage mis sur les résultats*

L'ambition d'accroître l'efficacité des dépenses publiques se trouve renforcée lorsqu'elle se fonde sur un mode de gestion axé sur les résultats, dans la mesure où l'objectif final n'est plus l'offre de services publics mais leur incidence sur la population (visée). Tous les niveaux d'administration de la Suisse ont pris d'intéressantes initiatives dans ce sens. Au niveau cantonal, on peut en donner pour exemple l'adoption d'un budget global pour les écoles secondaires du canton de Zurich, assorti d'indicateurs de résultats (Reichard, 2001)<sup>78</sup>. Au niveau municipal, l'utilisation des méthodes de gestion publique axées sur les résultats est largement fonction de la taille des communes, la nécessité de combler l'écart entre l'administration et le public étant plus forte dans les villes de grande taille



(Steiner, 2000). Au niveau fédéral, la récente réforme des services de l'emploi est elle aussi ambitieuse et place la Suisse (avec l'Australie) à la pointe des efforts faits pour mettre en œuvre de nouveaux modèles de gestion axés sur les résultats. Alors que la méthode retenue en Australie accorde une large place au jugement du marché et à la sous-traitance, les offices régionaux de placement se sont vus donner des objectifs de résultats clairement mesurables et disposent d'une grande flexibilité quant aux moyens de les atteindre (encadré 3)<sup>79</sup>. Néanmoins, à la différence des organismes qui se sont vus accorder plus de flexibilité pour parvenir à des résultats déterminés dans la limite d'un budget donné (la GMEB), les offices régionaux de placement sont financés par le gouvernement fédéral principalement en fonction de leurs dépenses effectives. Le remboursement par l'État fédéral du coût des mesures actives du marché du travail est plafonné – en fonction du nombre de demandeurs d'emploi inscrits dans le canton. Tous les cantons opèrent cependant en dessous de ce plafond, ce qui donne à penser qu'il est sans doute trop élevé. En conséquence, si les résultats peuvent être améliorés, le cadre actuel de financement des offices régionaux de placement crée des incitations à engager des dépenses excessives et ne garantit peut-être pas une utilisation optimale des ressources.

### ***Les principes de financement ne favorisent pas toujours l'efficacité en matière d'allocation des ressources et de maîtrise des coûts***

#### *Le large recours à la préaffectation des recettes fiscales fausse les décisions d'allocation des ressources*

La préaffectation des recettes fiscales au financement de programmes particuliers de dépenses pourrait entraver la bonne utilisation des ressources publiques. En 2000, les crédits préaffectés ont représenté 11.9 pour cent des dépenses totales de la Confédération, contre 7.7 pour cent seulement dix ans plus tôt, la principale raison en étant le relèvement de 1 point en 1999 du taux de la TVA pour financer les transferts publics de pension et d'invalidité (AVS/AI). Néanmoins, le financement des infrastructures routières – par le biais de droits d'accise sur les carburants, de taxes cantonales et de droits de douane sur les véhicules à moteur ainsi que de taxes routières – absorbe l'essentiel des crédits préaffectés (3.7 milliards de francs suisses en 2000)<sup>80</sup>. Avec ce type de financement, on ne peut exclure le risque que des dépenses excessives soient consacrées à des projets ayant une valeur sociale limitée mais dont le financement est « garanti ». De plus, la construction de nouvelles routes grâce aux impôts prélevés sur l'utilisation des véhicules les plus polluants peut contribuer à réduire les encombrements routiers mais pourrait aussi encourager l'utilisation de l'automobile, et donc l'augmentation de la pollution, ce qui réduirait l'impact environnemental de ces éco-taxes.

### Encadré 3. **Vers une gestion des services publics de l'emploi plus soucieuse des résultats**

#### **L'augmentation des crédits attribués aux services publics de l'emploi...**

Bien que le taux de chômage soit faible par rapport aux autres pays, il a régulièrement augmenté entre le début et le milieu des années 90, passant de moins de 1 pour cent à plus de 5 pour cent en 1997. En conséquence, les dépenses publiques au titre des programmes de lutte contre le chômage sont passées de moins de ½ pour cent du PIB à 2 pour cent en 1997. Il en a résulté une profonde réforme des politiques du marché du travail, les mesures actives prenant le pas sur les mesures passives. La réforme de 1995 de la loi sur l'assurance chômage visait à faire revenir rapidement et durablement les chômeurs sur le marché du travail. La principale disposition en était le remplacement des nombreux offices communaux du travail (plus de 3 000), dont le rôle était jugé marginal par les communes, par 150 offices régionaux de placement gérés par les cantons mais financés par le gouvernement fédéral. Ces offices sont chargés : i) de fournir des conseils ; ii) d'assurer le placement des chômeurs ; iii) de mettre sur pied des programmes actifs du marché du travail, qui sont partiellement sous-traités au secteur privé ; iv) et de sanctionner les personnes qui refusent un emploi « acceptable ».

#### **... n'a pas eu les résultats espérés, en partie du fait d'une gestion trop rigide**

Malgré la réforme du marché du travail et l'augmentation des ressources financières, il ressort de plusieurs enquêtes que les offices régionaux de placement n'ont pas obtenu les résultats espérés (à savoir le retour rapide et durable des chômeurs sur le marché du travail). Les règles trop strictes et trop détaillées régissant les opérations des offices régionaux de placement jusqu'en 1997 (par exemple le nombre minimum de places offertes chaque année dans les programmes actifs du marché du travail, le nombre de conseillers par chômeur, ou le nombre d'entretiens de conseil) ont dans certains cas contribué au mauvais fonctionnement du marché du travail, notamment en ce qui concerne la durée des périodes de chômage (Sheldon, 2000). Ainsi, les offices régionaux de placement auraient maintenu les chômeurs dans des programmes actifs du marché du travail plus longtemps que nécessaire afin d'atteindre les objectifs annuels qui leur étaient fixés concernant le nombre de places utilisées. De plus, le financement des prestataires publics et privés de programmes de formation et d'éducation en fonction du nombre de participants créait des incitations à prolonger l'inscription des chômeurs à ces programmes au lieu de faciliter leur retour sur le marché du travail.

#### **L'Accord 2000 a amélioré la flexibilité et renforcé les incitations à atteindre les objectifs fixés**

L'Accord 2000 conclu entre le gouvernement fédéral et les cantons vise à améliorer les performances des offices régionaux de placement. A cet effet, les règles régissant les *inputs* et l'offre de service de ces offices ont été remplacées par quatre objectifs clairement définis, chacun d'eux étant accompagné d'un indicateur (tableau 12). Au moyen d'un système de pondération, ces indicateurs

### Encadré 3. **Vers une gestion des services publics de l'emploi plus soucieuse des résultats** (*suite*)

mesurent la performance globale des offices régionaux de placement. Le gouvernement fédéral établit alors un classement – après avoir pris en compte d'autres facteurs, notamment les caractéristiques du marché du travail local liées par exemple à la situation économique et à la composition de la population au chômage. Le classement en fonction des performances, mesurées par l'indicateur global, sert également de base pour récompenser, ou éventuellement sanctionner, les cantons en fonction des résultats obtenus par les offices régionaux de placement dont ils assurent la gestion (des sanctions peuvent être imposées si les offices régionaux de placement obtiennent des résultats inférieurs à la moyenne nationale pendant trois années consécutives). Le niveau maximum de la prime fédérale est cependant assez faible (représentant l'équivalent d'environ 1 000 euros par conseiller) et elle n'est pas versée directement aux conseillers ni aux offices régionaux de placement mais aux cantons, ce qui pourrait réduire l'incitation des offices à obtenir de bons résultats. Néanmoins, la publication tous les six mois du classement en fonction des performances semble avoir un puissant effet incitatif. Par ailleurs, en 2000, des incitations financières ont été prévues pour les prestataires de services de formation, sous forme d'une prime qui leur est versée lorsqu'un participant trouve un emploi en cours de programme.

Tableau 12. **Objectifs et indicateurs de l'Accord 2000 pour les offices régionaux de placement**

| Objectifs  | Indicateurs   | Poids dans l'indicateur synthétique |
|--|---|-------------------------------------|
| Retour rapide du chômeur au marché du travail                      | Nombre moyen de journées d'indemnisation  | 50 %                                |
| Réduction du chômage de longue durée                               | Rapport du chômage de longue durée au chômage total   | 20 %                                |
| Réduction du nombre de chômeurs arrivant en fin de droits          | Rapport du nombre de bénéficiaires en fin de droits au nombre total des bénéficiaires d'indemnités  | 20 %                                |
| Réduction du nombre de ré-inscriptions après une sortie du chômage | Rapport des ré-inscriptions, dans les quatre mois suivant leur sortie du registre du chômage, au nombre total de bénéficiaires d'indemnités | 10 %                                |

Source : Autorités nationales.

*L'ampleur des transferts verticaux n'incite guère à la rationalisation des dépenses et nuit à la redistribution*

Bien que les méthodes de gestion se soient améliorées à tous les niveaux d'administration, les relations budgétaires entre les administrations publiques se caractérisent encore par un certain chevauchement de responsabilités, une mauvaise définition des objectifs stratégiques et de faibles incitations à les atteindre. La fourniture de bon nombre de services publics fait intervenir différents niveaux d'administration (tableau 13). Il est donc essentiel de définir clairement les responsabilités de chaque acteur, et de prévoir des incitations adéquates pour en assurer le respect. Dans nombre de cas, c'est encore l'échelon administratif chargé de la définition des objectifs stratégiques – « l'acheteur » – qui décide dans le détail de la façon dont ces objectifs doivent être atteints par les échelons

Tableau 13. **Dépenses publiques par fonction et niveau d'administration**<sup>1</sup>  
1999, en pourcentage

|   | Part dans les dépenses totales | Part par niveau d'administration <sup>2</sup> |         |          |       |
|---|--------------------------------|---|---------|----------|-------|
|   |                                | Confédération                                 | Cantons | Communes | Total |
| Administration                          | 6.5                            | 22.4  | 35.9    | 41.7     | 100   |
| Justice, police                         | 5.5                            | 7.7   | 68.2    | 24.2     | 100   |
| Défense                                 | 4.5                            | 92.3  | 3.5     | 4.1      | 100   |
| Relations étrangères                    | 1.8                            | 100.0   | 0.0     | 0.0      | 100   |
| Enseignement                            | 18.4                           | 14.9  | 51.0    | 34.2     | 100   |
| Écoles primaires et secondaires         | 11.1                           | 0.2   | 46.7    | 53.0     | 100   |
| Universités                             | 3.2                            | 50.8  | 49.1    | 0.1      | 100   |
| Culture et loisirs                      | 3.1                            | 13.2  | 31.7    | 55.1     | 100   |
| Santé                                   | 12.6                           | 1.3   | 60.0    | 38.7     | 100   |
| Hôpitaux                                | 11.6                           | 0.1   | 60.7    | 39.3     | 100   |
| Assurances sociales                     | 19.4                           | 51.9  | 27.4    | 20.7     | 100   |
| Vieillesse                              | 4.7                            | 80.6  | 16.1    | 3.3      | 100   |
| Invalidité                              | 3.5                            | 75.3  | 20.8    | 3.9      | 100   |
| Maladie                                 | 2.2                            | 63.9  | 28.6    | 7.5      | 100   |
| Autres (y compris l'assistance sociale) | 9.0                            | 24.6  | 35.7    | 39.7     | 100   |
| Transport                               | 10.1                           | 57.2  | 20.2    | 22.6     | 100   |
| Routes nationales                       | 2.0                            | 82.2  | 17.8    | 0.0      | 100   |
| Routes cantonales                       | 1.6                            | 43.1  | 52.0    | 4.9      | 100   |
| Routes communales                       | 1.8                            | 0.3   | 5.4     | 94.3     | 100   |
| Chemins de fer                          | 2.3                            | 99.3  | 0.7     | 0.0      | 100   |
| Environnement                           | 4.0                            | 15.9  | 21.7    | 62.5     | 100   |
| Économie publique                       | 5.6                            | 73.2  | 18.9    | 7.8      | 100   |
| Agriculture                             | 3.9                            | 89.4  | 9.1     | 1.5      | 100   |
| Paiements d'intérêts et autres          | 8.4                            | 82.4  | 0.1     | 17.4     | 100   |
| Total                                   | 100.0                          | 38.7  | 33.5    | 27.8     | 100   |

1. Hors sécurité sociale.

2. Dépenses par chaque niveau d'administration, nettes des transferts à une autre administration.

Source : Administration fédérale des finances, *Finances publiques en Suisse*, 1999.

opérationnels et par les agents – les prestataires – sans leur imposer de contraintes budgétaires contraignantes et sans les soumettre aux pressions de la concurrence. Bien qu'il existe des règles et normes afin de contrôler les dépenses, des dépassements se produisent et sont à l'origine de coûts élevés pour certains services publics.

Le système actuel de transferts entre les différents niveaux d'administration – qui vise à la fois à encourager l'investissement dans certains programmes particuliers et à assurer une certaine péréquation budgétaire – ne conduit guère à la recherche d'efficacité au niveau de l'affectation des ressources et au niveau des coûts. Il se caractérise principalement par le versement de subventions conditionnelles (verticales). En 1999, celles-ci ont représenté 77 pour cent des transferts courants reçus par les cantons et 83 pour cent des transferts reçus par les communes. Néanmoins, ces subventions conditionnelles visent souvent des objectifs trop étroitement définis, alors que les objectifs stratégiques essentiels manquent de précision. Dans le cas de la sylviculture par exemple, Jeanrenaud (1994) signale l'existence de 12 subventions fédérales aux cantons. Cette fragmentation du système de subventions, qui s'inspire de la méthode d'affectation des crédits par ligne budgétaire, risque d'entraver l'affectation efficiente des ressources. De plus, conjuguée à une procédure complexe d'approbation des transferts, elle se traduit par des coûts administratifs élevés, aussi bien pour le bénéficiaire que pour le donateur<sup>81</sup>.

Le système actuel de subventions visant tout à la fois des objectifs d'affectation et de redistribution, il est difficile de les atteindre tous de manière efficiente par rapport aux coûts engagés. Afin de réduire le potentiel de dépenses des cantons riches au profit des cantons les plus pauvres, les subventions conditionnelles sont ajustées pour faire intervenir une certaine péréquation budgétaire, d'où leur nom de « suppléments de péréquation ». Le taux de participation de la Confédération aux dépenses des cantons varie ainsi d'un canton à l'autre en fonction de leur capacité budgétaire (tableau 14). Néanmoins, dans certains cas, le solde laissé à la charge des cantons les plus pauvres est encore élevé, ce qui peut de fait les empêcher de bénéficier des subventions fédérales et va à l'encontre de l'objectif de péréquation budgétaire (Dafflon, 1994). Des exemples incluent la sylviculture et la défense civile.

Pour inciter fortement les administrations infranationales à fournir des services publics déterminés (objectif d'affectation), la contribution financière de la Confédération est dans certains cas très élevée, de sorte que les cantons sont moins tentés de contenir les coûts. Ces subventions complémentaires conditionnelles peuvent aussi entraîner une offre excédentaire de certains services ou fausser l'affectation des crédits entre des dépenses ayant des taux différents de subventions. En particulier, comme les subventions sont généralement accordées pour des investissements en capital et moins fréquemment pour des dépenses

Tableau 14. **Transferts de la Confédération aux cantons : suppléments péréquatifs**

| Principaux programmes cantonaux <sup>1</sup>                          | Transferts de la Confédération aux cantons<br>(millions de CHF) |                    |                         | Pour mémoire   |  |         |
|---|---|--------------------|-------------------------|--|--|---------|
|   | Total   | Transferts de base | Suppléments péréquatifs | Suppléments péréquatifs en pourcentage du total des transferts | Taux de participation de la Confédération aux dépenses des cantons |         |
|   |   |                    |                         |  | Minimum  | Maximum |
| Conservation des monuments  | 25.3  | 14.2               | <b>11.1</b>             | 44   | 10   | 35      |
| Conservation du patrimoine culturel                                   | 12.0  | 7.6                | <b>4.4</b>              | 36   | 10   | 35      |
| Entretien des forêts  | 82.8  | 69.8               | <b>13.0</b>             | 16   | 20   | 50      |
| Traitement des eaux usagées   | 143.5   | 70.2               | <b>73.3</b>             | 51   | 15   | 45      |
| Indemnités complémentaires vieillesse                                 | 310.5   | 143.9              | <b>166.6</b>            | 54   | 10   | 35      |
| Indemnités complémentaires invalidité                                 | 167.4   | 79.8               | <b>87.6</b>             | 52   | 10   | 35      |
| Prêts aux étudiants   | 104.0   | 53.2               | <b>50.8</b>             | 49   | 20   | 60      |
| Programme de formation professionnelle                                | 286.6   | 210.7              | <b>75.9</b>             | 26   | 27   | 47      |
| Routes cantonales   | 235.0   | 197.5              | <b>37.5</b>             | 16   | 20   | 60      |
| Subventions courantes aux universités                                 | 370.9   | 340.3              | <b>30.6</b>             | 8  | –  | –       |
| Transferts d'investissement aux universités                           | 91.7  | 75.8               | <b>15.9</b>             | 17   | 35   | 60      |
| Compensation pour le transport régional                               | 1 214.0   | 1 117.7            | <b>96.3</b>             | 8  | 50   | 95      |
| Améliorations techniques pour le transport régional                   | 126.1   | 81.6               | <b>44.4</b>             | 35   | 5  | 50      |
| <b>Total des transferts conditionnels avec supplément péréquatifs</b> | <b>3 507.1</b>  | <b>2 721.8</b>     | <b>785.3</b>            | <b>22</b>  | –  | –       |

1. Seuls les plus grands types de prêts sont présentés, et le plus souvent, chaque type représente la somme de plusieurs prêts.

Source : Autorités nationales.

Tableau 15. **Transferts intergouvernementaux : subventions conditionnelles**  
En pourcentage des dépenses des administrations locales, 1999

|                                   | Cantons | Communes |
|-----------------------------------|---------|----------|
| Enseignement                      | 21.5    | 16.8     |
| Écoles primaires et secondaires   | 23.9    | 14.0     |
| Universités                       | 19.8    | 5.5      |
| Santé                             | 4.0     | 19.5     |
| Hôpitaux                          | 3.7     | 25.0     |
| Assurances et assistance sociales | 39.1    | 18.4     |
| Assurance médicale                | 70.5    | 38.1     |
| Assistance sociale                | 34.2    | 26.3     |
| Transport                         | 57.5    | 6.5      |
| Routes nationales                 | 82.5    | 0.0      |
| Agriculture                       | 84.3    | 34.8     |
| Pour mémoire :                    |         |          |
| Dépenses totales                  | 25.4    | 17.3     |

Source : Office fédéral de la statistique, *Finances publiques en Suisse*, 1999.

courantes, les cantons peuvent être tentés d'investir dans un nouveau projet en négligeant l'entretien des infrastructures existantes. Les implications au niveau des impôts locaux d'un projet largement financé par la Confédération incitent également les collectivités locales à gonfler les dépenses. Si une société locale est chargée de l'exécution du projet, les rentrées fiscales pour l'autorité locale peuvent être plus importantes que sa contribution au projet. De plus, les subventions conditionnelles conduisent notamment au gonflement du coût de certains programmes de dépenses pour engager des activités qui dépassent le cadre formel desdits programmes. Ces défauts, que l'on retrouve également au niveau municipal, sont vraisemblablement plus graves pour les programmes de dépenses dans lesquels les subventions complémentaires conditionnelles représentent une part importante des dépenses effectives des administrations qui en bénéficient (tableau 15). Les cantons les plus affectés sont en outre les plus pauvres : alors qu'en 1999, les subventions conditionnelles représentaient en moyenne quelque 17 pour cent des ressources financières des cantons, ce pourcentage était supérieur à 40 pour cent dans certains des plus pauvres d'entre eux.

### **L'absence de concurrence affaiblit encore l'efficacité par rapport aux coûts engagés**

*La concurrence est limitée au niveau de la passation des marchés publics...*

Bien que des efforts louables aient été faits depuis le milieu des années 90 en vue de libéraliser l'attribution des marchés publics, il existe encore certaines entraves à une véritable concurrence<sup>82</sup>. Les marchés publics représentent près d'un quart des dépenses publiques totales (30 milliards de francs suisses), et l'adoption de mesures visant à réduire les coûts pourrait éventuellement se traduire par

d'importantes économies. Le récent appel d'offres pour la Bibliothèque nationale en est un exemple. Sous l'effet d'une collusion entre les sociétés soumissionnaires, la « meilleure offre » était environ deux fois plus élevée que la « valeur raisonnable » estimée<sup>83</sup>. La complexité et la disparité des réglementations régissant la passation des marchés publics se traduisent par des obstacles à l'entrée. Les réglementations et les procédures varient non seulement entre la Confédération et les cantons, mais aussi d'un canton à l'autre (notamment en ce qui concerne les seuils pour les appels d'offres publics). De plus, les politiques relatives aux marchés publics, notamment aux niveaux inférieurs d'administration, ont été utilisées pour protéger les entreprises et les emplois locaux, en subventionnant des petites et moyennes entreprises et en favorisant le développement régional. Entre autres mécanismes utilisés pour exclure des marchés publics les concurrents extérieurs à la localité, on fait intervenir des critères de proximité ou des conditions liées au domicile<sup>84</sup>. Par ailleurs, certains diplômes obtenus dans un canton peuvent ne pas être totalement reconnus dans un autre (par exemple dans le secteur de la santé), ce qui limite la capacité des professionnels à soumissionner dans des juridictions où ils ne résident pas. Si l'on ajoute à cela le fait que les principes du financement sont largement fondés sur les dépenses effectives *ex post*, l'absence de concurrence aboutit à une faible efficacité en terme de maîtrise des coûts.

