

Commentaire sur le tableau « classification fonctionnelle des dépenses fédérales »

À ma connaissance, il n'existe pas de classification par groupe de tâches des dépenses de la Confédération avant la fin des années 1960. Celui qui veut connaître les principales destinations des dépenses fédérales pour les années 1940 ou 1950 se heurte, dans les recueils statistiques, à une ventilation dite par « genre de dépenses », ou par « groupes spécifiques ».¹ Celle-ci permet d'identifier les dépenses en fonction de leurs principaux types (elles regroupent les « subventions fédérales », détaillées ensuite en fonction de leur utilisation, ou par exemple les sommes allouées aux « autorités et personnel », ou « pour le matériel »). Cette ventilation est cependant très peu précise. Il n'y a ainsi pas de distinction claire entre les dépenses allouées pour l'achat de matériel militaire et de matériel civil de cette dernière rubrique. Le seul élément pour lequel elle est à peu près univoque, continue et précise sur l'ensemble de la période est le service de la dette, (rassemblé sous une rubrique intérêts).

Une analyse plus précise de la destination des dépenses fédérales peut être réalisée sur la base des *Comptes fédéraux*. En effet, ceux-ci indiquent pour chaque année le détail des sommes utilisées par département. Ceci n'est cependant pas d'une grande utilité, les différents départements ayant des attributions très diverses, à l'exception du DMF. Comme il est exposé ailleurs,² l'utilisation diachronique de ces comptes pose cependant plusieurs problèmes. En particulier, leur plan comptable peut varier d'une année à l'autre, et ces variations sont à la fois nombreuses et opaques entre 1939 et 1952. Si l'on fait abstraction de cet obstacle, sérieux, mais pas insurmontable, il est théoriquement possible de répartir l'ensemble des dépenses répertoriées dans les comptes fédéraux sous un nombre déterminé de fonctions. Outre le fait que l'exercice est ardu en pratique, parce qu'il nécessite une très bonne connaissance de l'usage des sommes figurant à chacun des postes comptables, il est particulièrement difficile, dans certains cas, de ranger les dépenses fédérales de façon univoque dans l'une ou l'autre de ces fonctions prédéterminées. Les dépenses de l'assurance militaire sont-elles des dépenses sociales ou militaires ? Les subventions contre le renchérissement, ou les sommes destinées, pendant la guerre, à l'achat de céréales sont-elles à considérer comme des subventions sociales ou comme des subventions économiques destinées à la paysannerie ?

En dépit des problèmes évidents posés par une telle démarche, il existe deux tentatives de reconstituer une série rétrospective homogène ventilant les dépenses fédérales selon leur fonction au cours de la période qui nous intéresse. Le « rapport Jöhr » du nom du président de la commission chargée de présenter, au milieu des années 1960, une estimation de l'évolution des dépenses et de recettes fédérales à moyen terme montre l'évolution d'une série homogènes de rubriques fonctionnelles rassemblant les principales dépenses de la Confédération entre 1952 et 1965.³ Le même rapport présente en outre une série permettant d'estimer sur le long terme (entre 1930-1966) l'évolution des dépenses militaires.⁴ À la fin des années 1970, l'économiste Gaudenz Prader corrige et prolonge cette série en classant les dépenses fédérales selon leur fonction d'après des rubriques homogènes pour les années 1938 et 1950-1979.⁵

Chacune de ces deux estimations a ses avantages et ses inconvénients. La première est muette pour une partie importante de la période qui nous intéresse et les différentes rubriques de la classification qu'elle utilise tombent en désuétude ensuite. La seconde est un peu moins lacunaire. Par ailleurs, elle corrige et précise certaines des estimations du « rapport Jöhr ». Elle possède en outre l'avantage d'utiliser les rubriques fonctionnelles consacrées par l'administration fédérale au milieu des années 1970, toujours en usage de nos jours. Elle souffre par contre d'imprécision ou d'erreurs : le total des différentes fonctions analysées est toujours inférieur d'environ 10 % au total des dépenses fédérales tel qu'il est enregistré dans les comptes financiers de la Confédération.⁶ L'écart peut s'expliquer en partie par les différences entre les dépenses recensées dans le plan comptable des *Comptes fédéraux* et les dépenses totales figurant au compte financier calculé de façon rétrospective par le DFFD à la fin des années 1950. Cette différence ne saurait cependant expliquer les écarts enregistrés au-delà.

