

## Contrôle des dépenses : administration

Dépenses de personnel en forte augmentation

17 novembre 2003

Numéro 42

# dossierpolitique



## Carton rouge pour l'évolution en 2001

Si l'évolution enregistrée en 2000 s'est révélée raisonnable, les dépenses ont dépassé la tendance en 2001 ainsi que l'objectif définis dans le Concept des dépenses d'economiesuisse. L'évolution des années 2000-2001 est caractérisée par des hausses de salaires, la construction de bureaux pour l'administration et l'augmentation des tâches de l'Etat. Ces facteurs influent notamment sur l'évolution des dépenses pour l'administration générale.

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

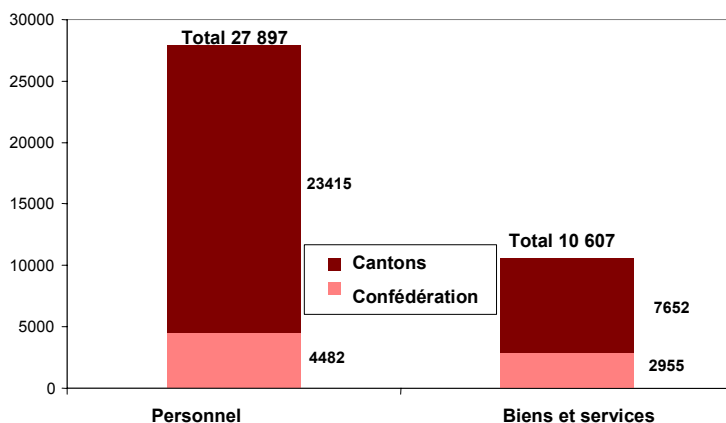
Les dépenses des pouvoirs publics pour l'administration générale au sens étroit ont augmenté de 1,2% en 2000 par rapport à l'année précédente et de 12,2% en 2001. En 2000, les dépenses n'ont pas atteint l'objectif d'un recul de 3,4% par an fixé dans le Concept des dépenses, mais elles ont enregistré une hausse de 2,7%, soit une hausse inférieure à la tendance attendue. En 2001, par contre, les dépenses de l'administration ont largement dépassé ces deux taux. Compte tenu des fonctions administratives (dépenses de personnel et pour les biens et services) assumées par la Confédération et les cantons mais faisant partie d'autres domaines de tâches, les dépenses de l'administration se sont accrues de res-

pectivement 1,1% et 7,5% en 2000 et 2001. En 2000, l'évolution des dépenses a été inférieure aux taux définis comme objectif et comme tendance, soit respectivement 2% et 2,7%, tandis que les chiffres pour 2001 excèdent les deux taux. L'évolution des années sous revue est caractérisée par des hausses de salaires, la construction de bureaux pour l'administration et la multiplication des tâches de l'Etat. Ces facteurs influent notamment sur l'évolution des dépenses de l'administration générale.

### Forte augmentation des dépenses

Les dépenses de l'administration générale au sens étroit ont augmenté de 1,2% en 2000, c'est-à-dire à un rythme légèrement inférieur à l'évolution de la totalité des dépenses des pouvoirs publics et des assurances sociales (+1,6%). A l'inverse, en 2001, les dépenses de l'administration ont progressé de 12,2%, ce qui correspond à une augmentation beaucoup plus forte que celle de l'ensemble des dépenses, qui a pourtant connu une hausse solide (4,4%). La part de l'administration générale

## Dépenses fédérales et cantonales pour le personnel et les biens et services, 2001 (en mio. fr.)



Source : Compte d'Etat 2001, Finances cantonales 2001

aux dépenses totales consolidées a reculé de 5,7% à 5,6% entre 1990 et 2001. Par rapport à 2000 (5,2%), on constate toutefois une augmentation nette. D'après le Concept des dépenses, l'administration générale devrait être en mesure d'atteindre l'objectif d'une réduction de ses dépenses de 3,4% par an jusqu'en 2010. L'ensemble des dépenses de l'Etat doit diminuer de 1,8% par an.

Le total des dépenses de la Confédération et des cantons pour l'administration (y compris les dépenses de personnel et de biens affectées à d'autres groupes de tâches selon la classification par groupes par nature) ont progressé de respectivement 1,1% et 7,5% en 2000 et 2001. Le Concept des dépenses fixe comme objectif une croissance de 2% par an dans ce domaine.