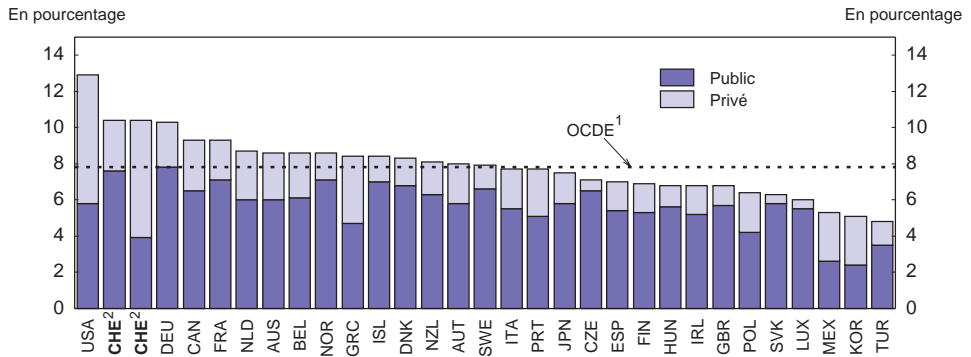
*... et dans le secteur de la santé*

Dans le secteur de la santé, les arrangements en matière de prix et de financement limitent la concurrence et gonflent la demande et l'offre de services de soins (chapitre III). Bien que l'état sanitaire de la population soit assez satisfaisant, le système suisse de santé est, après celui des États-Unis, le plus onéreux du monde (graphique 18), les dépenses totales atteignant en 1998 10.4 pour cent du PIB. Le secteur privé assure une large part du financement et de l'offre des services de santé. Néanmoins, des pressions sont exercées sur les dépenses publiques du fait qu'environ la moitié du coût des traitements des hôpitaux publics et subventionnés est à la charge des cantons (seulement pour les services à la charge de l'assurance obligatoire). De plus, la Confédération et les cantons accordent des subventions aux ménages à faible revenu pour les aider à s'assurer<sup>85</sup>. Cette disposition pourrait de plus en plus grever les budgets publics dans la mesure où les primes d'assurance ont régulièrement augmenté et devraient encore progresser de 10 pour cent en 2002. Un projet de loi destiné à veiller à ce que les primes d'assurance versées par un ménage ne dépassent pas 8 pour cent de son revenu, le solde étant payé par la Confédération et les cantons, renforcerait les pressions budgétaires<sup>86</sup>.

On a considéré que l'absence de concurrence entre les prestataires de soins était l'un des principaux facteurs expliquant les pressions qui s'exercent sur



Graphique 18. Dépenses de santé dans une perspective internationale  
En pourcentage du PIB, 1998



1. Moyenne non pondérée.

2. La première colonne se base sur les données de l'OCDE sur la santé, lesquelles classent les primes d'assurance privée LAMal parmi les composantes publiques des dépenses de soins de santé bien qu'elles soient principalement à la charge des ménages (une petite partie fait l'objet d'aides publiques au titre de l'assurance maladie des personnes démunies). La deuxième colonne attribue les primes d'assurance privée aux dépenses privées.

Source : OFS ; *Éco-Santé OCDE, 2001*.

le système tant au niveau des coûts qu'au niveau de l'offre (OCDE, 2000). Plusieurs éléments interviennent à cet égard. *Premièrement*, le système de paiements des hôpitaux publics et des praticiens privés crée des incitations à augmenter la quantité de soins médicaux. Les prix sont négociés dans chaque canton entre les organisations représentant les assureurs et les associations de fournisseurs – tous les assureurs doivent alors appliquer le même tarif. Bien que la loi autorise certaines exceptions à ce principe, en pratique très peu d'acheteurs (les compagnies d'assurance) exercent des pressions sur les prestataires pour les amener à baisser leurs prix. De plus, la rémunération des prestataires est largement fondée sur le nombre d'interventions médicales (paiement à l'acte) dans le secteur ambulatoire ou de journées d'hospitalisation plutôt que sur la pathologie diagnostiquée (résultat) bien que des cantons aient introduit des systèmes basés sur le type de pathologie. Dans la mesure où les coûts tendent à être relativement plus élevés pendant les premiers jours d'hospitalisation que vers la fin du séjour, les hôpitaux sont financièrement tentés d'allonger la période d'hospitalisation. Ceci peut partiellement expliquer la longueur des séjours en hôpital par rapport aux autres pays (tableau 16). De plus, les prix d'hospitalisation versés par les assureurs pour la population couverte par une assurance maladie obligatoire de base sont, aux termes de la loi, inférieurs au montant intégral des coûts, le solde étant à la charge des cantons. D'où la tentation d'utiliser les établissements hospitaliers plutôt que de recourir à des soins ambulatoires, lesquels pourraient

Tableau 16. Ressources et utilisation des soins de santé<sup>1</sup>  
1999<sup>2</sup>

|   | Effectifs médicaux                        |   | Hôpitaux de soins aigus             |                         |
|---|---|---|-------------------------------------|-------------------------|
|   | Médecins en exercice pour 1 000 habitants | Effectif hospitalier pour 1 000 habitants | Nombre de lits pour 1 000 habitants | Durée moyenne de séjour |
| Australie                               | 2,5 <sup>3</sup>                          | 19,4                                      | 3,9 <sup>3</sup>                    | 6,2 <sup>3</sup>        |
| Autriche                                | 3,0                                       | 15,6                                      | 6,2                                 | 6,5                     |
| Canada                                  | 2,1                                       | 11,5 <sup>3</sup>                         | 3,2 <sup>3</sup>                    | 7,0 <sup>3</sup>        |
| République tchèque                      | 3,0                                       | 12,3                                      | 6,6                                 | 8,6                     |
| Danemark                                | 3,4                                       | 16,0                                      | 3,3 <sup>3</sup>                    | 5,3 <sup>3</sup>        |
| France                                  | 3,0 <sup>3</sup>                          | 18,6 <sup>5</sup>                         | 4,3 <sup>3</sup>                    | 5,5                     |
| Allemagne                               | 3,5                                       | 10,3                                      | 6,4                                 | 10,4                    |
| Italie                                  | 5,9                                       | 11,0                                      | 4,9 <sup>3</sup>                    | 7,2 <sup>3</sup>        |
| Japon                                   | 1,9 <sup>3</sup>                          | 12,8                                      |                                     |                         |
| Pays-Bas                                | 3,1                                       | 9,1 <sup>4</sup>                          | 3,6                                 | 9,5 <sup>3</sup>        |
| Norvège                                 | 2,8                                       | 16,4                                      | 3,2                                 | 6,1                     |
| <b>Suisse</b>                           | <b>3,4</b>                                | <b>29,7<sup>6</sup></b>                   | <b>5,6<sup>3</sup></b>              | <b>11,4<sup>3</sup></b> |
| Royaume-Uni                             | 1,8                                       | 22,2                                      | 2,4 <sup>3</sup>                    | 5,0 <sup>5</sup>        |
| États-Unis                              | 2,7 <sup>3</sup>                          | 16,3 <sup>3</sup>                         | 3,0                                 | 5,9                     |
| Moyenne non pondérée des pays de l'OCDE | 2,9                                       | 13,9                                      | 4,2                                 | 7,1                     |

1. Les comparaisons entre pays doivent être interprétées avec prudence. Voir *Éco Santé* OCDE 2001, Sources et méthodes, pour plus de précisions sur la méthodologie dans les différents pays. Dans le cas de la Suisse, on notera que : i) « médecins en exercice » signifie tous les médecins ; ii) la « durée de séjour » correspond à la durée moyenne de séjour dans tous les établissements, hors psychiatrie et hospitalisation de jour, et s'entend de la période qui s'écoule entre l'admission et la sortie, y compris de courtes absences et sans tenir compte des transferts à l'intérieur du même hôpital.

2. Sauf indication contraire.

3. 1998.

4. 1997.

5. 1996.

6. 1995.

Source : OCDE, *Éco-Santé* 2001.

être cependant plus efficaces par rapport à leur coût<sup>87</sup>. Pour les personnes ayant une assurance complémentaire, les cantons ont refusé de prendre à leur charge une partie des dépenses hospitalières jusqu'à récemment, mais plusieurs décisions récentes du tribunal fédéral des assurances les obligent désormais à s'en acquitter, ce qui représente pour les cantons un coût supplémentaire estimé à 500 millions de francs suisses. *Deuxièmement*, tous les assureurs doivent accepter les notes d'honoraires de tous les médecins agréés, de sorte qu'ils sont encore moins tentés d'exercer des pressions sur les fournisseurs pour réduire les coûts. *Troisièmement*, du côté de la demande, la faiblesse du ticket modérateur (10 pour cent) ne permet pas de freiner la demande tandis que les assureurs n'ont guère d'incitations à la réduire. D'un autre côté, une plus forte participation du patient aux coûts pourrait poser des problèmes sur le plan de l'équité.

### ***La répartition des compétences en matière de dépenses entre les différents niveaux d'administration pose des problèmes au niveau de l'efficience***

*L'offre locale de biens publics satisfait probablement les citoyens et favorise la concurrence...*

La dévolution des responsabilités de dépenses aux collectivités locales peut améliorer le bien-être économique lorsque l'offre de biens et de services publics peut être adaptée aux préférences de la population locale et à sa volonté de payer. De plus, l'adoption de nouvelles pratiques et politiques par un canton ou une commune peut fournir d'utiles informations aux autres, ce qui encourage l'innovation et crée au niveau national une « externalité sur le plan de l'information » (Oates, 1999). A cet égard, il faut se féliciter de la création d'un observatoire de la santé chargé de collecter des informations sur les expériences des cantons dans ce secteur. De plus, beaucoup de modifications ont d'abord été introduites au niveau local avant d'être reproduites au niveau fédéral. Ainsi, l'organisation actuelle des services de l'emploi public (décrite plus haut) a été calquée sur un système adopté d'abord par un seul canton<sup>88</sup>. De même, plusieurs cantons et communes ont revu le statut de leurs fonctionnaires et la gestion des entités publiques avant la Confédération. La différenciation des services publics d'une juridiction à l'autre permet également une certaine concurrence, ce qui incite les fonctionnaires locaux à améliorer l'efficience des services publics.

*... mais ne permet guère de réaliser des économies d'échelle et d'internaliser les effets de « déperdition »*

Lorsque l'offre de services publics est conçue dans une optique trop strictement locale, l'efficience économique risque d'en pâtir dans la mesure où il est difficile de mettre à profit des économies d'échelle et d'internaliser les avantages dont bénéficient indirectement les résidents d'autres juridictions. L'éducation en offre un exemple type. La dimension relativement réduite des établissements d'enseignement suisses – ce qui limite leur capacité à réaliser des économies d'échelle – serait un facteur contribuant au coût élevé de l'enseignement tertiaire, lequel est une responsabilité cantonale (OCDE, 1997). Certains problèmes se posent aussi à propos des programmes d'enseignement primaire et secondaire, qui sont fixés sous la responsabilité des cantons. La proximité des gestionnaires de la population qu'ils desservent facilite le retour de l'information et l'adaptation du système en fonction des préférences des usagers. Ceci a permis aux cantons de concevoir leurs programmes en fonction des préférences de la population locale, et d'élargir par là même les possibilités de choix au niveau global. Néanmoins, la capacité de réaction des gestionnaires locaux et le jeu de la concurrence sont limités par de strictes réglementations de zonage et par le fait que le principe selon lequel « l'argent suit l'élève » ne s'applique pas (en particulier, les subventions

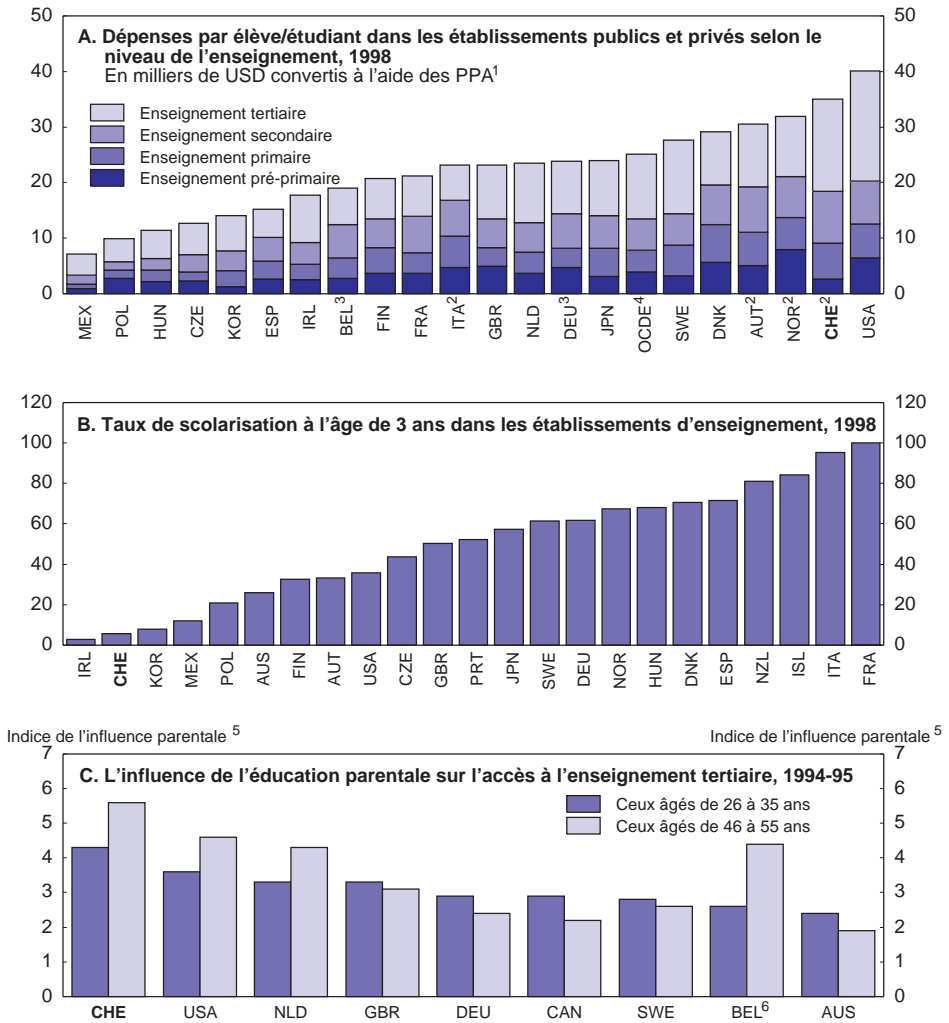
à l'enseignement privé sont généralement faibles). De plus, l'absence de programmes scolaires à l'échelle de la nation peut contribuer à freiner la mobilité géographique des parents une fois qu'ils ont choisi l'école de leurs enfants, et d'entraver par là même la mobilité de la main-d'œuvre<sup>89</sup>.

- Effets « de déperdition » et offre insuffisante de services publics : l'exemple des crèches

L'offre insuffisante de services publics peut aussi tenir à l'existence d'effets de déperdition. C'est le cas lorsque les avantages découlant de dépenses publiques locales s'étendent aux résidents d'autres juridictions sans que le prestataire reçoive une compensation adéquate. L'offre insuffisante de crèches et de services d'éducation infantile en est une illustration. Alors que les dépenses publiques d'enseignement par élève sont très élevées par rapport à la moyenne de l'OCDE, du fait de la très haute priorité accordée au capital humain en Suisse, les dépenses au titre de l'enseignement pré-primaire sont nettement inférieures à la moyenne de l'OCDE (graphique 19, partie A). Les taux d'inscription dans l'enseignement pré-primaire sont les plus faibles de la zone de l'OCDE après la Turquie et l'Irlande (graphique 19, partie B). Bien que l'on ne puisse exclure l'existence de facteurs sociaux et culturels, la longueur des listes d'attente donne à penser que la demande privée de places de crèche est loin d'être satisfaite (Conseil national, 2002). Bien que cette situation affecte au premier chef les parents et les enfants directement concernés, certains considèrent que les taux sociaux de rendement des investissements dans les équipements pré-scolaires sont élevés (Heckman, 1999) : augmentation du taux d'activité, plus grande aptitude des enfants ayant bénéficié de crèches à poursuivre des études et moindre recours aux programmes sociaux<sup>90</sup>. Pour un pays comme la Suisse où les étrangers représentent un fort pourcentage de la population, l'expérience des États-Unis, qui montre que l'enseignement pré-scolaire est un facteur non négligeable d'intégration sociale des enfants nés à l'étranger, peut être particulièrement intéressante. De fait, une récente analyse coût-avantages (Müller-Kucera et Bauer, 2001) estime l'impact de la prise en charge pré-scolaire des enfants sur les dépenses publiques brutes et son rendement. Globalement, le rendement net se situe entre 3 et 4 francs suisses pour chaque franc dépensé.

La fragmentation institutionnelle et géographique du territoire suisse, conjuguée à l'absence de congruence entre les coûts et les avantages de certains services publics d'un niveau d'administration à l'autre, est l'un des facteurs qui entravent les investissements publics ayant des taux sociaux de rendement élevés. S'agissant des crèches publiques, les coûts associés à leur construction et à leur entretien sont à la charge des communes tandis que les avantages découlant de ces investissements bénéficient aussi aux cantons (augmentation du produit de l'impôt sur le revenu), aux entreprises (offre de main-d'œuvre qualifiée), aux

Graphique 19. Indicateurs de l'éducation



1. Basés sur les équivalents plein-temps.

2. Établissements publics seulement.

3. Établissements publics et établissements privés subventionnés.

4. Moyenne pondérée.

5. L'indice montre l'effet multiplicateur de l'éducation tertiaire des parents sur la probabilité de l'éducation tertiaire de l'individu se trouvant dans ces tranches d'âge.

6. Communauté flamande.

Source : OCDE, *Regards sur l'éducation : Les indicateurs de l'OCDE, 2001* ; *International Adult Literacy Survey*, Statistics Canada.

parents et aux enfants (augmentation du revenu futur) ainsi qu'à l'assurance sociale (baisse des paiements sociaux). Conscients de ce que l'offre de crèches laissait à désirer, certains cantons pressent de plus en plus les communes d'intensifier leurs efforts dans ce domaine, tout en contribuant partiellement aux coûts que cela implique<sup>91</sup>. La mise en place d'incitations financières pour améliorer les crèches sera aussi discutée par le Parlement suisse et une décision est attendue durant la prochaine session d'été<sup>92</sup>.

- La fusion des juridictions et l'octroi de subventions conditionnelles n'ont guère été utilisés pour internaliser les effets de déperdition...

On pourrait concevoir plusieurs dispositifs institutionnels pour internaliser les effets de déperdition, par exemple la fusion des juridictions locales et l'institution ou du moins l'encouragement d'une coopération entre les différents niveaux d'administration. Bien que les cantons et les municipalités soient de tailles très diverses – ce qui suggère l'existence d'effets potentiels de déperdition –, peu de modifications territoriales sont intervenues depuis la création de la Fédération suisse en 1848. La fusion des collectivités locales améliorerait certes l'efficacité des dépenses en internalisant les effets de déperdition et en permettant la réalisation d'économies d'échelle, mais elle affaiblirait aussi le jeu de la concurrence. En particulier, elle entraînerait une harmonisation des taux d'imposition à l'intérieur de la nouvelle juridiction et alourdirait ainsi la charge fiscale des résidents des anciennes juridictions où le poids de la fiscalité était peu élevé<sup>93</sup>. En théorie, le versement de subventions conditionnelles par un niveau supérieur d'administration, sous forme de subventions complémentaires, pourrait être une autre formule envisageable lorsque la fourniture de services locaux génère des avantages pour les résidents d'autres juridictions<sup>94</sup>. Dans la pratique cependant, comme ces externalités interviennent entre les différents niveaux d'administration et à l'intérieur de chacun d'eux, une telle formule aboutirait probablement à un système de transferts exagérément complexe.

