

Contrôle des dépenses de l'Etat : économie publique

Revoir les structures dans l'agriculture

Carton rouge pour l'évolution des dépenses depuis 1999 et pour 2001

Les dépenses des collectivités publiques dans le domaine de l'économie ont beaucoup augmenté en 2001. Elles ont progressé de 6,7%. Le Concept des dépenses d'économiesuisse exige un objectif d'évolution des dépenses consolidées de -2,5% par an. En 2001, les dépenses ont évolué à un niveau très largement supérieur tant à l'objectif qu'à la tendance. Les suppléments de dépenses dans ce secteur sont surtout imputables à l'agriculture, à l'exploitation de l'énergie et des rejets de chaleur. Sur la période de deux ans comprise entre 1999 et 2001, l'évolution des dépenses a été un peu plus modérée.

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 par economiesuisse en 2002. Nous nous proposons d'actualiser pour chaque domaine l'évolution effective des dépenses. Le but est de montrer si, et dans quels domaines, les dépenses présentent une évolution acceptable sur la durée.

Alors que les dépenses totales consolidées des budgets publics et des assurances sociales ont augmenté de 4,9% en 2001, le secteur de l'économie publique a absorbé 6,7% de ressources supplémentaires. La part de ce groupe de tâches aux dépenses totales des collectivités publiques représentait 4,5%, soit un peu moins qu'au début des années 90 où il représentait 4,9%. Le Concept des dépenses exige une réduction des dépenses de ce secteur de 2,5% par an jusqu'en 2010. Pour les dépenses totales de la Confédération, des cantons, des communes et des assurances sociales, l'objectif est de 1,8%.

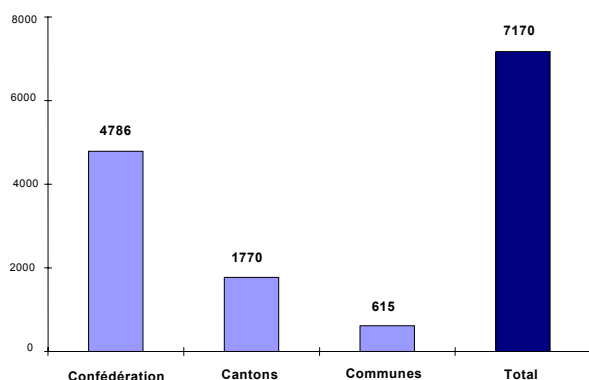
La part du lion pour l'agriculture

Sur les 7,2 mrd fr. de dépenses consacrées à l'économie publique, l'agriculture en a absorbé la plus grosse part, soit 4,5 mrd fr. ou 62%. La Confédération s'est chargée des neuf dixièmes de ce total. En ce qui concerne la garantie des prix et de l'écoulement, la tendance est à la baisse, mais les dépenses ont encore atteint 1 mrd fr., dont deux tiers pour l'économie laitière. Un transfert est en cours en direction des revenus directs : les dépenses pour des paiements directs généraux ont atteint 1,9 mrd, tandis que les paiements directs écologiques (pour modérer le recours aux engrais par exemple) ont représenté quelque 0,4 mrd. fr. Les dépenses consenties pour l'amélioration des bases de production ont atteint 0,3 mrd fr. et comprennent notamment les prêts sans intérêts accordés aux exploitations. Enfin, 154 mio fr. ont été consacrés aux activités de conseil et à la recherche (six instituts de recherche agricole) ainsi qu'aux mesures sociales (allocations familiales surtout).

En ce qui concerne les autres dépenses du secteur de l'économie publique, 0,7 mrd fr. concernent la sylviculture (entretien des forêts, mesures d'exploitation et amélioration des structures). Des projets d'exploitation rationnelle de l'énergie, des mesures d'encouragement visant à renforcer les structures économiques régionales - dans les régions de montagne par exemple - dans les domaines du tourisme (0,2 mrd fr.) ainsi que dans le secteur de l'industrie, de l'artisanat et du commerce (0,4 mrd fr.) ont absorbé des fonds considérables. Le dernier poste a notamment englobé au niveau de la Confédération la garantie des risques à l'exportation et la recherche appliquée. La mise à disposition de capital de dotation, pour les banques cantonales par exemple, est intégrée dans le poste *autres* (0,6 mrd).