¹ Cf. par exemple AFC (éd.), *Finances et impôts de la Confédération, des cantons et des villes, 1948/49*, Berne, AFF, 1950, p. 26. « Compte financier de la Confédération par groupes spécifiques depuis 1946 », in : *Annuaire statistique de la Suisse, 1959/1960*, Berne, Bureau fédéral de statistique, p. 425.

² Cf. annexe « Comptes fédéraux ».

³ *Evaluation des recettes et dépenses de la Confédération, 1966-1974*. [“Rapport Jöhr”], *Rapport de la commission d'experts chargée d'élaborer les principes et les méthodes d'une planification à long terme des finances fédérales*, Berne, [s.n.], juillet 1966, p. 98, tableau 63.

⁴ *Ibid.*, p. 242.

⁵ PRADER, Gaudenz, *50 Jahre schweizerische Stabilisierungspolitik: Lernprozesse in Theorie und Politik am Beispiel der Finanz- und Beschäftigungspolitik des Bundes*, Zürich, Schulthess, 1981, pp. 135, 216, 341. Une grille différente est utilisée pour les années 1930-39. Les années 1940 ne sont pas couvertes dans l'analyse.

⁶ Quelle que soit l'année considérée, ces totaux repris par Prader, coïncident avec la série rétrospective du compte financier depuis 1930 calculée à la fin des années 1950 par l'administration des finances et reprise dans SIEGENTHALER, Hansjörg, (dir.), *Statistique historique de la Suisse*, Zurich, Chronos, 1996, p. 952. [tableau U5]. A ce sujet, cf. annexe « Comptes fédéraux ».

L'analyse fonctionnelle des dépenses fédérales qui est proposée au chapitre 2 combine les meilleures informations de chacune de ces sources (se reporter au tableau 16.3.7, « Dépenses fédérales »). Entre 1938 et 1966, les données rassemblées par le « rapport Jöhr » (col. 12) permettent de donner une image de l'évolution sur le long terme de la part des dépenses militaires dans l'ensemble des dépenses fédérales, et montrent la croissance de celles-ci, notamment pendant la guerre. Comme le révèle une comparaison avec les chiffres présentés dans les *Comptes fédéraux* (col. 7), ces chiffres reprennent simplement ceux des comptes du DMF. Ils comprennent par conséquent les frais de personnel du DMF, mais ignorent par contre les dépenses pour l'assurance militaire et d'autres dépenses militaires, de moindre importance rassemblées sous d'autres postes comptables (construction, imprimés, taxes postales et téléphoniques, contributions de l'employeur pour le personnel).

La classification réalisée par Prader (cols. 14-22) permet une analyse plus fine de l'utilisation fonctionnelle des dépenses fédérales et notamment des dépenses consenties pour les assurances sociales, la paysannerie et les coûts du capital – tout en offrant un point de comparaison avant la guerre (1938). Ces données permettent en outre de corriger quelque peu – généralement à la hausse – le montant des dépenses allouées à la défense nationale dans la période d'après la guerre. Il convient de relever que cette estimation concorde relativement bien avec les données rétrospectives mises à disposition en 2008 par l'AFF sur son site pour 1970 (cf. dernière ligne du tableau).

Les indications tirées des séries rétrospectives de la comptabilité fédérale telles qu'elles figurent dans la *Statistique historique de la Suisse*⁷ présentent enfin une série homogène chiffrant les dépenses d'intérêts sur une période supérieure à celle qui est présentée dans Prader (elle inclut notamment les années 1946 à 1950). Pour les années où on dispose de données issues des deux sources, leur différence est minime. On a donc retenu pour 1938 les données de Prader, et pour la période 1946-1974 celle de la *Statistique historique de la Suisse* (col. 35).

⁷ *Ibid.*, p. 952. [tableau U6].