- ... mais des accords de coopération horizontale ont vu le jour

Les accords de coopération horizontale sont une autre solution. L'accord intercantonal sur le financement des universités (encadré 4) et la coopération des communes pour la fourniture de bon nombre de services publics locaux en sont des exemples intéressants. Ils permettent de réaliser des économies d'échelle et d'internaliser les déperditions en concentrant l'offre de ces services dans certains cantons/communes et en demandant aux autres bénéficiaires de payer pour les avantages qu'ils en retirent en échange d'une participation à la gestion de ces services publics. Des arrangements analogues entre cantons et communes ont également permis le développement d'un réseau cohérent de transports publics locaux

#### Encadré 4. Modalités de financement des universités

**Prise en compte des effets de déperdition par un juste dédommagement des dépenses du prestataire.** Depuis 1981, des accords intercantonaux prévoient le versement par les cantons non universitaires de contributions proportionnelles au nombre d'étudiants qu'ils envoient dans les universités cantonales. Jusqu'en 1998 cependant, la contribution par habitant prévue par ces accords était uniforme quelle que soit la discipline et ne couvrait pas les coûts. En 1997, la contribution par habitant représentait environ un cinquième du coût réel moyen par étudiant (OCDE, 1997). En 1998, un nouvel accord a été mis en œuvre, lequel prévoit la différenciation des contributions entre trois groupes de disciplines. En 2002, les contributions par étudiant s'élevaient à 46 000 francs suisses pour les sciences médicales (formation clinique), 23 000 francs suisses pour les sciences naturelles, et 10 000 francs suisses pour les sciences humaines et sociales. La contribution par habitant a été elle aussi sensiblement relevée, mais sans aller jusqu'à couvrir le coût supporté par les universités (déduction faite de la contribution de la Confédération). Le fait que la compensation intercantonale soit inférieure aux coûts est une façon de reconnaître que les cantons hôtes tirent profit de la présence d'une université sur leur territoire : ils obtiennent une main-d'œuvre hautement qualifiée au détriment des autres cantons, les étudiants ayant tendance à rester et à travailler dans le canton d'accueil après la fin de leurs études.

**Application de nouveaux principes de gestion publique au financement des universités.** Jusqu'en 1997, la contribution financière de la Confédération était calculée à partir des dépenses effectives des universités. Pour les dépenses courantes, le taux était fixé aux alentours de 10 pour cent pour les cantons riches et à un niveau plus élevé pour les cantons plus pauvres. La contribution de la Confédération était plus importante pour les dépenses d'investissement et était là encore différenciée selon la situation financière des cantons. Une loi adoptée en 1999 a introduit des modifications dans le système de gestion des universités en privilégiant la fixation d'objectifs et en donnant aux universités plus de latitude pour décider de la marche à suivre pour les atteindre dans les limites d'un budget global. Les subventions de la Confédération financent aujourd'hui des services (*prestations*) plutôt que des dépenses. Les subventions de base sont proportionnelles au nombre d'étudiants et tiennent compte de la durée normale d'études dans chaque discipline. Dans le cadre de ce processus, un nouvel organe (*Conférence universitaire suisse*) a été créé pour évaluer et améliorer la qualité des services.

**Considérations d'équité.** L'ampleur des aides publiques à l'enseignement tertiaire pose des problèmes d'équité. La participation du secteur privé aux coûts de la scolarité au niveau universitaire est faible tandis que les dépenses publiques par étudiant sont très élevées par rapport aux autres pays. Les principaux bénéficiaires sont ceux qui participent le plus intensivement, et l'influence du niveau d'instruction des parents sur l'accès des jeunes à l'enseignement tertiaire est plus nette en Suisse que dans la plupart des autres pays de l'OCDE (Blondal *et al.*, 2002). Bien que ce facteur ait un peu perdu de son influence au cours des dernières décennies, les enfants de parents ayant suivi un enseignement tertiaire ont encore quatre fois plus de chances de faire des études du troisième cycle que les enfants dont les parents n'ont suivi qu'un enseignement secondaire du premier cycle (graphique 19, partie C). Le fait que les individus ayant des revenus élevés tout au long de leur vie active bénéficient de fortes subventions pourrait également être considéré comme une atteinte à l'équité sociale.

capable de répondre aux besoins des banlieusards et de réduire l'incidence environnementale de l'utilisation excessive des voitures particulières (OCDE, 2002a).

L'absence de tels arrangements horizontaux entrave encore l'efficacité dans certains domaines essentiels de dépenses publiques. Il apparaît que, dans certains cantons, les personnes âgées dépendantes doivent attendre avant d'obtenir une place dans des maisons de retraite ou des centres de long séjour alors qu'il existe des capacités inutilisées dans les cantons voisins. On a donc considéré que la multiplication des accords horizontaux serait un moyen de mieux utiliser les capacités existantes des maisons de retraite et des centres de long séjour au niveau cantonal (OCDE, 2000)<sup>95</sup>. Un problème analogue se pose dans le secteur hospitalier. Bien qu'un certain nombre de cantons de petite taille achètent déjà une bonne partie de leurs services de santé ailleurs, l'extension de cette pratique par le biais d'accords intercantonaux est apparue déterminante pour améliorer l'efficacité par rapport aux coûts engagés. Néanmoins, le caractère ponctuel de ces accords a contribué à accroître les coûts administratifs cependant que leur caractère volontaire a conduit à des comportements opportunistes (c'est-à-dire que les résidents d'une juridiction bénéficient de services publics fournis par une autre juridiction sans que les prestataires soient dûment dédommagés).

### ***Les problèmes de pauvreté sont également venus au premier plan***<sup>96</sup>

La responsabilité des programmes d'aide sociale et de leur financement incombe dans une large mesure aux communes, ce qui entraîne deux risques principaux : faiblesse des aides accordées aux pauvres, ou fragilité des finances publiques au niveau local. Comme dans beaucoup d'autres pays de l'OCDE, la Suisse a vu les groupes à revenu moyen et supérieur se déplacer du centre des villes vers les zones suburbaines. En conséquence, les grands centres urbains comptent une plus forte proportion de ménages à faible revenu, plus tributaires des programmes sociaux. Ils comptent aussi une forte proportion d'immigrants qui, en moyenne, sont plus dépendants des aides sociales que les ressortissants suisses. Bien qu'un cadre unifié couvre les prestations sociales de base au niveau cantonal, les communes restent libres d'accepter ou de rejeter les demandes d'aide sociale dans la plupart des cantons et peuvent accorder des prestations supérieures aux normes minimales<sup>97</sup>. Les normes sont en conséquence inéquitables, ce qui suscite un certain « tourisme social » (les demandeurs d'aide sociale recherchant les prestations les plus généreuses et les services sociaux les meilleurs – notamment un plus grand professionnalisme des responsables et un anonymat mieux préservé dans les grandes villes que dans les petites communautés rurales)<sup>98</sup>. Globalement, en 1999, la part des dépenses au titre des programmes d'aide sociale représentait entre 12 et 15 pour cent environ des dépenses totales dans les deux grandes villes (respectivement Zurich et Berne), alors que la moyenne nationale n'était que de 7 pour cent. Du côté des recettes,



la migration des groupes à revenu moyen et intermédiaire vers les zones suburbaines a soumis le budget des grandes villes à de nouvelles tensions, alors même que les relèvements d'impôts renforçaient l'incitation de ces groupes à se déplacer<sup>99</sup>. Au bout du compte, cette situation pourrait entraîner de fortes réductions des programmes d'aide sociale et/ou une nouvelle dégradation de la situation financière des grandes villes.

### **La réforme proposée du système de répartition des dépenses et de péréquation financière**

Un ambitieux projet de loi visant à réorganiser les compétences en matière de dépenses et les transferts financiers entre les cantons et la Confédération pourrait se traduire, s'il est correctement mis en œuvre, par des gains importants sur le double plan de l'efficacité des coûts et de l'allocation des ressources pour les principaux programmes de dépenses (encadré 5). Le projet a été conçu dès le départ de manière à ne générer aucune perte ou aucun gain financier pour les cantons dans leur ensemble ou pour la Confédération<sup>100</sup>. Néanmoins, ce projet, s'il est mis en œuvre, devrait agir sur les comportements des dépenses et se traduire par des gains d'efficacité pour trois principales raisons<sup>101</sup>. *Premièrement*, le projet vise à atténuer les chevauchements actuels entre les compétences des cantons et de l'État fédéral en matière de dépenses en appliquant plus systématiquement les principes de subsidiarité et d'équivalence fiscale. Ceci contribuerait à uniformiser les coûts administratifs, à permettre aux cantons de mieux adapter l'offre de « biens locaux véritables » aux besoins et à la volonté de payer des résidents, et à responsabiliser davantage les administrations publiques. *Deuxièmement*, s'agissant des programmes de dépenses qui seraient encore co-financés par les cantons et la Confédération, la gestion ne serait plus fondée sur les *inputs* (dépenses effectives constatées) mais sur les *outputs*. Les subventions conditionnelles cibleraient des objectifs stratégiques plus vastes, les cantons disposant d'une plus grande latitude pour déterminer les moyens de les atteindre (à l'intérieur d'une enveloppe budgétaire globale et pluriannuelle). *Troisièmement*, le projet de loi prévoit des accords intercantonaux contraignants si la majorité des cantons se prononce dans ce sens sur certains grands postes de dépenses (notamment les universités et les soins hospitaliers spécialisés). Il serait ainsi plus facile de tenir compte du problème des effets de « déperdition » géographique.

De plus, la réforme proposée contribuerait à atténuer les disparités financières qui existent de longue date entre les cantons, à renforcer la cohésion entre les régions et à améliorer le fonctionnement du fédéralisme. En fait, l'attribution des importants transferts de péréquation financière (2.1 milliards de francs suisses en 1999) ne s'est pas accompagnée d'une réduction des écarts de revenus entre les cantons<sup>102</sup>. Pour améliorer l'efficacité des mesures de péréquation financière, la réforme prévoit de supprimer les compléments de péréquation qui accompagnent

### Encadré 5. Réformer la répartition des responsabilités en matière de dépenses et le système de péréquation financière

Les autorités suisses ont depuis longtemps reconnu les inconvénients de la répartition actuelle des responsabilités en matière de dépenses et des transferts financiers entre les différents niveaux d'administration (voir ci-dessus). *Premièrement*, le chevauchement des compétences des cantons et de la Confédération concernant le financement d'un nombre croissant de programmes de dépenses a contribué à diluer les responsabilités de chaque acteur pour la réalisation des objectifs. *Deuxièmement*, l'ampleur des contributions de la Confédération aux dépenses effectives des cantons pour la réalisation d'objectifs trop étroitement définis n'a guère incité à rechercher des améliorations en terme d'efficacité des coûts et d'allocation des ressources. *Troisièmement*, le dispositif actuel de péréquation financière n'a pas réussi comme on l'espérait à atténuer les disparités financières entre les cantons, la principale raison en étant que le système de transferts verticaux vise tout à la fois des objectifs de redistribution et des objectifs d'allocation. *Quatrièmement*, les cantons n'ont pas réussi à internaliser les « déperditions » de certains programmes de dépenses, ce qui s'est traduit par une offre insuffisante de services publics et/ou par la difficulté de réaliser des économies d'échelle.

Pour remédier à ces lacunes, un vaste processus de discussion et de négociation auquel ont participé les cantons, la Confédération et des experts a été engagé au début des années 90. Ces travaux sont à la base de l'ambitieux projet de loi concernant la réforme de la péréquation et de la répartition des tâches entre la Confédération et les cantons (RPT). Si ce texte est approuvé par les cantons et par le peuple suisse, il devrait entrer en vigueur en 2006. Cette réforme vise quatre principaux objectifs :

- **Désenchevêtrer les responsabilités des cantons et de la Confédération en matière de dépenses.** La redistribution des tâches a été principalement guidée par le souci d'accorder plus d'importance aux principes de subsidiarité et « d'équivalence fiscale » (utilisateur-décideur-payeur). La RPT modifierait les responsabilités de dépenses dans 29 domaines. En particulier, la Confédération serait compétente pour les routes nationales, les pensions vieillesse et de réversion (premier pilier) et les pensions d'invalidité. Les cantons seraient chargés d'autres domaines, notamment les établissements de soins spécialisés pour les personnes handicapées et les politiques de logement dans les régions montagneuses. En conséquence, la responsabilité de plus de 40 pour cent des programmes de dépenses qui sont actuellement co-financés par les cantons et la Confédération serait transférée à un seul niveau d'administration.
- **Améliorer la coopération pour les programmes de dépenses dont la responsabilité serait encore partagée par les cantons et la Confédération.** Les subventions conditionnelles ne seraient plus fondées sur les dépenses effectives constatées mais sur une estimation des coûts types (définis *ex ante*). De plus, bon nombre des petites subventions conditionnelles existantes seraient regroupées au sein d'une enveloppe plus large. La Confédération fixerait les objectifs stratégiques (*outputs*) de ces programmes de dépenses

Encadré 5. **Réformer la répartition des responsabilités en matière de dépenses et le système de péréquation financière** (suite)

plus vastes tandis que les cantons seraient intégralement responsables de leur exécution. Les principaux domaines de dépenses auxquels s'appliqueraient ces nouveaux principes de gestion seraient les universités, les transferts publics régionaux, les aéroports, l'agriculture et la sylviculture.

- **Renforcer la coopération entre les cantons.** Pour éviter que les « déperditions » géographiques ne se traduisent par une offre insuffisante de services publics, les cantons prestataires auraient le droit de demander une compensation financière aux autres cantons dont les résidents utilisent leurs services. Un tel système de compensation a déjà été adopté pour les universités et les réseaux de transports locaux par le biais d'accords inter-cantonaux volontaires. Ce nouveau cadre institutionnel réduirait aussi les possibilités de comportement opportuniste à l'égard de ces formes de coopération. Neuf domaines sont concernés par ce dispositif de compensation, notamment les universités, les systèmes de transports locaux, les installations de traitement des eaux usées et les hôpitaux.
- **Réduire les disparités financières entre les cantons.** Les suppléments de péréquation financière que prévoit le système de subventions conditionnelles proportionnelles aux dépenses seraient remplacés par un système de péréquation financière fondé principalement sur la capacité des cantons à lever l'impôt et par de nouvelles dotations globales de la Confédération (prenant en compte des facteurs géographiques, ou sociaux et démographiques). De plus, la Confédération accorderait deux nouvelles dotations aux cantons pour les aider à faire face à des charges financières exceptionnelles dans des circonstances particulières, en tenant compte : *a*) de facteurs géographiques et topographiques (pour les régions montagneuses et/ou les régions où la population est très dispersée) ; et *b*) de facteurs socio-démographiques (pour les cantons dont la population est largement constituée de personnes âgées, démunies, peu qualifiées ou au chômage).

les dernières subventions conditionnelles, afin de dissocier les objectifs d'affectation des objectifs de distribution qui se sont souvent révélés incompatibles. La redistribution entre les cantons serait désormais assurée par des dotations globales plus importantes (sans affectation spécifique) de la Confédération. Les cantons resteraient libres d'organiser au mieux la fourniture locale des services tout en évitant à l'administration centrale de procéder à une micro-gestion. De plus, le dispositif de péréquation financière des cantons riches vers les cantons pauvres serait également élargi, l'accent étant désormais porté sur leur capacité à lever l'impôt et non plus sur les impôts effectivement perçus. Les incitations à adapter

les taux locaux d'imposition en fonction des préférences des citoyens/contribuables seraient ainsi renforcées.

### **Programme pour la poursuite des réformes**

Les autorités suisses ont récemment mis en œuvre et prévoient plusieurs réformes pour contenir les dépenses publiques et améliorer leur efficacité au niveau des coûts et de l'affectation des ressources. Bien que ces mesures aillent manifestement dans la bonne direction, il serait souhaitable que ces réformes se traduisent rapidement dans les faits et s'accompagnent d'autres initiatives pour pouvoir porter tous leurs fruits. Un certain nombre de nouvelles recommandations de réforme sont examinées ci-après et résumées à l'encadré 6.

#### ***Mieux maîtriser le budget fédéral et laisser jouer intégralement les stabilisateurs automatiques***

L'adoption de la règle du frein à l'endettement améliorera le rôle de la politique de dépenses dans la gestion macroéconomique. En particulier, les dépenses fédérales devraient être mieux contrôlées qu'au cours de la décennie passée. La réduction progressive de la dette fédérale en pourcentage du PIB qu'implique cette règle semble globalement adaptée aux besoins de l'économie, compte tenu des perspectives budgétaires à long terme et des objectifs de la politique budgétaire. Il est traditionnellement difficile d'identifier un niveau d'endettement optimal<sup>103</sup>. Le niveau actuel d'endettement brut des administrations publiques n'est guère élevé comparativement aux autres pays. Une réduction plus rapide de l'endettement fédéral qui résulterait d'une règle plus contraignante, exigeant par exemple la réalisation d'un excédent budgétaire structurel, ne semble guère pouvoir se justifier au motif d'une insuffisance de l'épargne, comme en témoigne l'excédent confortable de la balance courante. Une réduction progressive de la dette est compatible avec l'objectif des autorités de maintenir ou même réduire les impôts pour renforcer la compétitivité du pays. Cette réduction, qui libérera une certaine marge de manœuvre pour faire face aux augmentations futures des dépenses de transfert, semble également justifiée du point de vue de l'équité intergénérationnelle (chapitre I). En revanche, même si le fonctionnement des stabilisateurs automatiques est renforcé au niveau fédéral, leur effet global restera probablement faible à moins que l'on ne parvienne à mieux harmoniser les règles budgétaires entre les différents niveaux d'administration. Les règles d'équilibre budgétaire suivies par une majorité de cantons et de municipalités ne seront pas affectées par la nouvelle règle de frein à l'endettement et elles continueront probablement donc à avoir une influence pro-cyclique sur l'activité, comme au cours des dernières décennies.

## Encadré 6. **Recommandations pour accroître l'efficacité des finances publiques**

### **Renforcer l'efficacité des stabilisateurs automatiques**

- Mettre en œuvre rapidement la règle du frein à l'endettement, dès 2003. Éviter une approche trop mécanique de l'estimation de l'écart de production qui est nécessaire pour la mise en œuvre de la règle.
- Promouvoir l'application d'une règle analogue aux autres niveaux d'administration pour améliorer le fonctionnement des stabilisateurs automatiques. La réforme du système d'assurance chômage, qui pourrait être soumise à un référendum, renforcerait également les stabilisateurs.

### **Accentuer l'orientation à moyen terme des politiques budgétaires**

- Appliquer la règle du frein à l'endettement dans le cadre d'un processus centré sur une planification pluriannuelle, le Parlement adoptant les plans financiers de façon formelle.

### **Améliorer la transparence**

- Évaluer sur une base annuelle et de manière plus systématique les coûts budgétaires et les principaux bénéficiaires des dépenses fiscales et les prendre en compte dans le processus budgétaire.
- Accélérer le passage de la comptabilité de caisse à la comptabilité sur la base des transactions.
- Améliorer la transparence des mandats sociaux confiés aux entreprises publiques et leur affecter des crédits budgétaires directs.
- Supprimer progressivement les fonds préaffectés.
- Accorder plus d'importance à l'évaluation des résultats dans les rapports du Contrôle fédéral pour veiller à la bonne utilisation des fonds publics et rendre ces rapports publics.

### **Mettre davantage l'accent sur les résultats des dépenses publiques**

- Utiliser plus largement les méthodes de gestion axées sur les résultats en définissant dans ce sens les mécanismes de compensation et les outils de gestion des performances.
- Mettre au point des instruments adéquats pour faire évaluer les résultats et créer un organe indépendant à cet effet.
- Dans le secteur hospitalier, remplacer le système existant de remboursement à la journée par un système fondé sur le type de pathologie tout en supprimant la contribution financière des cantons.

### **Intensifier les pressions de la concurrence et l'utilisation des signaux de prix**

- Simplifier et harmoniser les règles concernant les marchés publics et renforcer la concurrence dans ce secteur.

Encadré 6. **Recommandations pour accroître l'efficacité des finances publiques** (suite)

- Mettre en place des arrangements contractuels dans le secteur de la santé qui permettent aux assureurs d'intervenir auprès des prestataires de services pour qu'ils améliorent l'efficacité et la qualité des soins.
- Adopter des mécanismes de tarification routière.
- Relever les droits d'inscription dans les universités et réduire le financement public de l'enseignement tertiaire. Pour atténuer les effets négatifs que cela pourrait avoir du point de vue de la distribution des revenus, faire intervenir certains critères de ressources (au niveau des subventions, des droits d'inscription ou des prêts bonifiés).
- Au niveau de l'enseignement primaire et secondaire, appliquer le principe « l'argent suit l'élève » et supprimer les strictes réglementations de zonage pour renforcer la concurrence entre les juridictions et entre les écoles privées et publiques.

**Redistribuer les tâches et modifier les principes de financement entre les différents niveaux d'administration**

- Mettre rapidement en œuvre la réforme proposée des mécanismes de répartition des compétences en matière de dépenses et de péréquation financière tout en levant l'obligation faite aux cantons de dépenser intégralement la subvention conditionnelle dans un domaine déterminé une fois les objectifs stratégiques atteints.
- Mettre au point des instruments adéquats pour évaluer dans quelle mesure les cantons respectent les objectifs, et créer un organe indépendant à cet effet.
- Adapter les subventions conditionnelles pour mieux tenir compte des effets de déperdition d'une juridiction à l'autre ou revoir encore la répartition des responsabilités en matière de dépenses (par exemple pour les infrastructures destinées à la petite enfance et les établissements d'enseignement).
- Améliorer la comptabilisation sur une base analytique pour faciliter une coopération horizontale entre les juridictions grâce à une compensation équitable des coûts supportés par les prestataires.
- Harmoniser les pratiques des administrations infranationales concernant l'octroi et le niveau des prestations sociales et créer un dispositif de financement qui évite de faire supporter aux grandes villes une charge financière disproportionnée.