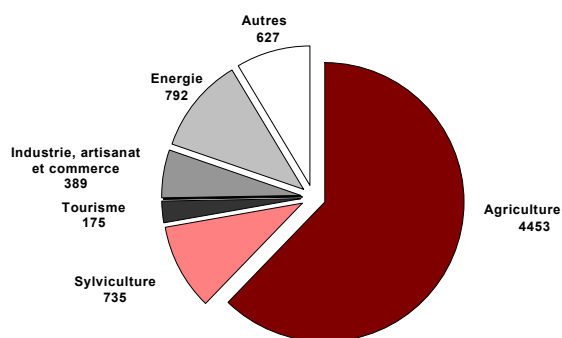
Dépenses du groupe économie publique

Répartition par niveau de l'Etat
(2001, en mio. fr.)



Source: AFF, Finances publiques en Suisse 2001

Répartition des dépenses par fonction (en mio. fr.)



Source: AFF, finances publiques en Suisse 2001

Evolution des dépenses : les exploitations agricoles de plus en plus dépendantes des paiements directs

Evolution à ce jour

Entre 1990 et 2000, les dépenses destinées à l'agriculture ont augmenté de 40% environ, malgré les réformes structurelles. La diminution d'un dixième des dépenses consacrées à l'agriculture en 2000 s'explique en grande partie par un facteur particulier, à savoir le pic de paiements lié en 1999 au passage au nouveau régime laitier avec la liquidation de l'Union suisse du fromage SA.

En 1996, le peuple et les cantons ont clairement approuvé une réorientation de la politique agricole. Ainsi, l'agriculture doit fournir des prestations d'utilité générale qui ne sont pas financées par la vente de produits agricoles. La garantie de l'approvisionnement, l'entretien du paysage rural ainsi que l'occupation décentralisée du territoire sont donc compensés par des paiements directs. Parallèlement, l'Etat devrait se retirer du marché, en abandonnant progressivement les garanties de prix et d'écoulement des produits. Les prix, la quantité, mais aussi la qualité des produits devraient à l'avenir être déterminés par la demande, c'est-à-dire par les consommateurs et non par la planification nationale. Cette idée était liée à l'espoir de renforcer la compétitivité de l'agriculture suisse. Mais le niveau actuel des subventions montre que les réformes visées sont loin d'être réalisées. Les exploitations agricoles étant au nombre de 70 000 environ (2000),

cela signifie que la Confédération, les cantons et les communes injectent dans l'agriculture environ 60 000 francs en moyenne par année et par exploitation agricole. Ce montant représente 75% de plus que celui de 1990, où l'on comptait encore quelque 93 000 exploitations. En comparaison avec d'autres pays de l'OCDE, les coûts économiques du soutien à l'agriculture en Suisse demeurent très élevés.

Les autres postes de dépenses du chapitre de l'économie publique ont évolué très diversement. Dans l'ensemble, les dépenses consacrées à la sylviculture ont fortement reculé dans la période comprise entre 1990 et 2000. Les charges particulières découlant des dégâts causés par la tempête « Lothar » qui ont fortement grevé le compte 2000 ne sont pas prises ici en considération. Les dépenses en faveur de l'industrie, de l'artisanat et du commerce ont évolué modérément. La forte croissance des contributions pour la recherche appliquée dans le secteur privé a compensé la suppression des subventions publiques pour la couverture du risque d'exportation. Les dépenses dans les domaines de l'énergie et du tourisme ont par contre fortement augmenté. Un autre domaine qui pèse aussi d'un certain poids à ce chapitre est celui des cautions perdues de la Société suisse de crédit hôtelier.

Tendance

L'évolution des dépenses dans le secteur de l'économie publique dépendra principalement des subventions agricoles. Selon le plan financier de la Confédération pour la législature 2004-2007, les dépenses consacrées à l'agriculture et à l'alimentation restent stables en valeur nominale. Elles correspondent à quelque 3,9 mrd fr. par an, ce qui correspond à une part de quelque 7% des dépenses totales de la Confédération. Depuis quelques années, l'agriculture vit une importante mutation structurelle. Entre 1990 et 2003, le nombre des exploitations agricoles a reculé de quelque 27 000 pour s'inscrire à 66 000. Cela n'empêche pas que les subventions agricoles par exploitation, au lieu de reculer dans la même proportion, augmentent. En 1996, la Confédération a dépensé quelque 50 000 francs par exploitation, en 2003 près de 60 000 (+2,5% par an). Cette évolution va se poursuivre car il faut admettre que les mutations structurelles ne vont pas s'arrêter dans les années à venir.

