

Conseil national

07.3853

Interpellation Graber Jean-Pierre

Evolution des investissements et incidences sur la croissance économique

Texte de l'interpellation du 20 décembre 2007

Afin que le Parlement puisse disposer d'une bonne perception de l'évolution des investissements publics et accessoirement de leur incidence sur la croissance économique de notre pays, nous prions le Conseil fédéral:

A. De nous faire savoir comment ont évolué depuis 1980, en valeurs relatives et absolues, les éléments suivants par rapport aux dépenses totales de la Confédération:

- Les investissements globaux;
- Les investissements nets (au sens économique et non financier, la construction d'une infrastructure étant dans cette optique considérée comme un investissement net alors que sa réfection relève d'un investissement de remplacement);
- Les investissements nets consacrés au réseau des autoroutes;
- Les investissements nets consacrés au domaine ferroviaire (y compris les NLFA).

B. De fournir les mêmes indications que sous A) pour l'ensemble des collectivités publiques (Confédération, cantons et communes).

C. De déterminer s'il existe un lien empirique avéré entre les volumes des types d'investissements susmentionnés et la croissance économique de notre pays.

Le rapport sur le budget 2008 nous apprend que dans notre pays la quote-part d'investissement diminue tendanciellement dès 2001 et même, quoique de manière moins nette, depuis le début des années 1990. Si les dépenses d'investissement représentaient encore 14,0 pour cent des dépenses totales en 2001, elles ne pèsent plus que 11,8 pour cent dans le budget 2008. On a comme l'impression que les mesures d'assainissement des finances fédérales interviennent au détriment des investissements ou alors que les pressions politiques et sociales conduisant à un accroissement des dépenses de fonctionnement sont telles qu'elles impliquent le sacrifice des investissements. Cette situation est regrettable parce qu'elle est de nature à entraver la croissance économique à long terme de notre pays. Il est vrai que depuis trois ans la Suisse connaît une expansion économique réjouissante. Mais cette dernière est prioritairement nourrie par la demande extérieure.

Cosignataires

Baettig, Cassis, Caviezel, Eichenberger, Estermann, Favre Charles, Fluri, Geissbühler, Glur, Grin, Gysin, Hiltpold, Hochreutener, Hurter Thomas, Ineichen,

Joder, Kaufmann, Killer, Lüscher, Malama, Messmer, Nidegger, Reymond, Schibli, Schwander, Triponez, Walter, Wandfluh, Wobmann, Zuppiger, von Rotz (31)

Sans développement

Avis du Conseil fédéral

A l'instar de l'auteur de l'interpellation, le Conseil fédéral est d'avis que les dépenses d'investissement représentent un facteur important pour la croissance économique de la Suisse à long terme. Celles-ci absorbent par conséquent une part importante des dépenses totales des collectivités publiques. Dans le cadre de ces dépenses d'investissement, celles consacrées aux routes nationales et aux infrastructures ferroviaires jouent un rôle central. D'un point de vue économique, la statistique financière ne reflète toutefois qu'une partie des dépenses d'investissement effectives des collectivités publiques. Les dépenses consacrées à la formation ne sont quasiment jamais considérées comme des investissements bien que, économiquement parlant, elles en présentent les caractéristiques. Ainsi, les effets de telles dépenses sont attendus essentiellement dans les années qui suivent. Depuis quelques années, une importance accrue est vouée au domaine de l'éducation.

Dépenses d'investissement de la Confédération

Le volume total des investissements effectués par la Confédération depuis 1980 est resté relativement constant, même s'il a parfois subi d'importantes fluctuations à court terme (voir le tableau ci-joint). De 1980 à 2007, les dépenses d'investissement ont augmenté en moyenne de 3,8 % par année. Comparées au produit intérieur brut (PIB), elles sont restées quasiment constantes. Durant cette même période, leur part dans les recettes totales a oscillé autour des 12,8 % à l'exception notamment des années 2001 et 2002, où elle a atteint les valeurs maximales de 15,9 et 14,9 % en raison de facteurs spéciaux (financement de la navigation aérienne et introduction de la redevance sur le trafic des poids lourds liée aux prestations). Depuis, la situation s'est normalisée. La diminution des dépenses d'investissement constatée depuis 2001 par l'auteur de l'interpellation est due à ce retour à la normale.