### ***Accroître le rôle du plan financier dans la gestion des dépenses***

La règle du frein à l'endettement ayant été adoptée, il importe de ne pas sous-estimer les difficultés que posera sa mise en œuvre. Il serait par exemple souhaitable que l'estimation de l'écart de production ne soit pas faite de manière trop mécanique mais repose plutôt sur une évaluation générale de la production tendancielle, et que l'on mesure soigneusement les élasticités fiscales pour éviter autant que possible des biais dans les estimations de recettes. Il serait également bon d'appliquer la règle du frein à l'endettement dans le cadre d'un processus budgétaire s'inscrivant dans une stratégie de planification pluriannuelle. Étant donné la rigidité du budget fédéral, il faudrait éviter que la règle compromette une allocation efficiente des ressources. En particulier, il existe un risque que les dépenses en capital ne deviennent excessivement instables par rapport aux dépenses courantes, dans la mesure notamment où il est difficile de contrôler certains postes de dépenses sociales. L'adoption officielle des plans financiers par les deux Chambres, qui a été proposée par le Conseil national mais rejetée par le Conseil des États, réduirait ce risque. Elle élargirait aussi le droit de regard du Parlement sur le budget, actuellement très limité étant donné l'importance des dépenses « obligatoires ». Dans la mesure où l'évolution des dépenses devra s'aligner sur celle des recettes structurelles, lesquelles ne fluctuent guère, il semble plus naturel que les discussions budgétaires s'inscrivent dans un cadre à moyen terme afin de concilier les objectifs de contrôle et d'affectation efficiente des dépenses.

### ***Renforcer la transparence des dépenses publiques sur le double plan des coûts et des avantages***

Il est souhaitable d'améliorer la transparence des dépenses publiques pour renforcer la discipline budgétaire et permettre une meilleure affectation des fonds publics. L'évaluation systématique du coût budgétaire à moyen terme des principales modifications apportées à la politique économique constitue un pas important dans ce sens. Néanmoins, des progrès supplémentaires sont souhaitables dans plusieurs domaines. Le cadre comptable actuel ne permet pas de prendre correctement en compte les engagements futurs et la dette contingente de certaines entités publiques, et une partie des dépenses de la Confédération n'apparaissent pas dans le budget – c'est notamment le cas d'une partie des infrastructures ferroviaires et, à partir de 2003, de la contribution fédérale à l'assurance chômage. Un groupe de travail a été créé pour mettre au point un nouveau cadre comptable qui couvrirait, du côté des engagements, tous les comptes de la Confédération, y compris les dettes implicites. Cette réforme devrait être rapidement mise en œuvre<sup>104</sup>. De plus, les autorités devraient faire tout ce qui sera nécessaire pour que les comptes nationaux soient présentés de manière conforme aux normes internationales et dans des délais corrects. Les efforts engagés pour

passer à une comptabilité sur la base des transactions devraient être intensifiés. Il serait également souhaitable d'améliorer la transparence des mandats sociaux des entreprises publiques. Les administrations seraient ainsi contraintes d'identifier clairement les objectifs sociaux qu'elles veulent atteindre, de trouver le moyen le plus efficient d'y parvenir et de déterminer si les résultats obtenus justifient les coûts engagés. Ces mandats pourraient être exécutés de manière plus efficiente et plus transparente si l'on utilisait des crédits budgétaires directs.

Pour pouvoir mieux définir l'ordre de priorité des programmes de dépenses publiques, il faudrait aussi évaluer les coûts budgétaires des allègements fiscaux de manière plus systématique, reconsidérer l'utilisation des fonds affectés et renforcer le rôle du Contrôle fédéral. Les rapports consacrés aux dépenses fiscales ne sont pas assez fréquents ni assez détaillés pour identifier le coût budgétaire de ces mesures et leur incidence sur l'efficience et la distribution du revenu. Une évaluation plus systématique permettrait non seulement d'identifier plus clairement les coûts et les objectifs mais pourrait aussi faire apparaître les meilleurs moyens d'atteindre ces derniers. Il faudrait que les dépenses fiscales fassent l'objet de rapports annuels, explicitement liés au processus budgétaire comme c'est déjà le cas dans plusieurs pays de l'OCDE (notamment la Belgique, l'Espagne, la Finlande, la France et le Portugal). L'affectation des ressources budgétaires réduit les incertitudes concernant le financement de projets de dépenses essentielles telles que les investissements d'infrastructure. Néanmoins, cette pratique réduit aussi la marge de manœuvre disponible pour réaffecter les ressources publiques vers les emplois les plus utiles. Il serait souhaitable à cet égard de redéfinir le rôle du Contrôle fédéral pour le charger d'une évaluation plus systématique des résultats des dépenses publiques, et de publier son rapport.

### ***Mettre l'accent sur les résultats des dépenses publiques***

Les efforts faits récemment pour améliorer les méthodes de gestion ont réduit les incitations à engager des dépenses excessives et ont permis de mieux répondre aux besoins des clients des administrations publiques. Néanmoins, les dépenses couvertes par cette approche sont encore trop limitées. L'extension de ce dispositif à d'autres secteurs de l'administration est freinée par l'obligation de réduire de 10 pour cent les ressources budgétaires. Pour rendre plus attrayante l'adoption volontaire du nouveau modèle de gestion, l'ampleur de la compression des crédits budgétaires devrait tenir compte des conditions particulières de chaque agence. De plus, alors que la méthode GMEB réduit manifestement les incitations les plus visibles à engager des dépenses excessives, elle ne se préoccupe pas suffisamment de l'efficacité de ces programmes de dépenses. La qualité des résultats obtenus par les entités concernées ainsi que leur incidence sur la population (c'est-à-dire les résultats) devraient être régulièrement évaluées par des



auditeurs indépendants. Ce serait un moyen de garantir l'efficacité des programmes de dépenses et d'éviter le risque d'évincer des prestataires privés<sup>105</sup>.

Certains services publics ont des objectifs de résultats clairement définis, mais l'absence de mécanismes adéquats de compensation peut encore créer des incitations à engager des dépenses excessives. La récente réforme des services publics de l'emploi (« Objectif 2000 ») vise à corriger les imperfections d'une méthode de gestion axée sur la « production » (par exemple l'offre de places dans les programmes actifs du marché du travail) en créant un objectif de résultats clairement mesurables qui permettent d'évaluer la performance des offices de placement régionaux. Néanmoins, comme ces offices sont principalement financés en fonction de leurs dépenses effectives et sans contrainte budgétaire rigoureuse, rien ne permet de veiller à ce que les avantages marginaux des dépenses publiques ne soient pas supérieurs à leurs coûts sociaux marginaux. Même s'il est difficile de dire *a priori* à partir de quel niveau une réduction des dépenses des offices de placement régionaux se traduirait par une économie nette, on pourrait utiliser les données existantes sur les coûts de ces offices pour fixer un point de comparaison et évaluer les pratiques optimales<sup>106</sup>. Une autre solution serait d'imiter l'expérience australienne (OCDE, 2001*b*). Il s'agirait alors de définir la rémunération « optimale » des offices de placement du point de vue budgétaire en prenant en compte les allocations de chômage économisées, les impôts reçus et une estimation des autres externalités résultant d'une baisse du chômage. Les prestataires de services à l'emploi devraient alors prendre à leur charge le coût des intrants et être libres de choisir le niveau de dépenses à ce titre qui leur assure le maximum de « rentabilité ».

Dans le secteur de la santé, les principes du financement ont également encouragé les prestataires à augmenter le volume des services, probablement au-delà du niveau requis pour assurer une couverture satisfaisante de la population. La très longue durée moyenne des séjours dans les hôpitaux publics en est une illustration. Elle s'explique pour une large part par la tentation de prolonger la durée de l'hospitalisation, tentation inhérente au système de remboursement à la journée. Le remplacement de ce dispositif, comme l'envisage un projet de loi, par un système de paiement par pathologie, les honoraires étant alors fixés en fonction de la maladie diagnostiquée et des coûts du traitement type, permettrait de corriger cette distorsion<sup>107</sup>. En Autriche par exemple, l'adoption dans les hôpitaux d'un système de remboursement fondé sur les résultats a réduit la durée moyenne des hospitalisations (OCDE, 2001*c*).

### ***Accroître la contestabilité de la fourniture des services publics et utiliser plus souvent les signaux de prix***

Une méthode de gestion fondée sur le jeu du marché ne portera pleinement ses fruits que si la concurrence joue véritablement. Bien que la Suisse fasse

largement appel au secteur privé pour la fourniture et le financement de certains services publics essentiels, l'absence relative de concurrence n'a pas permis de contenir les coûts. Dans le secteur de la santé, il en a résulté une augmentation régulière des primes d'assurance versées par les individus aux compagnies privées. Pour atténuer les pressions exercées sur les ménages à faible revenu, les autorités envisagent un projet de loi qui accorderait des subventions aux assurés dont la prime de base représente plus de 8 pour cent du revenu familial. L'intensification de la concurrence au sein du système permettrait de réduire le coût budgétaire de ce projet. Il faudrait pour cela autoriser les assureurs à négocier avec les prestataires de services dans le cadre d'arrangements contractuels. Les contributions des cantons aux hôpitaux publics (au moins 50 pour cent de leurs coûts) réduisent aussi l'incitation des assureurs à faire davantage appel aux prestataires de soins moins onéreux (services de soins ambulatoires et réseaux de soins). L'obligation faite aux assureurs d'accepter les notes d'honoraires de tous les praticiens diplômés, conjuguée à l'application d'un tarif uniforme négocié au niveau cantonal entre les assureurs et les prestataires de soins, nuit à la concurrence au niveau des prestataires. Dans ce contexte, il serait souhaitable d'introduire, comme la proposition en a été faite, la fin de l'obligation de contracter pour les assureurs, mais il faudrait également étendre cette mesure aux soins hospitaliers. Néanmoins, pour que cette disposition soit pleinement efficace, il faudrait aussi modifier la tarification des services de santé (chapitre III) et supprimer les dotations des cantons aux hôpitaux publics.

La complexité et la fragmentation des règles concernant la passation des marchés publics affaiblissent également les pressions de la concurrence. Les cantons appliquent toujours des seuils, des procédures et des critères différents dans ce domaine, ce qui aboutit souvent à l'exclusion des concurrents extérieurs à leur juridiction. La révision actuellement envisagée de l'accord intercantonal existant sur les marchés publics devrait améliorer la situation. Néanmoins, il serait souhaitable d'accélérer la révision et la mise en œuvre de cet accord (mise en œuvre qui devrait prendre deux à quatre ans). Il faudrait aussi élargir le rôle de l'autorité chargée de la concurrence pour qu'elle surveille les comportements non concurrentiels des organismes publics, et accroître ses ressources en conséquence. Parallèlement, il faudrait aussi renforcer la transparence. On pourrait ainsi, comme c'est le cas dans l'Union européenne, intensifier l'utilisation des procédures de passation des marchés publics en ligne, et la création d'un site Internet publiant les appels d'offres des cantons, initiative déjà prise par le canton de Vaud, devrait être étendue à tous les cantons<sup>108</sup>. Dans certains cas cependant, les coûts liés à la rédaction des contrats et à la soumission des offres pourraient rendre moins intéressant l'appel à la concurrence. Ce facteur, conjugué aux importantes différences des conditions de financement selon qu'il s'agit d'emprunteurs privés ou d'emprunteurs publics, contribue également à expliquer la place relativement limitée des partenariats publics-privés en Suisse. Il faudrait donc

s'employer à réduire ces coûts – par exemple en offrant conseils et assistance technique aux cantons et en normalisant les contrats – pour inciter au développement de la concurrence du secteur privé.

Dans certains domaines, le plus large recours au jeu du marché entraînerait aussi une utilisation plus fréquente des signaux de prix. En utilisant plus largement les redevances d'utilisation, on pourrait en fait amener les usagers à réclamer des services de meilleure qualité et à moindre coût. On ne dispose guère d'informations sur l'utilisation et le niveau des redevances d'utilisation, en grande partie du fait de l'extrême décentralisation du cadre institutionnel. Cependant, dans au moins deux domaines, les redevances d'utilisation pourraient être augmentées : l'enseignement tertiaire et les routes. Il n'existe pratiquement pas en Suisse de tarification routière, malgré la contribution que pourrait apporter une telle mesure à la réduction des dépenses publiques au titre des routes et à la gestion du trafic urbain<sup>109</sup>. Un plus large recours à la tarification routière impliquerait cependant que l'on modifie la constitution, laquelle interdit les péages sur tous les axes de circulation. En ce qui concerne l'éducation tertiaire, la participation du secteur privé aux frais est très faible par rapport à la moyenne internationale [environ 1½ pour cent des recettes universitaires totales au milieu des années 90 (OCDE, 1997)], alors que ce serait un moyen d'inciter les élèves à accélérer leurs études et à exiger des services de meilleure qualité. Le relèvement des droits d'inscription pourrait cependant poser des problèmes au niveau de la distribution des revenus. Néanmoins, plusieurs études sont arrivées à la conclusion que l'incidence des aides publiques à l'enseignement tertiaire du point de vue de l'équité est ambiguë (Atkinson et Van den Noord, 2001 ; OCDE, 2001d). En tout état de cause, l'effet négatif exercé sur les étudiants à faible revenu pourrait être atténué en soumettant les droits d'inscription à des critères de ressources, en prévoyant des bourses ou encore en accordant des prêts bonifiés.

### ***Réformer la répartition des compétences en matière de dépenses et les principes de financement entre les différents niveaux d'administration***

Le projet de loi visant à réformer la répartition des compétences en matière de dépenses entre les différents niveaux d'administration ainsi que le système de péréquation budgétaire est ambitieux et prépare la voie à une amélioration sensible de l'efficacité des dépenses publiques dans plusieurs domaines. Il pourrait cependant être amélioré à certains égards. Pour certaines tâches, les cantons conserveraient les responsabilités opérationnelles et recevraient des subventions conditionnelles de la Confédération. Ces subventions ne seraient plus fondées sur les dépenses effectives *ex post* mais sur une estimation *ex ante* des coûts standards, et bon nombre de subventions déterminées selon des critères étroits seraient regroupées dans une enveloppe plus large axée sur la réalisation de grands objectifs stratégiques. Les cantons disposeraient ainsi de plus de latitude

pour décider de la façon d'atteindre ces objectifs. Néanmoins, le projet de loi ne permettrait pas aux cantons de conserver les éventuels excédents financiers réalisés sur une subvention conditionnelle une fois l'objectif stratégique atteint, les économies découlant des gains d'efficacité réalisés dans un secteur devant être affectées à ce même secteur (par exemple sylviculture). Cette contrainte pourrait être une entrave à l'amélioration de l'efficacité et devrait être revue. De plus, les subventions conditionnelles devraient mieux refléter les externalités associées à la fourniture de biens publics. On pourrait par exemple faire une large place aux analyses coût/avantages pour définir la contribution adéquate de chaque niveau d'administration. On pourrait ainsi augmenter les dépenses publiques au titre des crèches et services d'éducation – avec une participation financière des cantons ainsi que de la Confédération – et abaisser les taux de contribution aux investissements pour les routes cantonales. Les fonds publics supplémentaires destinés aux crèches et aux services d'éducation pourraient être versés aux prestataires de ces services, mais ils pourraient aussi être donnés aux parents, soit en numéraire, soit sous forme de chèques-services, ce qui élargirait le choix des usagers et intensifierait la concurrence entre les prestataires.

Les mesures proposées pour renforcer la coopération intercantonale devraient mettre l'accent sur l'efficacité par rapport au coût tout en veillant à ce que l'offre de services publics soit optimale. Pour qu'ils portent le maximum de fruits, ces efforts devraient être complétés par plusieurs mesures. Les dispositions du projet de loi devraient prévenir tout comportement opportuniste en obligeant les cantons à coopérer dans neuf domaines essentiels et en exigeant des cantons qui utilisent les services d'intérêt public fournis par un autre d'en payer le coût. Néanmoins, pour pouvoir calculer équitablement le montant du dédommagement, il faudrait améliorer la comptabilisation sur une base analytique et la transparence à tous les niveaux de l'administration suisse. Pour élargir la portée de cette forme de coopération horizontale, dont la conception et l'application se sont souvent révélées coûteuses, la Confédération devrait envisager d'apporter une aide technique et juridique aux cantons concernés.

De tels efforts de coordination devraient être étendus aux communes et aux programmes d'aide sociale pour éviter de compromettre la viabilité budgétaire de certaines grandes villes et les objectifs de lutte contre la pauvreté. Comme dans d'autres pays de l'OCDE, la mobilité géographique des ménages a limité la marge de manœuvre des collectivités locales en matière de redistribution du revenu – dans la mesure où l'adoption d'objectifs plus ambitieux dans ce domaine encouragerait l'exode des citoyens aisés et l'arrivée de personnes ayant moins de ressources – et a créé d'importants déséquilibres budgétaires au niveau local. Les initiatives récentes pourraient contribuer à atténuer ces effets négatifs. Dans certains cantons, les municipalités coopèrent déjà au niveau des programmes d'aide sociale (par exemple Berne et les Grisons), avec une participation financière des cantons. De plus, le projet de loi sur la répartition des compétences en matière

de dépenses prévoit un nouveau fonds de péréquation, faisant intervenir des variables démographiques et sociales, lequel pourrait aider les cantons, dans lesquels les groupes dépendant des programmes sociaux représentent une part disproportionnée de la population, à financer les prestations d'assistance. Néanmoins, comme ce nouveau fonds ne serait pas lié à des emplois spécifiques et serait attribué aux cantons, des tensions pourraient persister entre les gouvernements cantonaux et les villes les plus affectées. Il serait donc bon d'harmoniser les pratiques des administrations infranationales concernant les décisions d'octroi et le niveau des prestations d'aide sociale, cependant que l'on pourrait mettre sur pied un système de financement pour éviter que les grandes villes ne supportent une part excessive de la charge financière.

## Notes

1. L'effet richesse sur le comportement de consommation des ménages n'est guère important en Suisse (Case *et al.*, 2001). De plus, dans les années 90, l'accroissement de la richesse des ménages lié à la hausse des marchés financiers a été compensé par une baisse du prix des logements. Une certaine incertitude existe quant à l'évolution du taux d'épargne en 2000 et 2001, les dernières données disponibles remontant à 1999.
2. La croissance en volume des investissements en machines et biens d'équipement a atteint 7¼ pour cent par an en moyenne entre 1993 et 2000, une performance comparable à celle de l'Espagne et supérieure à la moyenne des grands pays européens.
3. L'introduction de la redevance poids lourds a en effet incité au renouvellement des anciens camions polluants par de nouveaux modèles plus propres pour l'environnement et plus petits afin de réduire ou d'échapper à cet impôt (les camions de moins de 3.5 tonnes sont exemptés de cette taxe).
4. Des progrès ont toutefois été récemment effectués dans la présentation des comptes nationaux avec l'exclusion des achats et ventes de pierres, métaux précieux ou objets d'art, dont la forte volatilité venait jusqu'à présent perturber l'évolution des statistiques sur les exportations, importations et variations des stocks dans les statistiques trimestrielles.
5. La baisse des exportations touristiques en 2001 s'explique aussi par les résultats exceptionnels de l'année 2000. En 2000, de nombreux touristes nord-américains avaient transité par la Suisse lors de leur visite en Europe pour l'année Sainte en Italie et les Jeux de la Passion en Allemagne.
6. La hausse des exportations de produits chimiques et pharmaceutiques a atteint 7.5 pour cent en termes réels en 2001. Selon une étude réalisée sur ce secteur par l'institut de recherche conjoncturelle BAK, les restructurations effectuées dans les années 90 grâce à des concentrations et à une spécialisation dans les domaines de pointe de la biotechnologie à forte valeur ajoutée ont contribué à une progression moyenne de 9 pour cent par an de la productivité entre 1995 et 2000, un rythme deux fois plus élevé que dans les autres principaux pays de l'OCDE. En 2000, l'industrie chimique et pharmaceutique représentait 5 pour cent du PIB en Suisse contre 2 pour cent en moyenne aux États-Unis et dans les grands pays de l'Union européenne (Kübler et Koellreuter, 2001).
7. Cette incohérence apparente dans les évolutions des variables d'échanges concernant les volumes, les prix et les valeurs est due à la nouvelle présentation des comptes nationaux trimestriels qui exclut les achats et ventes de pierres, métaux précieux et objets d'art des statistiques d'importations et d'exportations.
8. L'effet des attentats du 11 septembre devrait se traduire par des paiements d'assurance estimés à 3.5 milliards de francs suisses. Les montants définitifs, qui sont encore

inconnus, ne sont pas pris en compte dans les données de la balance des paiements. Ces versements qui viendront en déduction des réserves des compagnies d'assurance devraient en principe être traités comme des transferts courants. Dans la mesure où ils excéderont les variations de réserves de ces compagnies, ils influenceront aussi les flux de services financiers de la balance courante et donc le PIB.