Les dépenses agricoles 2004-2007 seront gérées via trois plafonds de dépenses, arrêtés lors des délibérations parlementaires sur la politique agricole 2007 (révision de la loi sur l'agriculture, en vigueur depuis le 1^{er} janvier 2004). La politique agricole 2007 comporte pour l'essentiel la sortie du contingentement laitier et l'introduction de la mise aux enchères des importations

de viande. A partir du 1^{er} janvier 2007, les exploitants qui solliciteront des paiements directs pour la première fois devront être au bénéfice d'une formation appropriée dans le domaine de l'agriculture. A quoi viennent s'ajouter des aides au recyclage pour atténuer les effets des mutations structurelles. Grâce au programme d'allègement 2003, les dépenses consacrées à l'agriculture seront réduites de 90 mio.fr. en 2005 et de 133 mio.fr. par année dès 2006. Les dépenses concernant la garantie de production et d'écoulement diminueront, passant de 918 mio.fr. en 2003 à 755 mio. fr. en 2007. La suppression des ressources financières consacrées au soutien à la production sera très largement compensée par une augmentation des paiements directs et des mesures sociales (aides aux exploitations, aides au recyclage). Selon le plan financier de la législature, ceux-ci augmenteront dans la même période de 1,5% par an à 2,7 mrd fr. Les dépenses concernant les améliorations de base (améliorations structurelles, crédits aux investissements) s'accroîtront en raison de dépenses accrues pour l'élimination des déchets de viande (ESB).

Ce retour rapide des soutiens au marché fait craindre que l'agriculture suisse ne soit pas suffisamment compétitive. Ainsi, la pression au relèvement des subventions devrait s'accroître.

Pour les autres domaines relevant du groupe de tâches de l'économie publique, le plan financier de la législature 2005-2007 prévoit des ressources de l'ordre de 0,7 mrd fr. par année. En moyenne, l'évolution des dépenses demeure pratiquement constante pendant toute la période. Les augmentations de dépenses survenues dans le domaine de l'industrie, des arts et métiers et du commerce (promotion de la recherche appliquée, garantie contre les risques à l'exportation, politique régionale) sont à mettre en regard des diminutions de dépenses au chapitre de la sylviculture et de la recherche sur l'énergie. Les autorités fédérales souhaitent faciliter l'exploitation économique de la forêt. Les subventions se concentreront sur les forêts de protection et sur l'encouragement de la biodiversité. Il faut en outre s'attendre à des demandes de soutien renforcé aux énergies renouvelables par le biais d'une nouvelle taxe.

Le plan financier de la législature prévoit 61 mio.fr. par an au titre de la promotion du tourisme. Pour les années 2005-2009, le Conseil fédéral entend soutenir l'organisation de marketing Suisse Tourisme à hauteur de 200 mio.fr. par an. Ce montant correspond à celui de l'année précédente. Suisse Tourisme de son côté avait demandé sensiblement plus : 277 mio.fr. En mai 2003, le Conseil national a en outre décidé de reconduire les crédits à l'hôtellerie (100 mio.fr.), allégés toutefois de 16 mio.fr. dans le cadre du programme d'allègement 03 pour

2006. La prorogation du taux particulier de TVA appliqué à l'hôtellerie dans le cadre du nouveau régime financier équivaut à un important subventionnement indirect du tourisme.

La garantie contre les risques à l'exportation doit être modernisée, ce qui renforcera la place économique suisse. Des domaines qui entraînent dans le giron de l'Etat et pour lesquels la GRE avait été conçue à l'origine relèvent maintenant du secteur privé dans les pays en développement, les pays en transition et les pays émergents. Etant donné que dans la plupart des autres pays industrialisés, le risque du croire privé peut aussi être assuré par un système analogue à la GRE, l'économie considère la couverture du risque privé de l'acheteur comme de plus en plus importante. En outre, il n'existe pas de marché privé des assurances en Suisse pour assurer des financements à long terme. L'autofinancement à long terme ainsi qu'une offre d'assurance complémentaire à celle de l'économie privée sont des principes directeurs du projet de révision. La nouvelle assurance ne doit pas imposer de nouvelles charges financières à la Confédération.