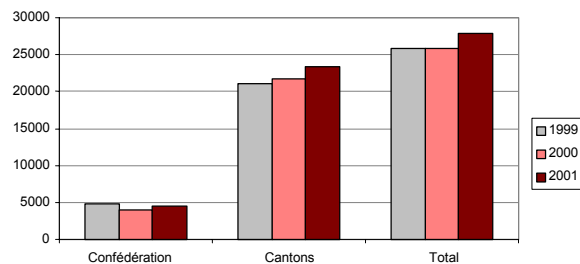
#### Formation et santé : les domaines requérant le plus de personnel

En 2001, le poste administration générale représentait la part du lion (73%) des dépenses d'administration générale, soit 6,5 mrd fr. Ce chiffre se fonde sur la classification fonctionnelle par groupes de tâches et ne reflète par conséquent que partiellement ce que l'on entend par administration générale. Les charges de personnel et les frais pour biens et services généraux de l'administration sont dans leur grande majorité comptabilisés directement dans les groupes de tâches concernés. Au niveau fédéral et cantonal, le poste administration générale comprend cependant dans leur totalité les dépenses des offices compétents chargés des infrastructures et des ressources (personnel, bâtiments, informatique, logistique, etc.), des chancelleries ainsi que celles des administrations financières et fiscales. Au niveau fédéral, ce poste englobe en outre les dépenses du corps des gardes-frontière, chargé de percevoir les taxes douanières et qui remplit aussi des tâches de maintien de la sécurité. Mais, conformément à la classification fonctionnelle officielle, le domaine relevant du corps des gardes-frontière ne fait pas partie du groupe de tâches Justice et police.

Les dépenses imputées à l'administration générale des communes sont, en revanche, plus parlantes, car, à l'exception de celles des villes, les charges administratives ne sont pas affectées à d'autres groupes de tâches. En 2000, les dépenses des postes législatif et exécutif (votations, parlements et gouvernements) et autres (composé de dépenses non imputables tels que les bâtiments à usage multiple, les salles communales ou les mairies), à savoir les autres fonctions de l'administration qu'il est impossible d'affecter directement à des domaines de tâches particuliers, se montaient, quant à elles, à respectivement 0,5 mrd fr. et 1,6 mrd fr. Les valeurs correspondantes

#### Dépenses de personnel de la Confédération et des cantons

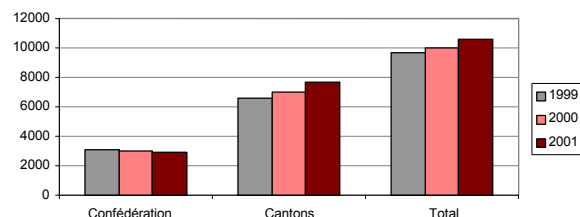
1999-2001, en mio. fr.



Source : Compte d'Etat 1999-2001, finances cantonales 1999-2001

#### Dépenses pour les biens et services de la Confédération et des cantons

1999-2001, en mio. fr.



Source : Compte d'Etat 1999-2001, finances cantonales 1999-2001

pour 2001 étaient de respectivement 0,5 mrd fr. et 1,8 mrd fr.

Issues de la classification fonctionnelle, les données qui précèdent ne constituent pas une base solide pour préciser les lignes directrices des réformes et des mesures à prendre dans l'administration générale aux niveaux fédéral et cantonal. Il est donc utile de se référer à des chiffres issus de la classification par groupes par nature. Les graphiques ci-dessus indiquent la répartition de l'ensemble des charges de personnel et des frais pour les biens et services aux niveaux fédéral et cantonal. Les biens et services regroupent les dépenses pour l'achat de biens de consommation, les dépenses d'investissement de moins de 50 000 francs et celles pour les prestations de services de tiers (taxes de téléphone, dépenses d'entretien, réparations, etc.).

Conformément à ladite classification par groupes par nature, ces dépenses sont ventilées sur les différents domaines de tâches. Au niveau cantonal, les plus grosses dépenses sont générées par le domaine de la formation (2000 : 9,5 mrd fr. pour les dépenses de personnel et 1,2 mrd fr. pour les biens et services ; 2001 : 10,3 mrd fr./1,5 mrd fr.). Les domaines de la santé (2000 : 4,8 mrd fr./2,0

mrd fr. ; 2001 : 5,4mrd fr./2,1 mrd fr.) et de la police absorbent également des ressources considérables (2000 : 1,7 mrd fr./309 mio.fr. ; 2001 : 1,8 mrd fr./349 mio.fr.). Au niveau fédéral, les dépenses les plus importantes sont consenties pour la défense nationale (2000 : 1,5 mrd fr./1,5 mrd fr. ; 2001 : 1,7 mrd fr./1,5 mrd fr.) et l'administration générale (2000 : 1 mrd fr./0,4 mrd fr. ; 2001 : 1,2 mrd fr./0,5 mrd fr.). Cette dernière est essentiellement alimentée par les tâches douanières et de gestion des ressources du DFF. Il apparaît ainsi que les observations faites sur l'administration générale dans le présent dossierpolitique ne concernent pas uniquement ce domaine en tant qu'unité fonctionnelle, mais également les autres groupes de tâches.