9. Les revenus nets des facteurs ont augmenté de 3½ pour cent du PIB en 1994 à près de 10 pour cent du PIB en 2000.
10. Deux principaux indicateurs d'emploi existent en Suisse : la statistique de population active occupée (SPA0), fondée sur l'enquête de population active et la statistique d'emploi (STATEM) reposant sur une enquête auprès des entreprises du secteur secondaire et tertiaire seulement, et n'incluant pas les indépendants, les travailleurs à domicile et les employés de ménages privés. La croissance des chiffres de la STATEM a été plus forte que celle de la SPA0 en 1999 et 2000 et plus faible au cours des années 1991-98 et en 2001. La STATEM ne couvre pas certaines formes atypiques de l'emploi, comme les emplois occasionnels ou les emplois impliquant très peu d'heures. Or, ces formes d'activité présentent une évolution anti-cyclique : elles augmentent quand la situation du marché du travail se détériore.
11. Les dernières données disponibles de comptabilité nationale concernant les rémunérations salariales s'arrêtent en 1999. Les données pour 2000 seront disponibles pendant l'été 2002.
12. Entre 1992 et 2000, les salaires réels par tête, mesurés sur la base des données de comptabilité nationale et de la population active occupée, ont augmenté de 0.6 pour cent par an en moyenne alors que la productivité du travail s'est accrue au rythme moyen de 1.0 pour cent par an.
13. Le changement de méthodologie de l'indice des prix à la consommation en mai 2000 est à l'origine de cette évolution plus erratique de l'inflation. Ce comportement traduit en partie le mode de collecte des prix du textile et de l'habillement qui prennent en compte désormais les baisses effectuées lors des soldes.
14. Voir en particulier OCDE (1999a).
15. Dans sa version actuelle, qui date de 1953, la loi ne fixe pas d'objectif de politique monétaire mais recommande seulement de conduire la politique monétaire « dans l'intérêt général ». Une révision de la loi qui est en cours de discussion inclut l'objectif suivant pour la politique monétaire : « La BNS poursuivra une politique monétaire servant l'intérêt général du pays. Elle assurera la stabilité des prix. Pour cela, elle prendra dûment en compte l'évolution du cycle conjoncturel ».
16. Le principal modèle traditionnel macroéconométrique est d'inspiration néo-keynésienne. Il permet d'interpréter facilement les relations économiques et il est fondé sur des équations de comportement (Stalder, 2001). Le modèle incorpore certains éléments d'anticipations rationnelles ainsi qu'une modélisation du taux de change. La BNS utilise aussi des modèles VAR (vectoriels autorégressifs) structurels, qui sont identifiés en supposant que la monnaie est neutre à long terme.
17. Sur le plan opérationnel, le taux d'intérêt est fixé par le biais des taux de prise en pension au jour le jour jusqu'à trois semaines.
18. Dans le cas des taux d'intérêt, le taux tendanciel est la moyenne à long terme, alors que pour les taux de change, il s'agit de la différence entre le taux effectif réel et une tendance linéaire, qui progresse au rythme de 0.4 pour cent par an.

19. L'appréciation tendancielle n'a pas été assez forte pour équilibrer la balance des opérations courantes. Les actifs étrangers nets ont continué de s'accumuler, augmentant de 349 milliards de francs suisses en 1995 à 485 milliards en 2000.
20. Il ressort d'un certain nombre de simulations que lorsque tel est le cas, la BNS doit réagir rapidement et de manière déterminée, dans la mesure où une action tardive pourrait avoir des conséquences indésirables sur l'économie à moyen terme (Laxton et Prasad, 2001).
21. Par exemple, le franc ne s'est apprécié que de 1.9 pour cent en termes effectifs contre 18 pour cent entre la fin de 1992 et la fin de 1995.
22. Une simulation réalisée avec le modèle structurel de la BNS montre qu'une appréciation effective de 10 pour cent du franc suisse pendant 14 trimestres, non compensée par des réductions de taux d'intérêt, pourrait réduire la croissance de 2.4 points de pourcentage par rapport au scénario de base.
23. Le rejet du traité de Maastricht par le Danemark conduisit à la crise du système monétaire européen (SME) à partir de juin 1992. La BNS a réagi immédiatement en assouplissant sa politique monétaire. Le SME s'est effondré partiellement en septembre 1992. Suite au relâchement de la politique monétaire, les taux d'intérêt du marché ont baissé rapidement de 9 pour cent à la mi-1992 à 4 pour cent à la fin 1993.
24. Le surplus budgétaire fédéral de plus de 1 pour cent du PIB en 2000 (sur la base des comptes financiers) n'a cependant pas permis de réduire la dette fédérale. Celle-ci s'est accrue du fait d'opérations du bilan d'un montant de quelque 12 milliards de francs (3 pour cent du PIB), liées à des reprises de découverts des fonds de pension de la Confédération et de la compagnie fédérale des chemins de fer et à des prêts pour financer de grands projets ferroviaires.
25. Le message concernant le compte d'État 2000 (AFF, 2001) contient une analyse des erreurs de prévisions de recettes en 2000. L'évaluation des méthodes de prévisions des recettes fédérales a fait l'objet d'un rapport de l'École polytechnique fédérale de Zurich (KOF, 2001).
26. Une sous-estimation du produit de l'impôt anticipé sur les distributions de dividendes et de l'impôt fédéral direct sur les personnes morales a été détectée. Ces prévisions se fondent toutefois sur des hypothèses difficiles à établir concernant l'évolution des bénéfices des entreprises, le volume de rachat d'actions, les pratiques de distribution de dividendes et les variations de valeurs nominales des titres.
27. Cette réforme a pour objet d'assurer une harmonisation des bases imposables et des déductions pour les impôts cantonaux et fédéraux sur le revenu et la fortune. La loi prévoyait une période transitoire de huit années qui prend fin en 2001 (OCDE, 1999a). Le gouvernement suisse a toutefois exclu une harmonisation des taux d'imposition des différents cantons. Le cadre unifié améliorera la transparence et facilitera la comparaison des régimes fiscaux d'un canton à l'autre.
28. L'objectif budgétaire 2001 fixait un plafond de déficit correspondant à environ 1 milliard de francs suisses, soit  $\frac{1}{4}$  pour cent du PIB.
29. Les autres dépenses supplémentaires par rapport au budget initial sont des subventions au projet Expo 02, des contributions à la caisse fédérale de pension et des réductions des primes d'assurance maladie.
30. Une nouvelle réglementation du mode de calcul et de prélèvement de l'impôt anticipé sur les dividendes explique en partie le faible rendement de cette taxe en 2001, lequel devrait être temporaire. Ce changement pourrait aussi être considéré comme



- discrétionnaire avec un effet toutefois difficile à quantifier sur le solde budgétaire fédéral structurel.
31. Les comptes financiers de la Confédération n'incorporent pas le solde des fonds fédéraux spéciaux comme celui des grands projets ferroviaires qui sont par contre intégrés dans les statistiques financières révisées.
  32. La disposition « objectif budgétaire 2001 » prévoit qu'en cas de non-respect de l'objectif, la majorité du Parlement peut reporter sa réalisation de 2 ans au plus.
  33. La hausse du solde de la sécurité sociale de 1½ milliard de francs suisses (0.3 pour cent du PIB) paraît forte dans les prévisions officielles compte tenu d'une croissance prévue proche du potentiel.
  34. La règle du frein à l'endettement fixe un plafond de dépenses égal aux recettes structurelles estimées (chapitre II).
  35. A titre d'illustration, les réductions des dépenses réalisées dans le cadre des discussions budgétaires pour 2002 afin de compenser les subventions exceptionnelles aux transports aériens sont estimées à 250 millions de francs suisses.
  36. Le plan contient les dépenses et recettes pour lesquelles des décisions ont été prises par le Conseil fédéral et au moins une des Chambres parlementaires avant août 2001.
  37. L'assurance vieillesse (AVS) est financée à 80 pour cent par cotisation et à 20 pour cent par contribution publique (17 pour cent pour la Confédération et 3 pour cent pour les cantons). Afin de couvrir les dépenses supplémentaires de retraite liées à la démographie, le taux de TVA a été porté de 6.5 à 7.5 pour cent en 1999. La Confédération avait pu obtenir une part de 17 pour cent de ce surcroît de recettes pour financer sa contribution légale à l'AVS.
  38. Cette décision doit aussi être approuvée par le Conseil des États pour être effective.
  39. Contrairement au projet initial, les discussions envisagent une extension de la couverture du deuxième pilier aux bas revenus et une moindre réduction du taux de conversion des rentes de 7.2 à 6.8 pour cent d'ici 2023. Le coût total de ces changements s'élève à plus de 0.5 milliard de francs suisses.
  40. La première étude sur le bilan intergénérationnel réalisée pour la Suisse pour l'année 1997 confirme que la situation budgétaire à long terme de la Suisse se compare favorablement avec celle des autres pays de l'OCDE pour lesquels une étude similaire a été menée. Cette analyse montre que l'endettement actuel de 36 pour cent devrait être alourdi de quelque 40 points, à 75 pour cent du PIB si l'on tient compte des droits à pension des générations nées après 1997. Les propositions initiales de la 11<sup>e</sup> révision de l'AVS contribueraient à se rapprocher d'une politique plus équitable entre génération (Elias, 2001).
  41. Ces projections sont cohérentes avec celles publiées dans les *Perspectives économiques de l'OCDE*, n° 71.
  42. L'indice PMI (« *Purchasing Managers' Index* ») est (comme celui utilisé aux États-Unis) basé sur les réponses des gestionnaires d'achat des grandes entreprises industrielles concernant leur performance pendant le mois en cours par rapport au précédent. L'évolution récente de cet indice suggère que la détérioration de la conjoncture a ralenti.
  43. La parité du franc suisse contre euro était de 1.53 en moyenne au premier semestre 2001. A la mi-avril, le franc suisse cotait 1.47 contre l'euro, en hausse de 4 pour cent par rapport à la monnaie européenne.

44. Feld et Matsusaka (2001) ont examiné ces dispositions institutionnelles au niveau cantonal. Lorsque des référendums obligatoires sont prévus par la constitution, les nouveaux projets de dépenses sont dans un premier temps approuvés par le Parlement. Si le coût du projet dépasse un montant prédéterminé – seuil de dépenses – le projet doit être approuvé à la majorité par référendum. Dans les 17 cantons où existent les référendums obligatoires, les seuils de dépenses allaient en 1996 de 150 000 à 25 millions de francs suisses. Des référendums facultatifs pouvaient aussi être organisés dans 20 cantons en 1996. Après avoir réuni les signatures d'un certain nombre de citoyens, les électeurs peuvent également demander un référendum facultatif dans l'ensemble des cantons. Cette formule permet aux citoyens de proposer un texte de loi totalement nouveau concernant les dépenses, lequel entre en vigueur s'il est approuvé par votation.
45. Feld et Kirchgässner (2002) montrent aussi que les dépenses publiques sont, toutes choses égales par ailleurs, plus faibles dans une démocratie directe que dans une démocratie représentative, et que, du fait de l'obligation de soumettre les déficits budgétaires à des référendums obligatoires ou facultatifs, le ratio d'endettement des communes suisses demeure relativement faible.
46. Les systèmes de santé et de pension sont décrits dans le chapitre spécial « Le vieillissement démographique : le cas de la Suisse » de l'*Étude économique de l'OCDE* consacrée à la Suisse en 2000.
47. Des dépenses sociales privées obligatoires existent aussi dans d'autres pays de l'OCDE (par exemple l'Australie, la Belgique, l'Allemagne, le Royaume-Uni et les États-Unis) bien que leur importance varie, entre 0.5 et 1 pour cent du PIB à l'exception notable de la Corée où elles représentent plus de 5 pour cent du PIB (selon la base de données de dépenses sociales de l'OCDE).
48. La durée maximum de versement des prestations chômage a été portée de 250 à 520 jours entre 1993 et 1997. De plus, on estime que le chômage structurel est passé de 0.8 pour cent au milieu des années 80 à 1.8 pour cent en 2000.
49. La forte progression des prestations sociales pourrait en partie résulter d'une exploitation abusive du système, comme en témoignent les pensions d'invalidité. Bien que la part de ce type de prestations soit relativement faible comparativement aux autres pays de l'OCDE, le nombre de bénéficiaires s'est accru en moyenne de 4.3 pour cent par an entre 1993 et 1999, alors qu'il reculait dans les autres pays (Message au Parlement concernant la loi sur l'assurance chômage, LACI 2001).
50. A la différence des communes, la Confédération et les cantons ont été directement affectés par la hausse des dépenses au titre du chômage. De 1993 à 1998, leurs prêts à l'assurance chômage ont représenté au total 2¼ pour cent du PIB.
51. Les dépenses liées au vieillissement pourraient augmenter en moyenne de 6 à 7 pour cent du PIB dans les pays de l'OCDE à l'horizon 2035-40 (OCDE, 2001e). Les prévisions suisses, qui s'arrêtent en 2025, c'est-à-dire avant le pic du taux de dépendance (prévu vers 2035), sous-estiment la hausse attendue des dépenses liées au vieillissement. Néanmoins, ces prévisions semblent un peu pessimistes dans la mesure où elles reposent sur des prévisions prudentes concernant la croissance (Dang *et al.*, 2001).
52. Les subventions fédérales financent 17 pour cent des dépenses du premier pilier de l'assurance vieillesse (la part des cantons est de 3 pour cent) et 37.5 pour cent des dépenses au titre des pensions d'invalidité. Les dépenses de protection sociale représentent un quart des dépenses totales de la Confédération. Néanmoins, l'essentiel des dépenses de santé sont financées par les cantons et les communes.

53. Le plan de stabilisation de 1998 comportait toute une série de réductions de dépenses dont le total équivalait à 0.5 pour cent du PIB et qui concernaient les transports publics, la défense, la protection sociale et les transferts aux cantons.
54. La quasi-totalité des cantons sont tenus par la constitution d'équilibrer leurs budgets, la réalisation de cet objectif étant parfois obligatoire. Bien que ces contraintes ne s'appliquent pas toujours strictement, dans cinq cantons, les impôts doivent être relevés si le déficit dépasse un certain niveau.
55. Le Conseil fédéral est tenu de relever (ou d'abaisser) le taux de cotisation si, à la fin de deux années consécutives, les réserves du fonds sont inférieures (ou supérieures) à 2.5 pour cent des salaires soumis à cotisation. En 1990, le taux de cotisation a été ramené à 0.4 pour cent du salaire, puis porté à 2.0 pour cent en 1993 et à 3.0 pour cent en 1995.
56. Du côté des recettes, on a souvent reproché au rythme biennal du système de fiscalité directe en vigueur jusqu'en 2001 d'avoir un effet déstabilisateur, notamment pendant les périodes de récession conjoncturelle (Amman, 1995).
57. Si les modifications de la consommation ou des investissements du secteur public ont une incidence directe sur le PIB, celles des transferts publics dépendent du comportement des bénéficiaires qui peuvent ne pas les dépenser en totalité mais les épargner partiellement, de sorte qu'ils auront un moindre effet sur l'activité. C'est notamment le cas des transferts aux ménages. A court terme, les multiplicateurs fiscaux de l'investissement ou de la consommation publics sont nettement plus élevés que ceux des transferts.
58. Une coordination informelle intervient entre la Confédération et les cantons pour la préparation du budget dans la mesure où une partie des recettes des cantons correspond à des transferts fédéraux. Les hypothèses macroéconomiques utilisées par les différents niveaux d'administration sont en outre globalement cohérentes.
59. La règle dispose que le déficit fédéral ne doit pas dépasser 2 pour cent des recettes, ce qui équivaut à  $\frac{1}{4}$  pour cent du PIB.
60. Les nouveaux articles constitutionnels disposent seulement que les dépenses ne peuvent dépasser un plafond fixé sur la base des recettes attendues et en fonction du cycle. Outre la révision de la constitution, le Parlement a approuvé un amendement à la loi de finances de la Confédération. Ce texte traite de la mise en application pratique du mécanisme de réduction de la dette.
61. L'expérience montre qu'en l'absence de mécanismes de correction ou de sanction, les règles budgétaires tendent à être tournées. Dafflon (1995) donne un exemple pour les communes suisses et Atkinson et Van den Noord (2001) étudient les règles utilisées dans différents pays de l'OCDE. De plus, le risque de voir s'instaurer un cycle électoral automatique (les dépenses excessives du gouvernement sortant étant compensées par le gouvernement suivant) est faible, dans la mesure où le système politique suisse est fondé sur le principe du consensus.
62. Dans la pratique, une baisse d'impôts réduira les dépenses futures attendues, et donc le plafond de dépenses que devra respecter, sauf circonstances exceptionnelles, le budget préparé par le Conseil fédéral et approuvé par le Parlement.
63. Le rythme biennal de la fiscalité directe, qui se traduisait par un écart de trois ans entre le moment où les revenus étaient perçus et l'acquittement effectif de l'impôt, a été remplacé depuis 2001 par un système annuel analogue à celui qui existe dans la plupart des autres pays de l'OCDE.

64. Une réforme du système d'assurance chômage est actuellement à l'étude. Elle supprimerait l'obligation d'adapter les taux de cotisation lorsque l'excédent (ou le déficit) du fonds d'indemnisation du chômage est supérieur à 2.5 pour cent des salaires assujettis à cotisation.
65. Les recettes fiscales fédérales représentant 11½ pour cent du PIB, une variation de 1 pour cent de l'écart de production aura un effet stabilisateur de l'ordre de 0.12 pour cent du PIB sur la base de l'hypothèse d'une élasticité des impôts par rapport à la production égale à l'unité. L'effet stabilisateur de l'indemnisation du chômage est lui aussi proche de 0.1 pour cent du PIB (sur la base de l'hypothèse d'un coefficient d'Okun de 4).
66. Comme le montre le modèle Mundell-Fleming, les multiplicateurs budgétaires sont plus faibles en régime de taux de change flexible qu'en régime de taux de change fixe.
67. Plusieurs études (voir notamment KOF (2001), Chouraqui *et al.* (1990) et FMI (1998)) ont noté que l'élasticité entre les impôts et la production pourrait être légèrement supérieure à l'unité. A supposer que l'élasticité soit légèrement sous-estimée par rapport à sa valeur « véritable », les recettes structurelles calculées en respectant la règle (partie droite de la formule présentée à l'encadré 2) seraient elles aussi sous-estimées pendant les creux conjoncturels, ce qui entraînerait un léger excédent du solde structurel. L'inverse serait vrai pendant les périodes de haute conjoncture, ce qui entraînerait une politique pro-cyclique. Cette critique ne s'applique cependant pas si le calcul des recettes fiscales effectives est lui aussi biaisé du fait de l'erreur d'estimation de l'élasticité.
68. Depuis 1970, les erreurs de prévision des recettes ont été en moyenne de 3½ pour cent, les erreurs les plus importantes, supérieures à 10 pour cent, survenant généralement en phase de récession, comme en 2000. Dans ce genre de cas, jusqu'à 6 pour cent des dépenses seront portées sur le compte de compensation. Le résidu, soit 4 pour cent des dépenses fédérales, ou ½ pour cent du PIB, doit disparaître dans un délai de trois ans, ce qui correspond à une modification du solde structurel de moins de 0.2 pour cent par an (Mönch, 2001).
69. Sont considérées comme dépenses obligatoires les dépenses de personnel, les paiements d'intérêts et les transferts imposés par des engagements. Un tiers de ces transferts, qui représentaient 62 pour cent des dépenses fédérales, va aux cantons, un autre tiers à l'assurance sociale et un sixième aux entreprises et entités fédérales (chemins de fer, universités). Il ne faut cependant pas exagérer le caractère « obligatoire » des dépenses de personnel, qui représentent moins de 12 pour cent des dépenses fédérales, surtout dans une perspective à moyen terme.
70. Ainsi, les monopoles locaux de l'électricité offriraient certains tarifs de faveur aux écoles et hôpitaux publics, ce qui se traduit en fait par une baisse des dépenses publiques, mais moyennant des tarifs plus élevés pour les autres usagers. De même, les services postaux sont utilisés pour des objectifs de politique régionale de sorte que des bureaux de poste ne desservant qu'un nombre très limité d'usagers ont été maintenus en activité.
71. Entre 1990 et 2000, la dette fédérale nette a augmenté de plus de 13 pour cent du PIB. Néanmoins, l'incidence cumulée du déficit de la Confédération n'entre que pour 8 points environ dans cette augmentation.
72. La Suisse accorde de généreux avantages fiscaux au revenu du capital en général et à l'épargne constituée auprès de fonds de pension et de compagnies d'assurance en particulier (Carey *et al.*, 1999). Le dernier examen des dépenses fiscales a été publié en 1997 sous forme d'annexe à l'examen du système de transferts de la Confédération. Il donne des estimations pour les deux tiers seulement des postes de dépenses

- fiscales, estimations datant dans la plupart des cas du début des années 90. Cet examen ne donne aucune information sur les bénéficiaires de ces avantages fiscaux.
73. Les comparaisons internationales mettent en lumière l'ampleur des dépenses de personnel par rapport aux dépenses publiques totales, qui tient semble-t-il au niveau élevé du salaire moyen dans la fonction publique plus qu'au nombre des fonctionnaires. Selon les chiffres du recensement, l'emploi dans les administrations publiques représente 12.6 pour cent de l'emploi total en Suisse contre 16.2 pour cent en moyenne dans la zone euro et 14.3 pour cent aux États-Unis.
  74. La nouvelle loi a été mise en œuvre en 2001 par la compagnie des chemins de fer (CFF) et les services postaux (La Poste). Elle doit entrer en vigueur en 2002 pour la Confédération. Globalement, 111 000 personnes seront concernées par ce texte, dont 23 000 à la Poste et 24 000 au CFF.
  75. Avec le système précédent, des primes d'ancienneté étaient accordées presque automatiquement, quelles que soient les performances des salariés et, en 2000, seule une fraction de 0.5 pour cent de la masse salariale de la Confédération pouvait être utilisée pour récompenser les bons résultats.
  76. Un cinquième des municipalités (principalement les plus grandes et celles qui appartiennent à la Suisse germanophone) ont adopté les nouvelles méthodes de gestion publique, notamment les définitions de produits, les accords sur les performances et les budgets globaux (Steiner, 2000).
  77. Les 11 organismes gérés selon le modèle GMEB sont les suivants : Institut suisse de météorologie, Office fédéral de topographie, Centre sportif de Tereno, Swissmint, Office fédéral de communication, Office fédéral de métrologie, Centrale de compensation, Organe d'exécution de la confédération pour le service civil, Stations de recherches agronomiques, Haras fédéral d'Avenche, Institut de virologie et d'immunoprophylaxie.
  78. L'objectif fixé pour les écoles secondaires du canton de Zurich est de faire en sorte qu'au moins 90 pour cent des élèves aient le niveau requis pour suivre des études universitaires ou exercer une profession, et que plus de 60 pour cent des étudiants universitaires obtiennent leur diplôme dans les sept années qui suivent leur sortie du secondaire.
  79. Certaines règles détaillées concernant la composition des dépenses cantonales (par exemple pas plus d'un directeur d'agence pour huit conseillers de personnel dans les offices de placement) ont été supprimées en juin 2001.
  80. Les taxes routières sont composées d'un prélèvement annuel à taux fixe perçu par la Confédération sur les poids lourds de plus de 3.5 tonnes, et d'une taxe sur les autoroutes. Un certain nombre de grands projets d'infrastructure dans le secteur ferroviaire – notamment la construction de deux grands tunnels transalpins, l'un à l'ouest (Lötschberg) et l'autre dans le centre de la Suisse (Saint-Gothard) – sont aussi largement financés par des crédits préaffectés. Le « Fonds pour les infrastructures publiques de transport » est financé par une partie du produit de la taxe sur l'essence, une partie du produit de la redevance sur les poids lourds, et 0.1 point de pourcentage de la taxe sur la valeur ajoutée. Néanmoins, à la différence du financement des infrastructures routières, la préaffectation cessera une fois que ces projets particuliers auront été menés à bien.
  81. Jeanrenaud (1994) donne une estimation des coûts administratifs de 4 programmes de subventions aussi bien pour les cantons que pour la Confédération. Ces coûts ont représenté entre 1.6 et près de 10 pour cent du montant de la subvention, et ont été supportés pour l'essentiel par les cantons.