Le Conseil fédéral entend placer la politique régionale sur une nouvelle base. Pour ce faire, il se propose de mettre à disposition environ 70 mio.fr. Avec la nouvelle loi, la Confédération souhaite renoncer au financement des infrastructures, car les coûts d'installations en partie peu rentables n'ont fait qu'accroître certaines communes à l'endettement. Il faudra aussi à l'avenir abandonner la promotion d'entreprises individuelles. En lieu de cela, les « réseaux innovateurs » pourraient espérer bénéficier d'un coup de pouce financier. On peut penser par exemple à des projets intercommunaux ou à des collaborations interentreprises visant à promouvoir l'innovation. En principe, la Confédération ne veut plus accorder que des aides de financement sous forme de versements uniques. En outre, il ne faut pas se concentrer unilatéralement sur les régions de montagne, mais sur toute la Suisse. En mettant plus fortement l'accent sur les agglomérations, on montre à quel point l'ensemble de l'économie dépend du fonctionnement des grandes villes. Le versement de ressources aux régions rurales fait également partie du concept. Voilà une ficelle qui donne à penser que l'administration redoute de tirer les conséquences de ses propres analyses, à savoir de renoncer à subventionner une quantité de petits programmes parfois peu efficaces et de se concentrer plutôt dans les politiques sectorielles (transports, agriculture, formation, etc.). Enfin, certains spéculent sur le règlement par l'Etat de frais d'infrastructure non couverts, en particulier pour le maintien des bureaux de poste – cf. la coûteuse initiative « Services postaux pour tous », soumise au vote en septembre 2004.

Les dépenses pour l'ensemble du groupe de tâches «économie publique» devraient dans l'ensemble rester stables selon le plan financier de la législature 2005-2007. Si les lignes directrices et les mesures esquissées dans le Concept des dépenses sont mises en œuvre, il devrait être possible de réduire les dépenses de ce secteur de 2,5% en moyenne.

Evolution effective des dépenses : carton rouge pour 2001 et pour la période 1999-2001

Les dépenses du domaine de tâches économie publique ont augmenté de 6,7% en 2001 par rapport à l'année précédente pour atteindre 7,2 mrd fr. Cette évolution est supérieure à l'objectif fixé (-2,5%) et à la tendance (1,0%). Entre 1999 et 2001, ce groupe de tâches a absorbé 3,4% de ressources étatiques supplémentaires en moyenne par an, ce qui vaut clairement un carton rouge à la comparaison sur deux ans. Entre 1990 et 2000, les dépenses du groupe de tâches économie publique ont déjà augmenté de 2,6% par an en moyenne.

La forte hausse des dépenses observée en 2001 s'explique principalement par l'augmentation des dépenses dans les domaines de l'agriculture et de l'énergie. Elles ont augmenté de respectivement 5,9% et 51,7% et totalisent 4,5 mrd fr et 0,8 mrd fr. L'évolution dans ces deux

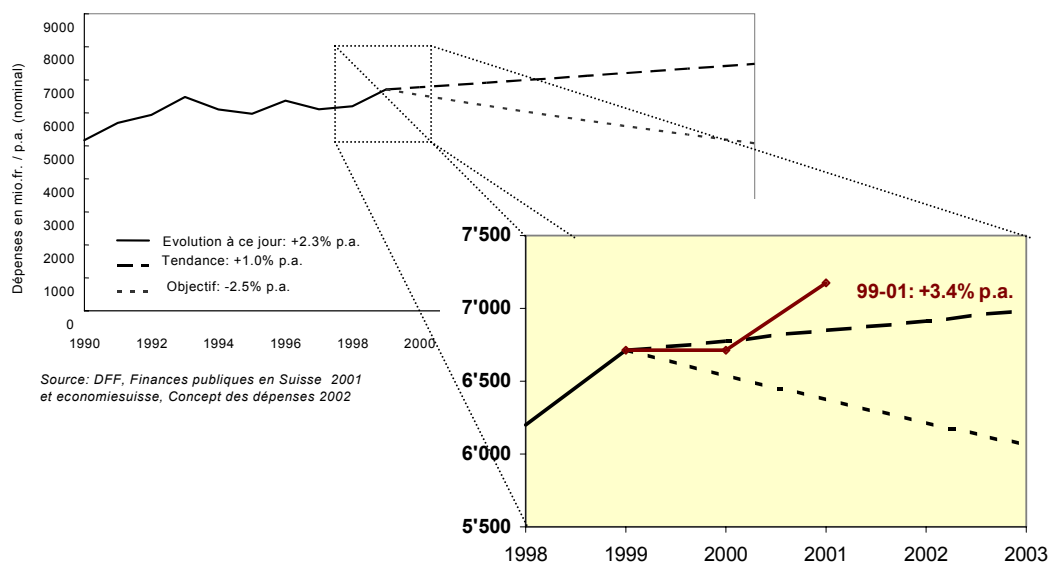
domaines est responsable de 50% de la hausse des dépenses. En 2001, les dépenses ont diminué par rapport à l'année précédente dans les domaines de la sylviculture (735 mio. fr., soit -18,4%, le pic de 2000 est lié à la tempête Lothar) et de l'industrie, de l'artisanat et du commerce (389 mio. fr., soit -9,4%). Les dépenses pour le tourisme (175 mio. fr.) ont légèrement progressé par rapport à l'année précédente. Dans les autres domaines, les dépenses se sont alourdies de 28,2% et atteignent 627 mio. fr.