Les chiffres réfutent également la supposition selon laquelle les dépenses d'investissement auraient été réduites au profit des dépenses propres de la Confédération (dépenses de personnel, dépenses d'équipement et d'exploitation, dépenses d'armement). En effet, contrairement à celles des dépenses d'investissement, la part des dépenses propres dans les dépenses totales a nettement diminué depuis 1990. Alors qu'elle atteignait encore près de 30 % au début des années 1990, cette part a été ramenée à environ 20 % au cours des dernières années (depuis 2007, les modifications du système comptable ont engendré un fléchissement des dépenses propres lié à la définition même de ces dépenses). Les dépenses de transfert, en revanche, affichent une tendance à la hausse. Durant la même période, leur part est passée de quelque 53 % à 60 %.

Les dépenses d'investissement consacrées au trafic représentent une part importante dans le total des investissements. Depuis 1990, elles ont augmenté de 6,1 % en moyenne annuelle, enregistrant ainsi une croissance supérieure à celles de l'ensemble des investissements. Combiné au volume des investissements déjà

planifiés, le volume actuel des investissements du fonds pour les grands projets ferroviaires s'élève déjà à plus de 30 milliards (prix de 1995). A l'avenir, la Confédération maintiendra également un niveau élevé d'investissements. Le fonds d'infrastructure nouvellement créé, en particulier, permettra de définir les projets prioritaires en matière de trafic d'agglomération, parallèlement à l'achèvement du réseau des routes nationales. Par le biais de ce fonds, des investissements seront effectués à hauteur de 20,8 milliards. Si l'on ajoute les dépenses inscrites dans le compte de financement aux dépenses comptabilisées dans les deux comptes spéciaux, on obtient les dépenses d'investissement les plus élevées que la Confédération ait jamais effectuées dans le domaine des infrastructures de transport. Il convient toutefois de préciser que les investissements effectués dans le domaine du trafic engendrent inmanquablement des coûts élevés en matière d'exploitation et d'entretien. Ceux-ci réduisent en conséquence la marge de manoeuvre disponible pour d'autres projets.

La statistique financière disponible ne permet que de façon limitée de présenter séparément les investissements nets, c'est-à-dire ayant servi à l'extension du réseau, étant donné que, au sein des investissements de construction, ils ne sont pas séparés des investissements servant aux travaux de remise en état. La part, dans le total des investissements consacrés au trafic, des investissements ayant servi à l'extension du réseau est estimée à 60 %. En raison du dynamisme des activités de construction au cours des dernières années, la part des investissements consacrés à la remise en état est en hausse.

Dépenses d'investissement des collectivités publiques

Les dépenses d'investissement de toutes les collectivités publiques se sont élevées à 15,5 milliards en 2005, ce qui correspond à une part au PIB de 3,3 %. L'évolution suivie depuis 1980 indique une légère tendance à la baisse de cette part au PIB. Ce revirement de tendance est avant tout lié à la politique des dépenses menées par les cantons et les communes. Alors que dans les années 1980 et 1990, la part au PIB des dépenses d'investissement des cantons était le plus souvent de plus de 2 %, elle s'est abaissée à 1,6 % au cours des dernières années. Une évolution comparable s'est produite dans les communes: atteignant auparavant 1,6 %, la part au PIB des dépenses d'investissement est passée à 1,2 %.