### **Evolution des dépenses : l'heure est à l'expansion**

#### ***Evolution à ce jour***

Pour illustrer l'évolution des dépenses dans le domaine de l'administration, l'ensemble des dépenses de personnel et celles pour les biens et services de la Confédération et des cantons est pris en compte. Ces dépenses ont augmenté considérablement jusqu'au milieu des années 1990, puis ont ralenti leur progression. Ce changement reflète les mesures visant à maximiser l'efficacité de l'administration. Il est difficile de comparer les chiffres sur plusieurs années car des réaménagements comptables peuvent provoquer des distorsions, comme ce fût récemment le cas pour les EPF et l'entreprise RUAG.

#### ***Tendance***

En ce qui concerne les dépenses de personnel, des économies ont été réalisées du fait d'une adaptation partielle des salaires au renchérissement ; cela explique aussi le nombre actuel de demandes de hausse de salaires. Si l'Etat assume toujours plus de tâches, de nouveaux postes devront être créés et les dépenses de personnel poursuivront leur ascension. Les conséquences financières d'une éventuelle réforme de la direction de l'Etat sont également incertaines. Des réformes importantes sont en cours au niveau fédéral (nouvelle péréquation financière et répartition des tâches entre la Confédération et les cantons, RPT) et dans certains cantons (fusions de communes notamment). On peut difficilement dire si les gains d'efficacité visés pourront être réalisés partout, car des résistances motivées par la défense des acquis se font sentir et des mesures d'accompagnement, en partie excessives, sont exigées. Le plan financier initial de la Confédération pour les années 2004 à 2006 prévoyait une augmentation des dépenses de personnel de 2,5% par an, ce qui correspond à l'évolution à ce jour et à la tendance, soit 2,7% par an, pour les dépenses de la Confédération et

des cantons pour le personnel et les biens et services. Conformément au plan financier, les contributions aux caisses de pension progresseront à un rythme supérieur à la moyenne.

Le programme d'allègement 2003 est un instrument par lequel le Conseil fédéral vise à freiner les charges de personnel. Les 350 mio.fr. d'économies visés comprennent une compensation réduite du renchérissement, le ralentissement de la progressivité des salaires ainsi que des suppressions de postes et des restructurations. Le Département de justice et police connaît une expansion modeste compte tenu de l'exigence d'efficacité (transfert des poursuites pénales des cantons à la Confédération dans les domaines du crime organisé, du blanchiment d'argent et des cas complexes de criminalité économique). L'Office fédéral du logement devrait voir diminuer ses effectifs (fin de l'encouragement direct de la construction de logements par des prêts sans intérêt).

Il est à craindre que l'Etat soit amené à assumer des tâches supplémentaires. La tendance sera donc comparable à celle observée au cours des années 1990 (+2,7% par an). La mise en œuvre des lignes directrices formulées dans le Concept des dépenses devrait permettre, selon economiesuisse, de réduire les dépenses de 0,8% par an en moyenne. Pour ce qui est de l'administration générale, au sens étroit, une compression des dépenses de 3,4% par an est jugée réalisable.

### **Carton rouge pour l'évolution effective des dépenses**

Les dépenses des pouvoirs publics pour l'administration générale, non affectées directement aux domaines de tâches, ont augmenté de 1,2% en 2000 par rapport à l'année précédente. En 2001, elles ont totalisé plus de 8,8 mrd fr., ce qui correspond à une progression beaucoup plus forte (12,2%). L'augmentation observée en 2000 est certes inférieure à la tendance (2,7%), mais supérieure à l'objectif fixé (-3,4%), ce qui vaut un carton jaune à ce groupe de tâches. L'évolution enregistrée en 2001 reçoit, par contre, un carton rouge : la croissance des dépenses a dépassé les taux définis comme objectif et tendance. La construction de bureaux ainsi que les hausses de salaires ont nécessité davantage de ressources. Les dépenses pour l'administration générale ne sont pas directement comparables avec celles de l'année précédente, car la Confédération a réorganisé en partie le domaine du personnel et les taxes en matière de télécommunication.