La ventilation des dépenses par niveau étatique révèle une hausse des dépenses aux niveaux fédéral (4,8 mrd fr., soit +2,9%) et cantonal (1,8 mrd fr., soit +24,4%). Les dépenses des communes ont reculé de 4,4% et se montent à 614 mio. fr. La Confédération a surtout accru ses dépenses en faveur de l'agriculture, les cantons essentiellement celles dans le domaine de l'énergie. Les dépenses de sylviculture ont passablement reculé à tous les niveaux étatiques.

La hausse des dépenses pour l'agriculture, le poste principal, est due à l'augmentation des paiements directs. Le recul des dépenses de sylviculture est dû au pic enregistré en 2000 en lien avec les dommages causés par la tempête Lothar. Pour ce qui est de la diminution des dépenses du poste industrie, artisanat et commerce, elle s'explique notamment par le fait que tous les crédits bud-

Evolution des dépenses pour l'économie publique entre 1990-2010, en mio.fr.

Contrôle des dépenses sur la base du Concept des dépenses



gétés dans le cadre du programme d'investissement 1997 n'ont pas été sollicités. A l'inverse, les dépenses pour la promotion de l'utilisation de l'énergie et de la chaleur se sont considérablement alourdies.

L'évolution actuelle des dépenses ne satisfait pas l'objectif. Par conséquent, les lignes directrices définies dans le Concept des dépenses, qui constituent des jalons pour des réformes en vue d'une politique financière durable, restent valables.

Lignes directrices : des entreprises plus performantes sur des marchés plus ouverts

Il faut poursuivre avec détermination et accélérer la réforme dans le domaine de l'agriculture. Dans l'intérêt des consommateurs et des autres secteurs économiques, l'agriculture suisse doit davantage intégrer les mécanismes du marché et s'ouvrir à l'extérieur. En effet, l'évolution observée au niveau international (OMC, UE) augure d'une ouverture croissante des marchés et d'une nouvelle intensification de la concurrence. La réduction des mesures de protection contre les produits étrangers constitue aussi une contribution majeure de la Suisse à l'intégration des pays en développement dans l'économie mondiale. Le processus de réforme en cours dans le domaine de l'agriculture doit donc poursuivre l'adaptation des structures, sachant qu'au final la structure doit répondre aux besoins du marché et non refléter des concepts imposés (réduction de nombre d'exploitations, mais des exploitations de taille supérieure et plus écologiques, plus d'exploitations accessoires ou de nouvelles communautés d'exploitation, etc.). Si cette évolution devait provoquer des cas de rigueur sociaux, il faudrait prévoir des fonds pour des mesures d'accompagnement sociales d'une durée limitée. Mais avec le recul attendu du nombre d'exploitations, il faut tendre à un retrait proportionnel de l'Etat ; à long terme, il faudrait renoncer totalement aux interventions directes sur les marchés. Dans l'agriculture, les prestations non commercialisées, liées à un lieu et effectuées en faveur de la société doivent continuer à être rémunérées par des paiements directs. Il convient de vérifier et d'adapter périodiquement le montant et les modalités de ces paiements et accorder une attention particulière aux régions de montagne. Ce faisant, il importe de garantir que les prestations de service public dans le domaine de l'agriculture soient réalisées au moindre coût. Il faut aussi veiller à ce que seule la production de biens publics soit rémunérée. Ainsi, les produits « bio » ne doivent pas être subventionnés, et leur rémunération doit se faire par le marché. Le meilleur moyen pour l'Etat d'encourager la production écologique est de concevoir une déclaration de produits et de provenance à la fois raisonnable et com-

patible avec l'OMC ; ainsi les consommateurs ont le choix.

Dans le domaine de la sylviculture, il faut viser le maintien des forêts en termes de surface et en tant que milieu naturel. La forêt constitue une protection contre les catastrophes naturelles et doit être considérée comme un facteur déterminant dans la politique climatique. Il importe aussi de réduire le rôle de l'Etat au strict minimum et de tendre à une répartition adéquate des compétences entre la Confédération et les cantons.