82. La Suisse a adopté le cadre de l'organisation mondiale de la concurrence (OMC) concernant les marchés publics et met actuellement en œuvre l'accord bilatéral avec l'Union européenne (accepté par référendum en mai 2000). Ces textes obligent la Confédération, les cantons et les municipalités à procéder à des appels d'offres ouverts pour les marchés dépassant un certain seuil. De plus, un accord intercantonal sur les marchés publics, adopté en 1994, est actuellement en cours de révision.
83. L'autorité chargée de la concurrence a conclu en décembre 2001 qu'il y avait eu soumission concertée ([www.wettbewerbskommission.ch/site/f/medien/Medienmitteilungen.Par.0026.Pic0.pdf](http://www.wettbewerbskommission.ch/site/f/medien/Medienmitteilungen.Par.0026.Pic0.pdf)).
84. Pour participer à un appel d'offres dans le canton de Genève, les architectes et les ingénieurs doivent avoir leur siège dans le canton. Toutefois, sous certaines conditions, il est possible de se faire enregistrer temporairement dans le canton.
85. Les primes d'assurance maladie sont calculées par habitant et varient dans une proportion de un à deux selon les cantons. Environ deux tiers des subventions dont bénéficient les assurés qui n'ont pas les moyens d'acquitter les primes sont pris en charge par la Confédération, le solde étant versé par les cantons. La loi relative à l'assurance maladie (LAMal) mise en œuvre en 1996 fixe à 1 830 millions de francs suisses (soit environ 0.6 pour cent des dépenses totales de la Confédération) la contribution maximale de la Confédération aux subventions de santé. En conséquence, la contribution maximale des cantons a été fixée à 640 millions de francs suisses. Néanmoins, bon nombre de cantons ont utilisé la possibilité prévue par la loi de réduire de moitié leur contribution, ce qui entraîne également une réduction de moitié de la subvention de la Confédération. Globalement, en 1996, les subventions de la Confédération et des cantons s'élevaient à 1 813 millions de francs suisses.
86. Cette proposition a été présentée au Parlement en janvier 2002. Si elle est approuvée, elle devrait entrer en vigueur en 2004 et se traduire par des coûts supplémentaires de 280 millions de francs suisses pour la Confédération. Chaque canton sera tenu de compléter la subvention de la Confédération, ce qui alourdira encore les dépenses publiques d'un montant estimé de 135 millions de francs suisses.
87. La loi de 1996 sur l'assurance maladie (LaMal) dispose que l'assurance maladie ne doit pas couvrir plus de 50 pour cent des dépenses d'exploitation des hôpitaux publics pour un assuré ayant une couverture maladie de base. Le reste du coût doit être couvert par des contributions cantonales financées par l'impôt.
88. Les offices régionaux de placement ont été créés dès 1994 dans le canton de Vaud.
89. La seule exception concerne certaines écoles secondaires dont les programmes sont coordonnés au niveau national grâce à un accord intercantonal (Maturitätsanerkennungsverordnung).
90. Le taux global d'activité des femmes est relativement élevé par rapport à la moyenne de l'OCDE, mais correction faite du nombre d'heures ouvrées, il est beaucoup plus faible, notamment dans la tranche des 25-40 ans.
91. Quatre cantons (Tessin, Fribourg, Valais et Neuchâtel) ont adopté une nouvelle loi sur les crèches. Néanmoins, les contributions de ces cantons aux dépenses engagées par les communes varient sensiblement (Berset, 2001).
92. Une initiative lancée en 2000 par un parlementaire (J. Fehr) propose que la Confédération consacre 100 millions de francs suisses par an au financement de crèches pendant une période de 10 ans.
93. Ceci a été la principale raison avancée pour rejeter (par voie de référendum) une fusion des communes du canton de Thurgau à la fin des années 90.

94. Dans un petit nombre de cas, tels que la construction et l'entretien de routes nationales, les taux de participation de la Confédération aux dépenses des cantons reflètent en partie l'avantage que ces derniers retirent d'un programme spécifique de dépenses. Néanmoins, dans la plupart des cas, cette participation reflète avant tout la situation budgétaire de la Confédération au moment de l'octroi de la subvention et des considérations de péréquation budgétaire (Blöchliger *et al.*, 1999). Il n'est donc guère tenu compte des externalités positives.
95. En principe, chaque canton organise et réglemente l'offre de soins de longue durée pour les personnes âgées. Néanmoins, certains cantons ont transféré cette responsabilité aux communes.
96. Cette section s'inspire largement de (OCDE, 1999c) et de l'*Examen territorial de la Suisse* (OCDE, 2002a).
97. Certains cantons (par exemple Fribourg et Neuchâtel) ont transféré à une commission cantonale la responsabilité, jusque-là détenue par les communes, d'accepter ou de rejeter une demande d'aide sociale.
98. Si un individu quitte une commune pour s'installer dans une autre, cette dernière peut se retourner vers la municipalité d'origine pour se faire rembourser pendant deux ans les prestations qu'elle lui verse. Ce système est cependant très lourd sur le plan administratif.
99. Les impôts sur le revenu et la fortune des personnes physiques représentent environ 75 pour cent des recettes fiscales des communes et sont acquittés dans la juridiction de résidence.
100. Le projet créerait un nouveau mécanisme de compensation transitoire pour les cantons les plus pauvres (compensation des cas de rigueur). Les dépenses correspondantes atteindraient 280 millions de francs suisses, soit moins de 0.2 pour cent des dépenses publiques totales en 1999. Les dépenses ne seraient pas ajustées en fonction de l'inflation et pourraient être progressivement supprimées au bout de 4 ans.
101. Selon les estimations présentées dans une version précédente du projet de réforme, ces avantages pourraient atteindre 2 à 2.5 milliards de francs suisses (1.7 pour cent des dépenses publiques totales).
102. Zürcher (1998) montre qu'en 1994, les disparités de revenus entre les cantons étaient plus ou moins comparables à la situation existant en 1965. Néanmoins, ces disparités sont faibles comparativement à beaucoup d'autres pays de l'OCDE (OCDE, 2002a).
103. Si la dette était stable en termes nominaux, le ratio dette/PIB devrait diminuer de 25 pour cent en dix ans (c'est-à-dire de 13 points de pourcentage), à supposer que la croissance de la production nominale soit de 3 pour cent par an – 1.5 pour cent de croissance en termes réels et 1.5 pour cent d'inflation.
104. Voir (AFF, 2001). Selon le calendrier actuel, le nouveau cadre ne sera pas adopté avant 2004-2005.
105. La plupart des services publics gérés selon le modèle GMEB offrent certains services à des clients privés, ce qui permet d'une certaine façon d'évaluer leur aptitude à réagir à la demande du marché. Néanmoins, dans certains cas, ces services peuvent freiner le développement de sociétés privées. Des plaintes pour concurrence déloyale entre les services gérés selon l'approche GMEB et leurs concurrents privés ont déjà été formulées. Une société privée a déposé une plainte contre l'Office fédéral de topographie.

- Le gouvernement, après avoir consulté l'autorité chargée de la concurrence, a estimé qu'il n'y avait pas de concurrence déloyale.
106. Les offices de placement régionaux contribuent au retour rapide et durable des chômeurs à l'emploi et réduisent ainsi le montant global des allocations de chômage. En diminuant exagérément les dépenses au titre de ces offices, on risquerait d'augmenter le coût de l'indemnisation du chômage. Les économies nettes pourraient même se révéler négatives. En 2000, le coût des indemnités de chômage représentait 0.57 pour cent du PIB. Le coût d'administration des offices régionaux de placement représentait 0.11 pour cent du PIB tandis que les autres mesures du marché du travail représentaient 0.36 pour cent du PIB.
  107. Des expériences pilotes ont été récemment conduites dans plusieurs cantons (Valais, Genève, Tessin, Vaud) et pourraient donner d'utiles enseignements. Une réforme plus large est actuellement discutée au Parlement.
  108. Le site internet des marchés publics du canton de Vaud peut être consulté à l'adresse suivante : [www.marches-publics.vd.ch/](http://www.marches-publics.vd.ch/)
  109. Tout automobiliste utilisant les autoroutes doit acquitter une vignette annuelle. Néanmoins, le montant de cette redevance ne tient pas compte des kilomètres parcourus ou de la contribution aux encombrements. Son niveau, fixé à 40 francs suisses par voiture en 2001, est également faible pour l'utilisateur moyen.
  110. En décembre 2001, 29 enquêtes étaient en cours. La plupart d'entre elles ont trait à des accords illégaux ou à des abus de position dominante.
  111. On notera que la complaisance au niveau des amendes ne signifie pas que les participants ne subiront aucune sanction du fait de leurs activités dans le cadre d'ententes illicites. Ils feront toujours l'objet d'actions privées engagées par les parties et par l'entente.
  112. A titre d'exemple, les architectes et les ingénieurs du canton de Genève doivent être enregistrés dans le canton pour pouvoir exercer leur profession.
  113. Par exemple, dans la société Norvatis, les droits de vote d'un actionnaire unique (en termes économiques) sont limités à ceux ne dépassant pas le seuil de 2 pour cent du capital ; dans Nestlé et Swissair, le pourcentage correspondant est de 3 pour cent ; dans Ciba, 5 pour cent. Dans la société Roche, les détenteurs de 10 pour cent du capital ont 51 pour cent des droits de vote.
  114. Ceci couvre le soutien des prix sous forme de barrières aux importations et de transferts budgétaires de l'ordre de 5 milliards de francs suisses (plus de 1 pour cent du PIB).
  115. Ces prix indicatifs ont une simple valeur psychologique. L'intervention sur le marché n'est obligatoire que si le prix tombe à 10 pour cent en dessous du prix indicatif. Jusqu'à présent, et en raison de conditions satisfaisantes sur le marché, aucune intervention n'a été nécessaire.
  116. Un certain nombre d'indicateurs méritent d'être cités. La superficie consacrée à l'agriculture organique a augmenté de façon spectaculaire pendant les années 90 et est aujourd'hui plus importante en termes relatifs que dans les autres pays de l'OCDE à l'exception de l'Autriche et de la Suède. Le rendement d'utilisation de l'azote dans l'agriculture est comparable aux moyennes de l'UE et de l'OCDE, tandis que l'utilisation de pesticides a diminué de près de 25 pour cent entre 1980-87 et 1995-97, comme dans les pays de l'UE. Les gaz à effet de serre produits par l'agriculture ont été réduits en Suisse plus qu'ils ne l'ont été en moyenne dans l'UE entre le début et le milieu des années 90 (OCDE, 2000).



117. En moyenne, les taxes représentent 25 pour cent du prix final de l'électricité.
118. Plus précisément, la première étape de la libéralisation inclut tous les consommateurs finaux de plus de 20 GW/h plus 20 pour cent des ventes des distributeurs à des clients captifs. La deuxième étape (clients de taille moyenne) inclut les consommateurs finaux de plus de 10 GW/h plus 20 pour cent supplémentaires de ventes des distributeurs à des clients captifs. L'étape finale mènera à une libéralisation complète.
119. La création d'une taxe sur les énergies non renouvelables (comprenant les carburants émettant du CO<sub>2</sub>) était censée fournir, entre autre et pour une durée limitée, les ressources nécessaires pour financer les coûts échoués dans le cadre de la réforme de l'électricité, mais cette taxe a été rejetée lors du référendum sur la réforme des taxes écologiques de septembre 2001.
120. Néanmoins, l'application du modèle fondé sur les coûts marginaux à long terme a été à l'origine de tensions entre Swisscom et deux sociétés rivales (DiAx et Worldcome), et le problème est actuellement devant la Commission des communications.
121. L'accès radio à la boucle locale a été également élargi depuis la vente aux enchères de nouvelles licences au printemps 2000, mais l'application pratique de cette mesure est lente pour des raisons techniques et commerciales.
122. Pour le moment, l'offre soumise par Swisscom pour fournir un service universel ne nécessite pas de subvention.
123. Les accidents récemment survenus dans les tunnels du Gothard et du mont Blanc, qui ont dû être fermés pendant de longues périodes, illustrent bien ces difficultés.
124. Avant 2001, les camions devaient acquitter une redevance annuelle comprise entre 1 300 et 1 800 francs suisses selon le poids du véhicule.
125. Récemment, le commissaire de l'Union européenne pour les transports a cité la Suisse en exemple concernant le développement du chemin de fer.
126. Les comptes de la compagnie, qui s'étaient fortement détériorés au milieu des années 90, ont commencé à se redresser. Les pertes (non compris les subventions reçues et les paiements d'intérêts) ont été ramenées de 2 684 millions de francs suisses en 1998 à 2 412 millions en 1999 (ce qui équivaut à 0.7 pour cent du PIB et à 37 pour cent des recettes actuelles de la compagnie).
127. En 1997, la Suisse était l'un des pays où le secteur du transport aérien était le moins efficient, selon un indicateur global d'efficience calculé par l'OCDE (Gonç et Nicoletti, 2000).
128. Cette aide revêt différentes formes. Dans un premier temps, 450 millions de francs suisses ont été dégagés pour permettre à la compagnie de poursuivre ses activités jusqu'à la fin d'octobre, dans l'attente d'une solution définitive. Un nouveau train de mesures adoptées à la mi-octobre prévoyait un crédit supplémentaire de 650 millions de francs suisses pour accroître le capital de la nouvelle compagnie, plus 1 milliard de francs suisses pour couvrir les dépenses d'exploitation de Swissair jusqu'en avril 2002, la fusion avec Crossair ne pouvant intervenir avant cette date pour des raisons techniques.
129. Le reste du capital sera partagé entre les deux plus grandes banques (20 pour cent) et un grand nombre de sociétés suisses qui ont « collaboré » au programme d'aide.
130. Par exemple, les principales compagnies des États-Unis ont réduit leurs effectifs de 20 pour cent chacune, de même que Lufthansa. D'autres compagnies ont procédé à

- de fortes réductions ou ont suspendu les embauches qu'elles avaient prévues : Air Lingus (25 pour cent), KLM (15 pour cent) et Air France (10 pour cent) (*Le Temps*, 2001).
131. La nouvelle compagnie exploitera 134 appareils, soit 18.9 appareils par million d'habitants, contre 12.6 pour Austrian Airlines, 10.8 pour SAS, 7.9 pour KLM, 6.1 pour Air France, 4 pour Lufthansa et 2.8 pour Alitalia. Néanmoins, ces chiffres doivent être interprétés avec prudence dans la mesure où dans certains des pays dans lesquels les compagnies citées constituent le principal transporteur, il existe aussi d'autres compagnies importantes.
  132. Les enquêtes mettent en évidence une appréciation positive des assurés quant à la couverture médicale fournie qui se compare favorablement par rapport aux pays comparables (France, Allemagne, Pays-Bas, Luxembourg) (OFAS, 2001a). Le caractère obligatoire de l'assurance de base associé à l'uniformisation des primes au sein de chaque caisse assure par ailleurs la solidarité entre assurés, laquelle est renforcée par le système de compensation des risques entre assureurs et le système de réduction individuelle des primes pour les ménages modestes.
  133. De 1996 à 2001, la hausse des primes d'assurance a atteint 6.3 pour cent par an en moyenne pour l'ensemble de la Suisse. En 2002, l'augmentation moyenne des primes sera de 9.7 pour cent. Les indicateurs manquent au niveau fédéral pour évaluer si ces hausses de primes traduisent en partie une qualité croissante des soins.
  134. Bien que les ménages modestes bénéficient d'une aide ciblée, de fortes disparités subsistent : les subventions mises à la disposition des cantons par la Confédération pour réduire les primes ne tiennent que faiblement compte des grandes différences de primes entre régions et ce lien entre subvention et prime d'assurance disparaîtra en 2002.
  135. Les pharmaciens recevront 40 pour cent de l'économie réalisée grâce à la substitution du médicament. Seulement 3.2 pour cent des médicaments sont des génériques en Suisse comparé à 20-25 pour cent aux États-Unis ou en Allemagne. Aux États-Unis, la part de marché des médicaments génériques atteint presque 50 pour cent quand elle est mesurée en volume et non en valeur (Jacobzone, 2000).
  136. Jusqu'à présent, 10 pour cent des 33 pour cent de marge des pharmaciens représentaient leur salaire une fois les charges déduites, d'où un intérêt direct à vendre des produits chers. Depuis le 1<sup>er</sup> juillet 2001, la nouvelle loi remplace ce système par un système de forfait (taxe d'ouverture de dossier, de conseil, d'urgence, etc.).
  137. Une décision récente du Tribunal fédéral des assurances contraint les cantons à financer 50 pour cent des soins médicaux dans les hôpitaux quand les patients sont privés. Ceux-ci sont actuellement pris en charge par les assureurs privés.
  138. Il n'existe pas de *numerus clausus* en Suisse et la consommation médicale par tête est étroitement liée à la densité de praticiens qui varie de un à trois entre les cantons.
  139. Une étude (Dominighetti et Crivelli, 2001) comparant les différentes régions de Suisse conclut que la fin de l'obligation de contracter des assureurs avec l'ensemble des prestataires de soins du secteur ambulatoire muni d'un titre reconnu pourrait freiner les coûts médicaux sans affecter le degré de satisfaction de la population.
  140. Légalement, le système n'impose pas que les tarifs négociés au niveau cantonal s'appliquent à toutes les caisses, mais il n'y a que peu d'exception à cet état de fait.
  141. Cette stratégie a permis aux petites assureurs d'accroître leurs parts de marché par rapport aux grands.
  142. Fin 1999, la pénétration régionale des arrangements de type HMO (système de réseau de soins), y compris celles basées sur l'existence d'un médecin généraliste de

- référence, était inférieure à 1 pour cent des assurés dans dix cantons et atteignait un maximum de 20 pour cent dans trois autres. La réforme prévoit l'obligation pour les caisses d'offrir ce type de produits partout.
143. Le droit de choisir son médecin en cas d'urgence ou pour certains types de patients (malade chronique) serait maintenu. Les cantons pourraient en outre déterminer le nombre minimum de fournisseurs de soins que les assureurs devront admettre pour garantir un choix suffisant et de qualité.
  144. Des comparaisons de prix ont montré que si les assurés rejoignaient systématiquement la caisse la moins chère dans chaque canton, il en résulterait une baisse de 500 francs en moyenne par an, soit plus de 20 pour cent de la prime pour l'assurance de base.
  145. Les bons risques, personnes jeunes et en bonne santé, sont plus mobiles que les personnes plus âgées, moins informées, ayant souvent tissé des relations de fidélité avec leur caisse.
  146. Seuls les facteurs liés à l'âge et au sexe sont actuellement retenus pour la compensation des risques.
  147. Ainsi des cercles de qualité regroupant médecins et pharmaciens ont été créés dans le canton de Fribourg pour réduire les coûts en agissant sur les prescriptions. Les résultats initiaux de cette expérience sont prometteurs.
  148. L'industrie pharmaceutique promeut de nouveaux produits mais est plus réticente pour des efforts concernant la réduction des dépenses médicales. L'organisation oligopolistique du marché des médicaments ne favorise pas une telle concurrence entre laboratoires et il y a peu d'acteurs publics susceptibles d'encourager et de financer la recherche en ce sens (Vos, 2001).
  149. C'est le cas en particulier des soins dentaires pour lesquels une étude comparative a montré que le prix des prestations est élevé par rapport aux pays voisins.
  150. Un contrôle pour des raisons de sécurité est nécessaire. Ceci ne semble toutefois pas être un obstacle insurmontable. Certaines assurances privées permettent déjà des remboursements de médicaments achetés à l'étranger.
  151. En 1999, les primes d'assurance par habitant étaient de 4 642 dollars US en Suisse, 3 909 dollars US aux États-Unis et 3 244 dollars US au Royaume-Uni (Ackerman et Artho, 2001).
  152. Les effectifs de l'Autorité de contrôle ont été multipliés par deux et sont aujourd'hui de 25 personnes.
  153. Les comptes fiduciaires servent à procéder à des investissements à l'extérieur de la Suisse. Les portefeuilles sur comptes fiduciaires sont gérés par les banques moyennant une commission, les gains ou les pertes revenant aux clients.
  154. Les fonds investis par l'intermédiaire de comptes fiduciaires sont généralement placés dans des pays qui ne prélèvent pas de retenue à la source sur les dépôts bancaires appartenant à des non-résidents. La tradition de la Suisse de stricte protection de la personne privée – inscrite dans la Constitution – et du secret bancaire protège l'identité du propriétaire du compte, identité qui ne peut être communiquée aux autorités fiscales de son pays de résidence. Grâce à ce système, un non-résident désireux d'échapper à l'impôt peut être raisonnablement certain que l'absence de déclaration à son pays de résidence du capital investi et/ou des intérêts perçus sur ce capital passera inaperçue.