En 2000, conformément à la classification par groupes par nature qui englobe l'ensemble des dépenses de personnel, y compris celles affectées aux différents domaines de tâches, les dépenses de la Confédération et des can-

tons sont restées stables dans l'ensemble. Les dépenses de la Confédération ont reculé de 16% par rapport à l'année précédente, suite au retrait des EPF de la comptabilité de l'administration générale dès le 1<sup>er</sup> janvier 2000. Les cantons, par contre, ont payé 3,9% de plus au titre des dépenses de personnel. Comme pour l'administration générale, il faut prendre en considération les mesures salariales et, partant, la hausse des contributions aux assurances professionnelles en 2001. Il faut également y ajouter l'accroissement des dépenses dû à la création de postes dans les domaines de la sécurité et du contrôle. Les dépenses de personnel ayant augmenté de 11,7% au niveau fédéral et de 7,4% au niveau cantonal atteignent quelque 28 mrd fr. Les dépenses de biens et services de la Confédération et des cantons ont progressé de 3,8% en 2000 et de 6% en 2001 de sorte qu'elles atteignent 10,6 mrd fr., mais ce sont les cantons qui sont responsables de ces hausses.

Les dépenses fédérales et cantonales réunies pour le personnel et les biens et services se sont alourdies de 1,1% en 2000 et de 7,5% en 2001 et totalisent 38,5 mrd fr. Face à la tendance (2,7% par an) et à l'objectif (2%) et compte tenu de la répartition par groupes par nature, ces deux années reçoivent respectivement un carton vert et un carton rouge, malgré la réorganisation du compte d'Etat.

La courbe des dépenses n'a pas rejoint le taux défini comme objectif, les lignes directrices exposées dans le Concept des dépenses restent donc valables pour parvenir à une politique financière durable.

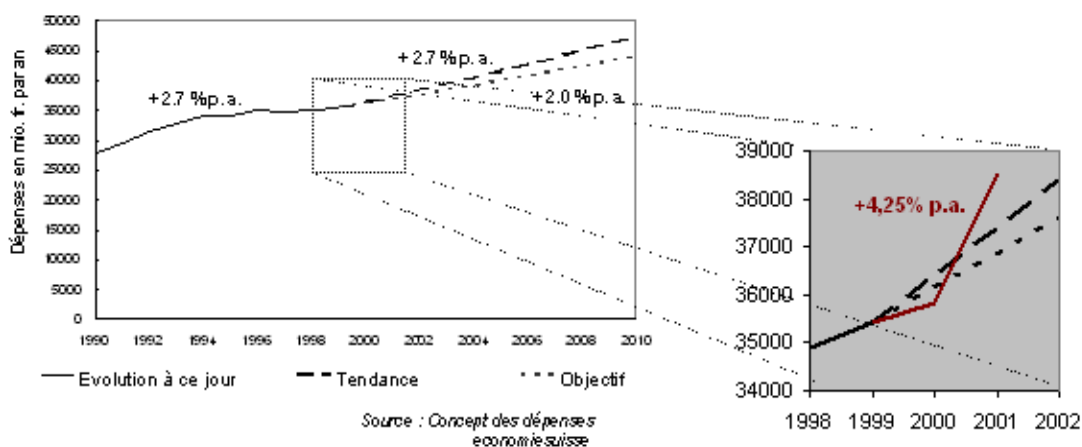
### Les grands axes des réformes : coopération et rationalisation

La Suisse étant un Etat fédéral, il est possible de dégager des gains d'efficacité et de lutter contre l'émergence de structures redondantes en améliorant la coopération horizontale et verticale entre les différents niveaux étatiques.

Pour maximiser les conséquences positives de l'autonomie financière des cantons et des communes, il faut délimiter clairement leurs compétences et optimiser les mécanismes de la péréquation financière, à l'instar des objectifs du projet de réforme de la péréquation financière entre la Confédération et les cantons. C'est en particulier au niveau des cantons et des communes qu'il faut encourager la coopération entre associations à but déterminé, notamment au moyen d'instruments nouveaux. De plus, il faut soutenir les projets de fusion intercommunale, le cas échéant entre (demi-) cantons, dans la mesure où ils sont sensés et souhaitables sur le plan politique, et qu'ils permettent de parvenir à la masse critique nécessaire pour continuer de fournir et optimiser les principales offres de prestations publiques.