Remarques générales

Les comparaisons internationales montrent que la Suisse dispose actuellement d'un réseau de communication performant. Toutefois, des goulets d'étranglement névralgiques existent déjà tant sur le réseau routier que sur le réseau ferroviaire. Si ces goulets d'étranglement ne sont pas éliminés à temps, ils deviendront une menace pour le bon fonctionnement de notre réseau de communication. La persistance de tels goulets aurait des répercussions négatives sur l'accessibilité de notre pays et, à terme, sur notre croissance économique. C'est pourquoi, dans son programme de la législature 2007-2011, le Conseil fédéral a accordé une haute importance au maintien d'infrastructures de transport performantes. Les calculs effectués par l'administration indiquent que les dépenses consacrées au trafic ont certes un impact sur la croissance, mais que celui-ci reste somme toute modeste. La conclusion à en tirer n'est pas qu'il n'existe pas de rapport entre la croissance et les infrastructures de transport, mais plutôt que les retombées des projets peuvent être

très variables. Etant donné que les moyens financiers sont également limités et que chaque investissement requiert des dépenses, il est indispensable d'établir un ordre de priorité strict pour tous les projets d'infrastructures envisagés.

Dans le cadre des programmes d'allégement budgétaire de ces dernières années, qui étaient nécessairement axés sur le court terme et qui ne pouvaient porter sur les dépenses liées que de façon limitée, les crédits d'investissement ont fait l'objet de diverses coupes. Le Conseil fédéral estime que, à l'avenir, l'assainissement des finances fédérales devra être assuré non plus par le biais de programmes d'économies à court terme, mais par celui d'un réexamen approfondi des tâches de la Confédération. Celui-ci visera à juguler la croissance des dépenses, en particulier dans les domaines où des réformes approfondies s'avèrent nécessaires. Par ce réexamen, le Conseil fédéral entend simplifier la structure des tâches et des dépenses en fixant des priorités, afin d'alléger le budget de la Confédération, de manière que la marge de manœuvre reste suffisante à l'avenir pour permettre la réalisation de dépenses d'investissement.

Tableau: Dépenses d'investissement de la Confédération, des cantons et des communes entre 1980 et 2007

<i>Mio CHF</i>	1980	1985	1990	1995	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007 (NMC)
1. Confédération (statistique fin.)												
Dépenses d'investissement	2'336	2'709	3'500	4'540	6'551	8'107	7'729	6'733	6'669	6'721	6'011	6'389
<i>en % du PIB</i>	1.3%	1.1%	1.1%	1.2%	1.6%	1.9%	1.8%	1.5%	1.5%	1.4%	1.2%	1.3%
<i>en % des dépenses totales</i>	13.1%	11.5%	11.1%	11.1%	13.6%	15.9%	14.9%	13.1%	12.7%	12.8%	11.3%	11.8%
Investissements consacrés au trafic			1'752	2'328	4'127	5'390	5'522	4'878	4'955	5'168	4'477	4'827
Circulation routière			1'464	1'921	1'835	1'777	1'819	1'748	1'770	1'645	1'504	2'015
dont routes nationales			1'178	1'538	1'555	1'525	1'582	1'520	1'552	1'429	1'299	1'814
le reste (p. ex. transports publics)			288	406	2'291	3'613	3'703	3'130	3'185	3'523	2'973	2'812
Dépenses propres (personnel, équipement, exploitation, armement)			9'419	10'326	10'393	10'667	10'609	10'755	10'569	10'354	10'306	8'187
<i>in % der Gesamtausgaben</i>			29.8%	25.3%	21.6%	20.9%	20.4%	21.0%	20.1%	19.7%	19.4%	15.1%
2. Confédération, cantons et communes (sans doubles imputations)												
Dépenses d'investissement	7'645	9'195	12'441	13'982	15'641	17'381	17'457	15'901	15'472	15'471		
<i>en % du PIB</i>	4.2%	3.8%	3.8%	3.7%	3.7%	4.0%	4.0%	3.6%	3.4%	3.3%		
Investissements consacrés au trafic				4'348	6'618	7'613	7'980	7'179	7'269	7'533		
<i>en % du PIB</i>				1.2%	1.6%	1.8%	1.8%	1.6%	1.6%	1.6%		
Circulation routière				3'673	3'699	3'756	3'741	3'718	3'725	3'633		
dont routes nationales				1'825	1'873	1'870	1'921	1'834	1'805	1'649		
Transports publics				675	2'919	3'857	4'240	3'461	3'544	3'900		