155. Selon le droit suisse, il y a fraude fiscale lorsque l'on utilise de faux documents, par exemple lorsque l'on présente un faux bilan ou des factures falsifiées. Par ailleurs, toute fausse déclaration aux autorités fiscales en vue d'échapper à l'impôt constitue également une fraude fiscale.
156. Les États membres de l'UE devront avoir adopté avant le 1<sup>er</sup> janvier 2004 les dispositions juridiques nécessaires conformément à cette directive pour pouvoir être en mesure de fournir des informations aux autres États membres de l'UE concernant les paiements d'intérêts effectués par des personnes physiques résidentes dans l'État membre concerné.
157. Sur la base d'un compte-rendu de ces négociations, les États membres prendront une décision concernant le texte final de la directive au plus tard le 31 décembre 2002.
158. En avril 2000, l'OCDE a publié un rapport intitulé « *Améliorer l'accès aux renseignements bancaires à des fins fiscales* » lequel encourage tous les pays Membres à prendre des mesures dans ce sens.
159. Au cours de l'année 2001, la privatisation partielle des banques cantonales de Vaud et de Zurich a été ainsi rejetée par référendum.
160. Dans ces deux cas, les créances improductives ont été transférées à une société de gestion d'actifs dont les engagements sont garantis par le canton.
161. En 1995, le marché des valeurs de la Suisse a été le premier à adopter un système de négociation entièrement électronique, SWX. Sa technologie est très comparable à celle de Virt-X et est jugée très avancée.
162. En conséquence, un mois après la mise en œuvre de Virt-X, les valeurs étrangères ne représentaient que 5 pour cent du volume des transactions.
163. Selon Virt-X, une opération moyenne avec l'étranger coûte 2 euros sur Virt-X mais entre 10 et 80 euros en Suisse.
164. On a parallèlement modifié la définition « d'emploi convenable » (offre d'emploi qui ne peut être refusée), de telle manière que le chômeur doit désormais accepter un salaire inférieur de 30 pour cent à sa précédente rémunération, faute de quoi le versement des allocations est interrompu. On a en outre obligé les chômeurs à accepter un emploi dans une autre région lorsque la durée du trajet par rapport à leur région de résidence est inférieure à deux heures.
165. Au niveau des PAMT, il s'agissait de programmes de formation et d'éducation, de programmes d'emploi temporaire, et de programmes de *paiements intermittents*, dans le cadre desquels la Confédération versait des subventions de salaire aux travailleurs qui acceptaient des rémunérations inférieures à un certain niveau de « gain convenable » tout en poursuivant leur recherche d'emploi. Parmi ces différents programmes, la formule des paiements intermittents s'est révélée utile en remettant au travail des chômeurs de longue durée, tandis que les programmes de formation n'ont fait leurs preuves que dans certains cas alors qu'ils ont été contre-productifs dans d'autres. Quant aux programmes de travail temporaire, ils ont été jugés onéreux et médiocrement utiles.
166. Voir Richardson *et al.* (2000).
167. Cette nouvelle loi pourrait encore être soumise à un référendum.
168. Si le taux de chômage dépasse 5 pour cent, le gouvernement cantonal peut décider d'étendre la durée d'indemnisation au-delà de 400 jours, mais devra financer 20 pour cent des coûts supplémentaires. Le gouvernement cantonal peut décider de n'appliquer cette disposition que sur une partie de son territoire.

169. Voir Blanchard et Wolfers (1999) et Scarpetta (1996).
170. La population d'âge actif couvre les personnes âgées de 15 à 64 ans.
171. L'annexe I fournit une description plus détaillée de l'approche utilisée pour quantifier l'impact macroéconomique potentiel des réformes structurelles.
172. La matrice *input-output* utilisée est dérivée de travaux effectués par le Laboratoire d'économie appliquée de Genève à l'aide de données concernant l'année 1990, et recalibrée pour l'année 1995 par l'Institut fédéral de technologie de Zurich (voir pour plus de détails Lips et Nieuwkoop, 2001).
173. L'effet de long terme d'une baisse de prix sur la production dépend des secteurs et produits concernés. Pour l'estimation réalisée ici, une élasticité moyenne de la demande par rapport aux prix de  $-0.5$  a été utilisée, comme dans l'étude de l'OCDE sur les effets de réforme réglementaire et d'autres études (Van Bergeijk *et al.*, 2000).
174. Il est cependant difficile de donner, dans le cas de la Suisse, des estimations de l'impact des réformes sur les différentes branches de l'économie en raison de l'absence de comptes sectoriels complets.
175. Dans le cas de la simulation 1, une baisse de 6 pour cent du niveau général des prix devrait induire de façon mécanique une hausse des dépenses en volume de 6 pour cent en l'absence d'une modification du comportement de consommation et d'épargne. Compte tenu des effets positifs de la réforme sur la production potentielle, y compris en termes d'accumulation dynamique du stock de capital, une hausse totale du PIB de 7 pour cent apparaît intuitivement plausible, indépendamment du modèle spécifique utilisé.

## Glossaire

|               |  |
|---------------|--|
| <b>APG</b>    | Allocation pour perte de gain  |
| <b>AVS/AI</b> | Premier pilier de l'assurance vieillesse/assurance invalidité                                      |
| <b>BCE</b>    | Banque centrale européenne   |
| <b>BNS</b>    | Banque nationale suisse  |
| <b>CFF</b>    | Compagnie fédérale des chemins de fer  |
| <b>COMCO</b>  | Commission de la concurrence   |
| <b>COMCOM</b> | Commission de régulation des télécommunications  |
| <b>EEE</b>    | Espace économique européen   |
| <b>ESP</b>    | Estimation des aides à la production   |
| <b>FSA</b>    | Autorités des services financiers  |
| <b>GMEB</b>   | Gestion par mandat et enveloppe budgétaire   |
| <b>HMO</b>    | Système de réseau de soins   |
| <b>ICM</b>    | Indice des conditions monétaires   |
| <b>IPC</b>    | Indice des prix à la consommation  |
| <b>KOF</b>    | Institut fédéral polytechnique de Zurich   |
| <b>LACI</b>   | Loi sur l'assurance chômage  |
| <b>LAMAL</b>  | Loi sur l'assurance maladie  |
| <b>LMI</b>    | Loi sur le marché intérieur  |
| <b>LPERS</b>  | Loi fédérale sur le personnel  |
| <b>LRIC</b>   | Coûts marginaux à long terme   |
| <b>M3</b>     | Agrégat monétaire large  |
| <b>MLCA</b>   | Autorité de contrôle de lutte contre le blanchiment d'argent                                       |
| <b>NAIRU</b>  | Taux de chômage non accélérateur d'inflation   |
| <b>OMC</b>    | Organisation mondiale du commerce  |
| <b>ORP</b>    | Offices régionaux de placement   |
| <b>PAMT</b>   | Programmes actifs sur le marché du travail   |
| <b>PIB</b>    | Produit intérieur brut   |
| <b>PME</b>    | Petites et moyennes entreprises  |
| <b>PMI</b>    | Indice des directeurs d'achat  |
| <b>PNB</b>    | Produit national brut  |
| <b>RPT</b>    | Réforme de la péréquation et de la répartition des tâches entre<br>la Confédération et des cantons |
| <b>SME</b>    | Système monétaire européen   |
| <b>SMI</b>    | Indice du marché boursier suisse   |
| <b>SPAO</b>   | Statistique de population active occupée   |
| <b>STATEM</b> | Statistique d'emploi   |
| <b>TVA</b>    | Taxe sur la valeur ajoutée   |
| <b>UBS</b>    | Union des banques suisses  |
| <b>UE</b>     | Union européenne   |

---

|               |   |
|---------------|---|
| <b>UMTS</b>   | <i>Universal Mobile Telephone Systems</i> (troisième génération de système de téléphone mobile)       |
| <b>VAR</b>    | Vecteur autorégressif   |
| <b>Virt-X</b> | Nouveau marché boursier électronique  |
| <b>xDSL</b>   | Technologie permettant la transmission à grande vitesse de données <i>via</i> les lignes de téléphone |

## Bibliographie

- Ackerman, W. et G. Artho (2001),  
« L'évolution des marchés d'assurance déréglementés », *La vie économique*, 10/2001, [www.seco-admin.ch/seco/seco2.nsf/dieSeite/News\\_Pub\\_VolkswirtschaftArchiv?OpenDocument&l=fr&HauptRessort=1](http://www.seco-admin.ch/seco/seco2.nsf/dieSeite/News_Pub_VolkswirtschaftArchiv?OpenDocument&l=fr&HauptRessort=1)
- AFF (2001),  
Message concernant le Compte d'État 2000.
- Amman, Y. (1995),  
« Le budget du plein emploi – un réexamen », Office fédéral des questions conjoncturelles, Étude n° 20.
- Atkinson, P. et P. van den Noord (2001),  
« Managing public expenditure: some emerging policy issues and a framework for analysis », *Documents de travail du Département des affaires économiques de l'OCDE*, n° 285, [www.oecd.org/pdf/M00002000/M00002529.pdf](http://www.oecd.org/pdf/M00002000/M00002529.pdf)
- Baltensperger, E., T.J. Jordan et M.R. Savioz (2001),  
« The demand for M3 and inflation forecasts. An empirical analysis for Switzerland », *Weltwirtschaftliches Archiv* (137(2):244-272).
- Berset, V. (2001),  
« Garde extra familiale : possibilités, mesures et perspectives », dans *Bulletin d'information de la Centrale pour les questions familiales à l'Office fédéral des assurances sociales*, 2001/1.
- Blanchard, J.O. et J. Wolfers (1999),  
« The role of shocks and institutions in the rise of European unemployment: the aggregate evidence », *NBER Working Paper*, n° 7282, <http://papers.nber.org/papers/W7282>
- Blöchliger, H., S. Herrmann, S. Kux et S. Heitmann (1999),  
« Finanzierung des Verkehrs von morgen : Analysen und Reformen », *Transport and environment: interactions Switzerland-Europe*, Programme de recherche PNR 41, Berne.
- Blondal, S., S. Field, N. Girouard et A. Wagner (2002),  
« Investment in human capital through post compulsory education and training: selected efficiency and equity issues », *Documents de travail du Département des affaires économiques de l'OCDE*, (à paraître).
- Carey, D., K. Gordon et P. Thalmann (1999),  
« Tax reform in Switzerland », *Documents de travail du Département des affaires économiques de l'OCDE*, n° 222, [www.oecd.org/olis/1999doc.nsf/97df3458ed2506bc125685f003fcdeb/0f716880a96df9fac12567cc00562a0b/\\$FILE/08E98054.ENG](http://www.oecd.org/olis/1999doc.nsf/97df3458ed2506bc125685f003fcdeb/0f716880a96df9fac12567cc00562a0b/$FILE/08E98054.ENG)
- Case, K.E., J.M. Quigley et R.J. Shiller (2001),  
« Comparing wealth effects: the stock market versus the housing market », *Cowles Foundation Discussion Paper*, n° 1335, octobre, <http://cowles.econ.yale.edu>



- Chouraqui, J.C., R.P. Hagemann et N. Sartor (1990),  
« Indicators of fiscal policy : a reexamination », *Documents de travail du Département des affaires économiques de l'OCDE*, n° 78, [www.oecd.org/pdf/M00009000/M00009059.pdf](http://www.oecd.org/pdf/M00009000/M00009059.pdf)
- Commission de gestion du Conseil National (2001),  
« Problèmes d'exécution de la loi sur le blanchiment d'argent », juin.
- Conseil national (2002),  
« Initiative parlementaire : Incitation financière pour la création de place d'accueil pour enfants en dehors du cadre familial », Rapport de la Commission de la sécurité sociale et de la santé publique du Conseil national, 22 février.
- Dafflon, B. (1994),  
« Expertise sur les aides financières et les indemnités de la confédération aux cantons : analyse des incidences péréquatives », dans *Der Finanzausgleich zwischen Bund und Kantonen*.
- Dafflon, B. (1995),  
« L'équilibre des budgets publics locaux : quelle stratégie et quels risques de dérapages », *Politique et management public*, vol. 13, n° 3, septembre.
- Dang, T.T., P. Antolin et H. Oxley (2001),  
« Fiscal implication of ageing : projections of age-related spending », *Documents de travail du Département des affaires économiques de l'OCDE*, n° 305, [www.oecd.org/pdf/M00009000/M00009666.pdf](http://www.oecd.org/pdf/M00009000/M00009666.pdf)
- Danninger, S. (2002),  
A New Rule: « The Swiss Debt Brake », *IMF Working Paper*, WP/02/18, [www.imf.org/external/pubs/ft/wp/2002/wp0218.pdf](http://www.imf.org/external/pubs/ft/wp/2002/wp0218.pdf)
- Département Fédéral de Finances (2001),  
Étude technique de faisabilité d'un impôt à l'agent payeur, février, [www.dff.admin.ch/f/dof/presse/mm0201/zinsbesteuerung\\_summery\\_f.pdf](http://www.dff.admin.ch/f/dof/presse/mm0201/zinsbesteuerung_summery_f.pdf)
- Doninighetti, G. et L. Crivelli (2001),  
« Sécurité de l'approvisionnement en médecine de ville dans le cadre de la suppression de l'obligation de contracter », Université de Lausanne, août, [www.santesuisse.ch/datasheets/files/20020211111931.PDF](http://www.santesuisse.ch/datasheets/files/20020211111931.PDF)
- Domenighetti, G. et J. Quaglia (2001),  
« Analyse comparative de la performance du système sanitaire suisse », *La vie économique*, revue de politique économique, 9-2001.
- Elias, J. (2001),  
« Notre politique sociale et budgétaire est-elle durable ? Un premier bilan intergénérationnel pour la Suisse », *La Vie économique*, édition 6-2001. [www.seco-admin.ch/seco/seco2.nsf/dieSeite/News\\_Pub\\_VolkswirtschaftArchiv?OpenDocument&l=fr&HauptRessort=1](http://www.seco-admin.ch/seco/seco2.nsf/dieSeite/News_Pub_VolkswirtschaftArchiv?OpenDocument&l=fr&HauptRessort=1)
- Faber, S.M. et A.M. Fischer (2000),  
« L'inflation sous-jacente en Suisse », *Bulletin trimestriel*, Banque nationale suisse, n° 4, décembre. [www.snb.ch/f/publikationen/geld/004/uebersicht\\_teil\\_d\\_004.html](http://www.snb.ch/f/publikationen/geld/004/uebersicht_teil_d_004.html)
- Feld, L.P. et G. Kirchgässner (2002),  
« Does direct democracy reduce public debt? Evidence from Swiss municipalities », à paraître dans *Public Choice*.
- Feld, L.P. et J.G. Matsusaka (2001),  
« Budget referendums and government spending: evidence from Swiss cantons », document interne, février.

- Filippini (2000),  
« Economies of scale in the Swiss nursing home industry », *Applied Economic Letters* 2001, n° 8, pp. 43-46.
- FMI (1998),  
« Fiscal Policy Rules and Business Cycles », *Switzerland: Selected Issues*, février, [www.imf.org/external/pubs/ft/scr/1998/cr9843.pdf](http://www.imf.org/external/pubs/ft/scr/1998/cr9843.pdf)
- FMI (2001),  
« Switzerland's Debt Brake », *Switzerland: Selected Issues*, avril, [www.imf.org/external/pubs/ft/scr/2001/cr0175.pdf](http://www.imf.org/external/pubs/ft/scr/2001/cr0175.pdf)
- Gonenç, R. et G. Nicolleti (2000),  
« Regulation, market structure and performance in air passenger transportation », *Documents de travail du Département des affaires économiques de l'OCDE*, n° 254, [www.oilis.oecd.org/oilis/2000doc.nsf/linkto/eco-wkp\(2000\)27](http://www.oilis.oecd.org/oilis/2000doc.nsf/linkto/eco-wkp(2000)27)
- Gugler, P. (2001),  
« Pour une dose de concurrence dans le système de santé », *Le Temps*, 5 octobre.
- Heckman, J.J. (1999),  
« Policies to foster human capital », *NBER Working Paper*, n° 7288, <http://papers.nber.org/papers/W7288>
- Jacobzone, S. (2000),  
« Pharmaceutical policies in OECD countries: reconciling social and industrial goals », *Labour Market and Social Policy Occasional Papers*, n° 40, [www.oilis.oecd.org/OLIS/2000DOC.NSF/LINKTO/DEELSA-ELSA-WD\(2000\)1](http://www.oilis.oecd.org/OLIS/2000DOC.NSF/LINKTO/DEELSA-ELSA-WD(2000)1)
- Jeanrenaud, C. (1994),  
« Expertise sur les aides financières et les indemnités de la confédération aux cantons : le point de vue de l'efficacité » dans *Expertise relative aux aides financières et indemnités de la confédération en faveur des cantons* mandatée par l'Administration générale des finances et la Conférence des directeurs cantonaux des finances.
- Jordan, T.J. et M. Peytrignet (2001),  
« La prévision d'inflation de la Banque nationale suisse », *Bulletin trimestriel*, Banque nationale suisse, n° 2, juin, [www.snb.ch/f/publikationen/publi.html?file=geld/text\\_geld.html](http://www.snb.ch/f/publikationen/publi.html?file=geld/text_geld.html)
- Jordan, T.J., M. Peytrignet et G. Rich (2001),  
« The role of M3 in the policy analysis of the Swiss National Bank », dans H.J. Klöckers et C. Willeke (Éds.) *Monetary analysis: tools and applications*, Banque centrale européenne, pp. 47-62
- Kirchgässner, G. et W. Pommerehne (1996),  
« Tax harmonisation and tax competition in the European Union: lessons from Switzerland », *Journal of Public Economics*, 60(3), juin.
- KOF (2001),  
« Examen des méthodes appliquées par le Département fédéral des finances pour estimer les recettes », Konjunkturforschungsstelle der ETH Zürich, [www.efd.admin.ch/f/dok/presse/mm0601/einnahmen.htm](http://www.efd.admin.ch/f/dok/presse/mm0601/einnahmen.htm)
- Kübler, T. et C. Koellreuter (2001)  
« Importance de l'industrie chimique et pharmaceutique pour l'économie suisse », étude réalisée par BAK, Konjunkturforschung Basle AG, [www.interpharma.ch/themen/ghpolit/archiv/pdf/BAK-f.pdf](http://www.interpharma.ch/themen/ghpolit/archiv/pdf/BAK-f.pdf)

- Kungler, O. et P. Saurer (2000),  
« Reallocating budgetary resources – The Swiss case », document présenté à la réunion des hauts fonctionnaires du budget organisée par l'OCDE.
- Laxton, D. et E. Prasad (2001),  
« Possible effects of European Monetary Union on Switzerland », *Journal of Policy Modelling* 23, pp. 431-551, [www.sciencedirect.com/science?\\_ob=MIimg&\\_imagekey=B6V82-447N1VN-7-G&\\_cdi=5858&\\_orig=search&\\_coverDate=07%2F31%2F2001&\\_qd=1&\\_sk=999769994&wchp=dGLSIS-1SzBk&\\_acct=C000049020&\\_version=1&\\_userid=946274&md5=52eaa059fd1099e54391fbd8346cef20&ie=f.pdf](http://www.sciencedirect.com/science?_ob=MIimg&_imagekey=B6V82-447N1VN-7-G&_cdi=5858&_orig=search&_coverDate=07%2F31%2F2001&_qd=1&_sk=999769994&wchp=dGLSIS-1SzBk&_acct=C000049020&_version=1&_userid=946274&md5=52eaa059fd1099e54391fbd8346cef20&ie=f.pdf)
- Le Temps (2001),  
« Le risque de surcapacité de la nouvelle Crossair », *Le Temps*, 12 octobre.
- Lips, M. et R. van Nieuwkoop (2001),  
« Switzerland » dans Dimaranan, B.V. et R.A. McDougall (2001), *Global Trade, Assistance, and Production: The GTAP 5 Data Base*, Center for Global Trade Analysis, Purdue University, <http://gtap.agecon.purdue.edu/resources/download/668.pdf>
- Message sur LACI (2001),  
Message concernant la 4<sup>e</sup> révision de la loi fédérale sur l'assurance invalidité.
- Müller-Kucera, K. et T. Bauer (2001),  
« Does Childcare pay off? », document présenté dans le *Journal of Population Economics*.
- Mönch, Emanuel (2001),  
« Le frein à l'endettement : l'évaluation économique d'un projet de loi en Suisse », rapport de stage.
- Oates, W.E. (1999),  
« An essay on fiscal federalism », *Journal of Economic Literature*, vol. 37, septembre.
- OCDE (1995),  
*Études économiques de l'OCDE : Suisse*, Paris.
- OCDE (1997),  
*Études économiques de l'OCDE : Suisse*, Paris.
- OCDE (1998),  
*Rapport de l'OCDE sur la réforme de la réglementation*.
- OCDE (1999a),  
*Études économiques de l'OCDE : Suisse*, Paris.
- OCDE (1999b),  
Principes de gouvernement d'entreprise, SG/CG(99)5.
- OCDE (1999c),  
« Combattre l'exclusion, vol. 3 – L'aide sociale au Canada et en Suisse », Paris.
- OCDE (2000),  
*Études économiques de l'OCDE : Suisse*, Paris.
- OCDE (2001a),  
*Études économiques de l'OCDE : Japon*, Paris.
- OCDE (2001b),  
*Politiques du marché du travail et service public de l'emploi*, Paris.
- OCDE (2001c),  
*Études économiques de l'OCDE : Autriche*, Paris.