Les mesures internes prises en vue d'accroître l'efficacité de l'administration sont positives ; il convient de poursuivre dans cette voie. Toutefois, il est indispensable de procéder à d'autres rationalisations et réorganisations. L'offre de prestations publiques doit suivre l'évolution des besoins. Il faut autant que possible encourager l'utilisation commune des infrastructures. La multiplication des tâches de l'administration et le gaspillage des fonds publics doivent être stoppés. Pour ce faire, un recours accru à des instruments de contrôle modernes

### Dépenses fédérales et cantonales pour le personnel et les biens et services (1990-2010) en mio.fr.



s'impose. Il faut également continuer à travailler avec des mandats de prestations et des enveloppes budgétaires et accélérer la mise en place de structures internes de facturation des coûts. Ces structures n'ont un sens que dans les secteurs où les performances peuvent être mesurées. Dans certains domaines de l'administration, il serait ainsi envisageable d'externaliser progressivement et de manière contrôlée des fonctions, voire des services, et d'y introduire des éléments de concurrence. Tout le monde s'accorde à dire que certains domaines clés de l'administration ne s'y prêtent pas.

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

### Commentaire

Les dépenses pour l'administration générale affichent une tendance nette à l'expansion. Cela concerne tant les dépenses d'administration, au sens étroit, (administration générale non imputable directement) que les dépenses d'administration conformément à la classification par groupes par nature (y compris les dépenses pour le personnel et pour les biens et services affectées aux différents groupes de tâches). Trois des principales causes de cette évolution sont la reprise de nouvelles tâches par l'Etat, les mesures salariales et la hausse des cotisations aux caisses de pension. Il faut en outre tenir compte du travail à temps partiel qui requiert toujours plus de bureaux équipés d'un matériel informatique coûteux qui, souvent, ne sont pas exploités pleinement et engendrent, partant, des coûts inutiles.

Si le potentiel d'économie était exploité, il serait possible, d'après le Concept des dépenses, de réduire les dépenses de l'administration générale, au sens étroit, de 3,4% par an jusqu'en 2010. En ce qui concerne l'ensemble des dé-

penses pour le personnel et les biens et services aux niveaux fédéral et cantonal, une restriction des dépenses à 2% par an en moyenne serait possible sur la base de la classification des groupes par nature. Le plan financier pour les années 2004 à 2006 de la Confédération prévoit, quant à lui, un accroissement des dépenses de personnel de 2,5% par an. L'augmentation prévue pour l'administration générale au sens étroit est de 1,8%.

Le Conseil fédéral fait un pas dans la bonne direction avec le programme d'allègement 2003, un instrument qui intervient également dans le domaine de l'administration. Il réduit les effectifs de certaines institutions (Office fédéral du logement, par exemple), après un examen de la pertinence des différentes tâches de la Confédération. Le Concept des dépenses préconise une intervention dans les secrétariats généraux des Départements fédéraux, de nombreux états-majors ayant augmenté considérablement de volume. Il convient maintenant de consolider les offices tant au niveau fédéral qu'au niveau cantonal. De même, il est impératif de réaliser les travaux de communication et de représentation de manière coordonnée. « Tous les offices n'ont pas besoin de leur propre moyen de communication ».

D'après le Concept des dépenses, les formes de coordination intercantonale et intercommunale renferment un potentiel d'économie considérable qui permet d'éliminer des redondances et de parvenir à une masse critique. Les cantons et les communes qui bénéficient de prestations d'autres collectivités doivent rétribuer ces dernières. Telles sont les dispositions de la réforme de la péréquation financière et de la répartition des tâches entre la Confédération et les cantons (RPT). La RPT contient également de nouvelles formes de collaboration verticale entre la Confédération et les cantons afin d'optimiser l'efficacité en délimitant clairement les compétences. Le Concept des dépenses propose en outre d'exploiter les possibilités d'externalisation et d'introduire des éléments de concurrence dans la fourniture de prestations étatiques. De plus, il faut viser, à tous les niveaux, une utilisation commune

des bâtiments ou un accroissement de leur taux d'occupation en ouvrant leur accès à des tiers. Il importe de concevoir les infrastructures coûteuses de manière multifonctionnelle le plus souvent possible.

Le Concept des dépenses attend un effet d'économie considérable du rapprochement de la politique du personnel (protection contre les licenciements, salaires, horaires, vacances, systèmes d'incitation) dans le secteur public à celle appliquée dans le privé. Cela implique plus particulièrement cinq choses : supprimer le statut de fonctionnaire à l'échelle nationale, gérer le 2<sup>e</sup> pilier selon la primauté des cotisations au lieu de la primauté des prestations – comme c'est le cas encore aujourd'hui –, concevoir les cotisations de l'employeur de manière strictement paritaire, supprimer la garantie de l'emploi et adopter des rapports de travail conformes au marché, flexibles et axés sur les performances.

Ernst Raths

---

Pour toute question complémentaire :  
[pascal.gentinetta@economiesuisse.ch](mailto:pascal.gentinetta@economiesuisse.ch)