Dans le domaine de l'énergie, il faut privilégier les mesures volontaires prises par les milieux économiques et les autres milieux concernés pour atteindre les objectifs de la protection de l'environnement. Les ressources publiques doivent donc être utilisées essentiellement pour des tâches de coordination, mais le recours à ces fonds doit être clairement délimité.

Pour renforcer la compétitivité et éviter les distorsions entre les différentes branches économiques, il faut renoncer aux mesures favorisant le maintien des structures et les interventions de l'Etat dans les domaines de l'industrie, de l'artisanat et du commerce ainsi que du tourisme. Les instruments de politique régionale employés dans la politique structurelle doivent être remplacés par le système mis en place dans le cadre de la nouvelle péréquation financière (RPT). Il faut respecter les principes d'une saine politique économique en ce qui concerne l'encouragement à la technologie, le tourisme, l'économie régionale, la couverture des risques d'exportation et les banques cantonales. En effet, à terme, c'est aussi le seul moyen de protéger le contribuable contre de mauvaises surprises financières. Du côté des services postaux, l'Etat doit continuer de définir des exigences minimales pour la garantie de la desserte de base. Cette dernière ne doit cependant pas être forcément assurée par une entreprise étatique ; elle peut l'être par des concurrents ou des partenaires de la Poste. Les propositions visant un service allant au-delà d'une desserte de base en matière de services postaux justifiée sur le plan économique doivent être financées directement par les collectivités publiques intéressées, grâce à l'accroissement de l'autonomie financière résultant de la RPT.

Commentaire

Le groupe de tâches économie publique recèle de véritables potentiels d'économies. En les épuisant, on parviendrait, selon le Concept des dépenses, à réduire les dépenses de 2,5% par an d'ici à 2010. C'est en principe possible, d'autant plus qu'il s'agit pour de nombreuses activités de l'Etat d'interventions sur le marché qui se traduisent par des distorsions de concurrence et de mesures de maintien des structures qui affaiblissent plus qu'ils ne renforcent la compétitivité. Le plan financier de la législature 2005-2007 de la Confédération prévoit non pas une diminution des dépenses, mais leur stagnation.

La stabilisation du montant total nominal des dépenses en faveur de l'agriculture constitue un progrès. L'augmentation des subventions par exploitation se révèle néanmoins problématique. Compte tenu de la diminution du nombre d'exploitations, les dépenses d'agriculture devraient s'amenuiser proportionnellement. Sur le long terme, il faudrait renoncer totalement aux interventions directes sur le marché. Il faut continuer de compenser les prestations de service public par des paiements directs, mais ceux-ci ne devraient pas avoir d'incidence sur les structures, c'est-à-dire qu'ils devraient répondre au principe « prestation-contre-prestation ». La politique agricole 2007 contient plusieurs éléments positifs : des mesures de libéralisation comme la suppression des contingents de lait et l'introduction de mises aux enchères des contingents pour l'importation de viande ; le durcissement des critères régissant l'accès aux paiements directs (formation agricole appropriée) ; des aides temporaires à la reconversion professionnelle afin d'atténuer les effets de l'évolution structurelle.

Les domaines du tourisme et de l'industrie, de l'artisanat et du commerce présentent également un potentiel d'économie. Il faut supprimer les subventions visant au maintien des structures, car elles posent un problème de principe. Cela implique notamment de refuser les subventions fédérales massives qui menacent destinées au maintien des emplois postaux sur l'ensemble du territoire, exi-

gé dans le cadre de l'initiative soumise au vote. Le nouveau régime de la péréquation financière tient compte des particularités régionales. Il importe donc d'éviter toute multiplication des instruments de politique régionale. Il convient de bien faire la distinction entre le nécessaire et le souhaitable. En principe, l'Etat doit intervenir le moins possible sur les marchés. En effet, les subventions ont tendance à distordre la structure de l'économie, à produire des effets de substitution et à se traduire par une utilisation peu efficace du capital. De récentes recherches en matière de diffusion montrent que les régions périphériques bénéficient grandement des agglomérations dynamiques. Par conséquent, ces régions profiteraient également d'une politique favorisant la croissance et renforçant durablement le potentiel de croissance de la Suisse grâce aux innovations.

ER

Pour tout renseignement :

pascal.gentinetta@economiesuisse.ch
rudolf.walser@economiesuisse.ch