- OCDE (2001d),  
« L'investissement en capital humain *via* l'enseignement et la formation postobligatoires », *Perspectives économiques de l'OCDE*, n° 70, décembre.
- OCDE (2001e),  
« Implications budgétaires du vieillissement : prévisions des dépenses liées à l'âge », *Perspectives économiques de l'OCDE*, n° 69, juin.
- OCDE (2002a),  
*Examens territoriaux de l'OCDE : Suisse*.
- OCDE (2002b),  
OECD *Economic Outlook*, n° 71, juin (à paraître).
- OFAS (2000),  
« Réforme de la compensation des risques dans l'assurance maladie ? – Étude n° 2. Analyse empirique de proposition visant à optimiser le système », *Rapport de recherche* n° 3/00.
- OFAS (2001a),  
« Auswirkungen des Krankenversicherungsgesetzes auf die Versicherten », *Rapport de recherche* n° 3/01.
- OFAS (2001b),  
« Auswirkungen des Krankenversicherungsgesetzes auf die Versicherer », *Rapport de recherche* n° 6/01.
- OPCA (2000),  
« Quel est le degré d'ouverture du marché intérieur suisse ? », février, [www.parlament.ch/poly/framesets/F/Frame-F.htm](http://www.parlament.ch/poly/framesets/F/Frame-F.htm)
- Reichard, C. (2001),  
« Outcome-based service delivery – some experiences from Germany and Switzerland », document présenté à la 8<sup>e</sup> conférence de l'Université de Stellenbosch sur le thème « la gouvernance sur la base des résultats : évaluation » (12-14 septembre).
- Richardson, P., L. Boone, C. Giorno, M. Meacci, D. Rae. et D. Turner (2000),  
« The concept, policy use and measurement of structural unemployment: Estimating a time-varying NAIRU across 21 OECD countries », *Document de travail du Département des affaires économiques de l'OCDE*, n° 250, juin, [www.oilis.oecd.org/oilis/2000doc.nsf/linkto/ecowkp\(2000\)23](http://www.oilis.oecd.org/oilis/2000doc.nsf/linkto/ecowkp(2000)23)
- Saurer, P. et O. Kungler (2001),  
« Réaffectation des ressources : harmoniser priorités politiques et dotations budgétaires », *Revue de l'OCDE sur la gestion*, vol. 1, n° 2.
- Scarpetta, S. (1996),  
« Le rôle des politiques du marché du travail et des dispositions institutionnelles concernant le chômage : une comparaison internationale », *Revue économique de l'OCDE*, n° 26.
- Sheldon, G. (1997),  
« Unemployment and unemployment insurance in Switzerland », sous la direction de Ph. Bacchetta et W. Wasserfallen, *Economic Policy in Switzerland*, Macmillan Press.
- Sheldon, G. (2000),  
« Les effets de l'institution des offices régionaux de placement sur l'efficience du service public pour l'emploi », *La Vie économique*, 4/2000.

- Spahn, P.B. (1997),  
« Switzerland », dans *Fiscal Federalism in theory and in practice*, sous la direction de Teresa Ter-Minssian, Fonds monétaire international.
- Spycher, S. (1999),  
« Analyse des effets de la compensation des risques dans l'assurance maladie », Condensé, Bureau d'études de politique du travail et de politique sociale (BASS), Berne, avril.
- Stalder, P. (2001),  
« Un modèle macroéconomique pour la Suisse », *Bulletin trimestriel*, Banque nationale suisse, n° 2, juin, [www.snb.ch/d/download/publikationen/q0102/qh2\\_mm\\_f.pdf](http://www.snb.ch/d/download/publikationen/q0102/qh2_mm_f.pdf)
- Steiner, R. (2000),  
« New public management in Swiss municipalities », *International Public Management Journal*, n° 2.
- Turner, D., P. Richardson et S. Rauffet (1996),  
« Modelling the supply side of the seven major OECD economies », *Documents de travail du Département des affaires économiques de l'OCDE*, n° 167, [www.oecd.org/olis/1996doc.nsf/LinkTo/OCDE-GD\(96\)133](http://www.oecd.org/olis/1996doc.nsf/LinkTo/OCDE-GD(96)133)
- Van Bergeijk, P.A.G., J. van Sinderen et B.A. Vollaard (2000),  
*Structural reform in open economies: A road to success?*
- Van den Noord P. (2000),  
« The size and role of automatic fiscal stabilizers in the 1990s and beyond », *Document de travail du Département des affaires économiques de l'OCDE*, n° 230, [www.oecd.org/pdf/M00001000/M00001683.pdf](http://www.oecd.org/pdf/M00001000/M00001683.pdf)
- Vos, A. (2001),  
« Faute d'argent, la recherche peine à développer des thérapies moins chères », *Le Temps*, 11 octobre.
- Zufferey, J.B. (2000),  
*La réglementation et la surveillance des marchés financiers en Suisse*, novembre, [www.dff.admin.ch/multilg/finanzmarkt.pdf](http://www.dff.admin.ch/multilg/finanzmarkt.pdf)
- Zürcher, B. (1998),  
« Income distribution dynamics across Swiss cantons », *Revue suisse d'économie politique et de statistique*, 134 (2).

*Annexe I***Évaluation des bénéfices d'une réforme réglementaire :  
informations complémentaires**

Cette annexe fournit des informations méthodologiques complémentaires sur l'évaluation des effets macroéconomiques d'une réforme favorisant davantage de concurrence dans les secteurs de l'agriculture, de la santé, de l'électricité et du gaz, lesquels représentent conjointement environ 20 pour cent du PIB en Suisse.

La méthodologie utilisée est similaire à l'approche suivie dans le cadre de l'étude de l'OCDE sur la réforme de la réglementation (OCDE, 1998). La quantification est réalisée en deux étapes : la première consiste à estimer à partir d'une analyse statique l'impact d'une réforme du fonctionnement des secteurs considérés sur le niveau général des prix. La seconde étape vise à établir une correspondance entre cette baisse estimée des prix et la hausse de la production qui y serait associée sur le plan macroéconomique. Pour cela, les effets dynamiques de la réforme structurelle sont évalués avec un modèle macroéconomique permettant de quantifier les conséquences d'une réduction des marges des entrepreneurs et d'un accroissement de l'efficacité du travail qui sont calibrés de façon cohérente avec la baisse de prix calculée.

**Première phase de la quantification : effet potentiel d'une réforme structurelle sur le niveau de prix**

Pour calibrer la baisse de prix que pourrait procurer la réforme réglementaire ou la libéralisation de certains secteurs, diverses considérations sont prises en compte. En premier lieu, on examine les différences de niveau de prix avec les autres pays sur la base des indicateurs disponibles, notamment les données de parité de pouvoir d'achat (PPA). Ces données fournissent une indication sur les baisses possibles de prix dans les différents secteurs. Ces comparaisons montrent par exemple que, dans le cas de la santé, le niveau moyen des prix dépasse celui de l'Union européenne de plus de 60 pour cent alors qu'il atteint 40 pour cent dans l'agriculture et plus de 30 pour cent pour la moyenne des produits de consommation. En second lieu, on a pris en compte l'effet des réformes réglementaires effectuées dans d'autres pays pour quantifier l'effet sectoriel de certaines réformes. Dans le cas de l'électricité, les études disponibles montrent par exemple que la réforme menée en Allemagne aurait permis une baisse des prix de 15 à 20 pour cent pour les entreprises. Malgré ces indications, il demeure difficile de mesurer l'effet d'un ensemble de mesures structurelles en termes de baisse sectorielle des prix. C'est pourquoi deux cas ont été envisagés dans le texte principal afin de fournir une fourchette de l'impact potentiel des réformes. Dans le cas 1, on suppose que les prix dans les secteurs agricoles et de la santé pourraient diminuer de 25 pour cent et de, respectivement, 20 et 10 pour cent dans les secteurs de l'électricité

et du gaz. Dans le *cas 2*, la baisse des prix est supposée limitée à 15 pour cent pour les produits agricoles et la santé et de 10 pour cent pour l'électricité et le gaz.

Deux approches complémentaires ont été utilisées afin d'estimer l'impact sur le niveau général des prix des effets des réformes sectorielles envisagées. La première se fonde sur une analyse de matrice input-output, permettant de prendre en compte l'effet des baisses de prix des consommations intermédiaires sur le niveau agrégé des prix. Dans le cas de la Suisse, cette approche souffre toutefois de limitations liées à l'insuffisance des données disponibles dans ce domaine\*. Une approche alternative, basée sur la structure de pondération de l'indice de prix à la consommation (IPC), fournit une seconde estimation des baisses du niveau général des prix. Dans le *cas 1*, on estime que la baisse du niveau général des prix pourrait être comprise entre 4¼ et 6½ pour cent et dans le *cas 2*, que cette baisse se situerait entre 2½ et 4 pour cent. De manière générale, les estimations de baisse de prix obtenues avec l'approche input-output sont inférieures à celles prenant en compte la structure de pondération de l'IPC, en raison du poids plus élevé de la santé et des produits agricoles dans la consommation que la valeur ajoutée.

### Seconde phase de la quantification : estimation de l'effet induit sur la production

Le modèle macroéconomique structurel Interlink de l'OCDE a été utilisé pour estimer l'effet dynamique des réformes structurelles envisagées sur la production. L'impact favorable de ces réformes réglementaires sur le niveau des prix passe par la mise en œuvre d'incitations favorisant davantage d'efficacité dans l'utilisation des facteurs de production ainsi qu'une réduction des marges. La structure du bloc d'offre du modèle Interlink incorpore à un niveau agrégé l'effet de la productivité tendancielle des facteurs et du niveau des marges sur les comportements de prix et de salaire (Turner *et al.*, 1996). Il est de ce fait possible de calibrer les gains d'efficacité et de réduction de marges qui sont nécessaires à la baisse de prix envisagée précédemment. Celle-ci est réalisée sur une base *ex ante*, c'est-à-dire sans prise en compte de l'incidence des variables financières et autres variables du modèle décrivant le fonctionnement du reste de l'économie. Ceci assure une plus grande cohérence avec la quantification statique des réformes sur les prix obtenue précédemment.

Une simulation de l'augmentation de la productivité totale des facteurs et de baisse des marges cohérentes avec la réduction de prix envisagée a été réalisée sur une période de 10 ans afin d'évaluer l'effet dynamique des réformes. L'effet d'un tel choc est toutefois déflationniste en l'absence d'un assouplissement de la politique monétaire. L'effet simulé de baisse des marges, conjuguée au creusement d'un écart de production en raison de la hausse de la production potentielle, tend à favoriser des pressions à la baisse sur les prix. Il a donc été supposé que les autorités adoptaient une politique d'assouplissement monétaire appropriée visant à neutraliser ces pressions déflationnistes. Cette politique de baisse des taux d'intérêt induit un fléchissement du taux de change, ce qui favorise une hausse de la production compatible avec celle du potentiel de production. Cet assouplissement des conditions monétaires est calibré de façon cohérente avec un strict respect de l'objectif de stabilité des prix de la Banque nationale. Le maintien de la stabilité des prix, conjuguée à la baisse du taux de change, permet de réduire le niveau comparativement élevé des prix en Suisse par rapport aux autres pays.

Les résultats de la simulation montrent que les réformes structurelles de la réglementation favorisent l'enclenchement d'une spirale vertueuse de baisse des coûts, d'amélioration de la compétitivité internationale, de hausse des revenus réels, de réduction des taux

\* Seules des données partielles concernant les matrices input-output sont disponibles et pour le début des années 90.

d'intérêt et de plus forte accumulation du capital, renforçant ainsi la croissance potentielle de l'économie. L'impact cumulé de la hausse du PIB représente entre 4 et 7 pour cent par rapport au scénario de référence au bout de 10 ans. La marge supérieure de cette estimation correspond au *cas 1*, mentionné ci-dessus, d'un effet plus important des réformes réglementaires sur les prix.

L'ordre de grandeur des résultats obtenus en termes de hausse de la production apparaît plausible. En effet, intuitivement, une baisse de l'ordre de 6 pour cent du niveau des prix, comme dans le *cas 1* envisagé ci-dessus, devrait induire de façon mécanique une hausse des dépenses en volume de 6 pour cent en l'absence d'une modification du comportement d'épargne. Compte tenu des effets positifs de la réforme sur la production potentielle, y compris en termes de renforcement du stock de capital, une hausse totale du PIB de 7 pour cent apparaît intuitivement raisonnable, indépendamment du modèle spécifique utilisé.



*Annexe II*  
**Chronologie économique**

**2000**

**Juillet**

La Confédération se déclare prête à négocier avec l'UE l'imposition de l'épargne et la fraude douanière.

Le gouvernement autorise la Poste à relever le tarif des paquets en 2001, mais pas celui des lettres.

**Septembre**

Le Conseil fédéral propose l'adoption d'un système d'assurance pour les congés maternité, qui serait à la charge de l'employeur.

Le Conseil fédéral publie une deuxième révision du projet de loi sur le système d'assurance maladie (LAMal).

**Décembre**

Vente aux enchères de quatre licences de télécommunications mobiles UMTS pour un montant total de 205 millions de francs suisses, soit 5 millions de plus que le prix de départ.

Le Parlement approuve la réforme du marché de l'électricité laquelle prévoit sa libéralisation progressive sur une période de six ans.

La Confédération approuve le budget pour 2001 qui vise un déficit zéro. La prévision concernant le solde des administrations publiques est égale à ¼ pour cent de PIB.

**2001**

**Janvier**

Entrée en vigueur de la nouvelle redevance sur les poids lourds négociée avec l'UE.

La Poste annonce un plan de restructuration qui aboutira à la fermeture d'un bureau de poste sur quatre.

Le gouvernement lance le nouveau programme visant à réduire les émissions de CO<sub>2</sub> sur la base de mesures volontaires.

La nouvelle loi sur le personnel (Lpers) est mise en œuvre par la compagnie des chemins de fer (CFF) et les services postaux (La Poste).

## Février

Publication des comptes de la Confédération pour 2000 qui font apparaître un excédent de 4.5 milliards de francs suisses, soit un chiffre supérieur aux prévisions.

Le Conseil fédéral propose une réduction d'impôt d'un montant de 1.3 milliard de francs suisses pour les ménages et une baisse du droit de timbre sur les opérations sur titres.

## Mars

La BNS abaisse de 25 points de base la fourchette du taux d'intérêt de référence qui est ainsi ramenée à 2.75-3.75 pour cent.

## Mai

La loi sur la réforme de l'électricité doit faire l'objet d'un référendum qui interviendra dans le courant de l'année 2002.

Le Conseil fédéral se déclare prêt à négocier l'entrée de la Suisse dans l'espace Schengen (UE).

## Juin

Le Conseil des États approuve le référendum qui décidera de l'entrée de la Suisse aux Nations Unies. Ce référendum devrait intervenir en mars 2002.

## Juillet

La Bourse de Zurich se délocalise à Londres en adhérant à Virt-X, nouveau marché sur lequel sont échangées d'importantes valeurs européennes de premier ordre.

## Septembre

Dans le cadre d'une action coordonnée avec la BCE et la Réserve fédérale des États-Unis à la suite des attentats du 11 septembre, la BNS abaisse de 0.5 point de pourcentage ses taux d'intérêt pour les ramener à 2.75 pour cent. A la suite d'une appréciation du franc suisse, la Banque réduit à nouveau les taux d'un demi-point, à 2.25 pour cent.

En raison de problèmes financiers, Swissair décide de fusionner avec Crossair pour créer Swiss Air Lines. UBS et Crédit Suisse financent un prêt de 1 milliard de francs suisses pour sauver Swiss Air de la faillite.

Le Conseil national décide d'attribuer les revenus de la BNS sur les ventes d'or à l'AVS, aux cantons et à un fonds de solidarité.

Le canton de Vaud rejette par référendum la privatisation d'une partie du capital de sa banque cantonale, ce qui aurait ramené la participation du secteur public à 33 pour cent.

Le Conseil national modifie le projet de réforme fiscale du Conseil fédéral et propose des réductions d'impôt d'un montant de 2.2 milliards de francs suisses, notamment des abattements pour la prise en charge des enfants et l'exonération des entreprises et des fonds de pension du paiement du droit de timbre.

## Octobre

Swissair est déclarée en faillite. Une nouvelle compagnie créée avec les actifs de Swisscom et Crossair (Crossair Plus) reçoit 1.4 milliard de francs suisses de fonds publics, et des aides supplémentaires d'un groupe de sociétés privées. Le secteur public détiendra 38 pour cent du capital de la nouvelle société.

Le Conseil fédéral ne poussera pas plus loin la privatisation de Swisscom.

## Novembre

Les laboratoires Roche sont condamnés par les autorités européennes de la concurrence à verser une amende de 675 millions de francs suisses pour avoir participé à une entente sur les cartels en Europe pendant la période 1989-99.

Un projet de réforme de la loi sur les cartels qui prévoit des sanctions en cas de comportement anti-concurrentiel et des incitations à la dénonciation des cartels est soumis au Parlement.

Le Conseil fédéral propose le projet de loi (RPT) réformant la répartition des compétences en matière de dépenses et les transferts financiers entre les cantons et la Confédération.

## Décembre

La nouvelle règle budgétaire (« frein à l'endettement ») est approuvée par référendum. Elle entrera en vigueur au début de 2003.

Le taux d'intérêt de référence LIBOR est ramené à 1.75 pour cent. La BNS met à jour sa prévision concernant l'inflation.

Le Conseil national approuve une réforme du financement du système d'assurance chômage prévoyant notamment une réduction de la durée maximale d'indemnisation qui est ramenée de 520 à 400 jours.

Le Conseil national approuve la quatrième révision de la loi sur l'assurance invalidité.

Le Parlement belge approuve les accords bilatéraux de l'UE avec la Suisse, en vue de leur mise en œuvre pendant le premier semestre 2002.

La Confédération approuve son budget pour 2002 qui se donne comme objectif un déficit de 294 millions de francs suisses. Les priorités en matière de dépenses sont la formation, la santé, la justice et la police. Le déficit du gouvernement fédéral est estimé à ¼ pour cent du PIB, conformément aux dispositions de « l'Objectif budgétaire 2001 ».

## 2002

### Février

Dans le contexte de la préparation du budget 2003, le Conseil fédéral a annoncé que la nouvelle règle du frein à l'endettement nécessiterait un surplus du budget fédéral de 100 millions de francs suisses en 2003.

### Mars

La Fédération des médecins suisses adopte le Tarmed, permettant une harmonisation du système de rémunération des praticiens dans l'ensemble du pays.

L'office fédéral de l'énergie (OFEN) publie l'ordonnance concernant le marché de l'électricité.

Le Parlement approuve la nouvelle révision de la loi sur l'assurance chômage (LACI).

Lors de sa réunion trimestrielle, la BNS a laissé inchangé son taux d'intérêt directeur.

Extrait de :  
**OECD Economic Surveys: Switzerland 2002**

**Accéder à cette publication :**

[https://doi.org/10.1787/eco\\_surveys-che-2002-en](https://doi.org/10.1787/eco_surveys-che-2002-en)

**Merci de citer ce chapitre comme suit :**

OCDE (2003), « Améliorer l'efficacité des dépenses publiques », dans *OECD Economic Surveys: Switzerland 2002*, Éditions OCDE, Paris.

DOI: [https://doi.org/10.1787/eco\\_surveys-che-2002-4-fr](https://doi.org/10.1787/eco_surveys-che-2002-4-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](mailto: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](mailto:info@copyright.com) ou du Centre français d'exploitation du droit de copie (CFC) [contact@cfcopies.com](mailto:contact@cfcopies.com).