

Contrôle des dépenses : culture et loisirs

Mieux cibler l'investissement des ressources publiques

19 janvier 2004

Numéro 3

dossierpolitique

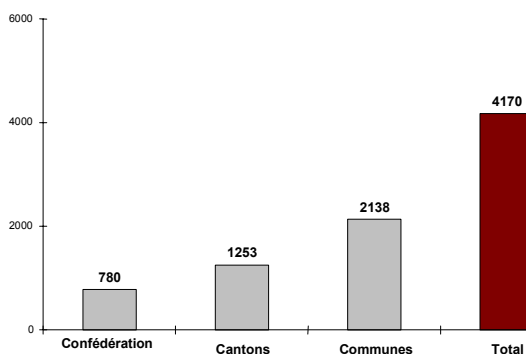
Carton rouge pour l'évolution des dépenses (2000/2001)

En 2000, les dépenses consacrées par les pouvoirs publics à la culture et aux loisirs ont augmenté de 5,6% par rapport à 1999. Selon le Concept des dépenses, les dépenses concernant ce groupe de tâches devraient diminuer de quelque 2% par année. L'objectif défini est ainsi largement dépassé, de même que la tendance, calculée à +2%. En 2001, la croissance des dépenses s'est accélérée et a même atteint 8,3%. Les raisons de cet énorme accroissement résident notamment dans les contributions versées pour Expo 02 et dans un plus fort engagement des collectivités publiques dans la promotion de la culture. A l'avenir, le subventionnement direct des médias ainsi que des demandes croissantes de soutien financier pourraient propulser les dépenses vers le haut.

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 il y a deux ans par economie-suisse. 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.

En 2000 et 2001, les dépenses consacrées à la culture et aux loisirs ont augmenté de 5,6 et 8,3%, soit beaucoup plus fortement que les dépenses totales consolidées des pouvoirs publics, qui ont progressé de respectivement 1,6 et 4,4%. La culture et les loisirs ont absorbé en 2001 4,2 mrd fr. ou 2,6% des dépenses totales consolidées des collectivités publiques, soit légèrement plus que l'année précédente (2,5%). En 1990, cette part, avec 3%, était un peu plus élevée. Selon le Concept des dépenses, une réduction annuelle des dépenses consacrées à la culture et aux loisirs de 2% d'ici 2010 est réalisable. L'objectif proposé par le Concept pour l'ensemble des dépenses est de 1,8%.

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



Source : AFF, Finances publiques en S

Priorité aux communes

Les dépenses consacrées à la culture et aux loisirs englobent principalement celles destinées à la promotion de la culture (2001 : 1,9 mrd fr.) et au sport (2001 : 1 mrd fr.). Les postes qui comptent dans ce domaine sont essentiellement la construction et l'exploitation de théâtres, de musées, de bibliothèques et d'installations sportives. Les *autres dépenses* (2001 : 1,3 mrd fr.) recouvrent une série de rubriques diverses qui vont des parcs et sentiers pédestres aux médias en passant par les églises et la protection des monuments et des sites. Les dépenses de ce groupe de tâches sont financées en priorité par les communes, mais aussi par les cantons. La Confédération se limite dans ce domaine à des tâches d'importance nationale. Mais elle soutient aussi à titre subsidiaire les efforts des cantons, des communes et des particuliers dans la promotion de la culture.

Tant le niveau que la structure des dépenses diffèrent sensiblement d'un échelon de l'Etat à l'autre. En 2001, les communes ont consacré, avec 2,1 mrd fr., plus de 6% de leurs dépenses totales à ce domaine d'activités. Les dépenses des cinq plus grandes villes suisses à elles seules représentent 0,8 mrd fr. Au niveau des communes, les dépenses consenties pour l'encouragement à la culture et le sport sont à peu près équivalentes (0,8 mrd chacun). Au nombre des postes importants figurent également les parcs et les chemins pédestres pour un montant total de 0,3 mrd fr. environ. Dans les cantons, la moitié des dépenses va à l'encouragement de la culture (0,6 mrd fr.), suivi des églises, de la protection des monuments et des sites, et du sport. Les dépenses de la Confédération émanent d'une part au budget de l'Office fédéral de la culture (0,2 mrd fr.) et de l'Office fédéral du sport (0,1 mrd fr.), d'autre part aux subventions versées par le Secrétariat général du DETEC pour le transport des journaux dans le cadre de l'aide à la presse (0,1 mrd fr.). Expo 02 a absorbé en 2001 des prêts supplémentaires de 0,2 mrd fr.

Enfin, il faut encore relever que, selon la définition officielle, les dépenses consacrées à la SSR en relation avec la redevance radio et télévision, soit 1,2 mrd fr. au total, ne sont pas prises en compte dans la quote-part de l'Etat. Elles ne sont donc pas incluses dans les chiffres du graphique des pages 1 et 2.

Evolution des dépenses : forte croissance au niveau de la Confédération

Evolution à ce jour

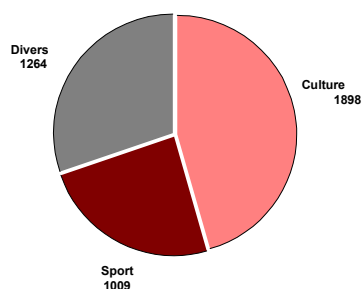
Au cours des années nonante, le taux de croissance moyen des dépenses a plus ou moins coïncidé avec celui du renchérissement. Elles ont toutefois évolué très différemment aux différents niveaux de l'Etat. Si, en valeur nominale, les dépenses des communes étaient à peu près les mêmes en 1999 qu'au début de la décennie, celles des cantons ont progressé en suivant le renchérissement. La Confédération quant à elle enregistre depuis plus de 40 ans une croissance constante de ses dépenses, nettement plus élevée, de l'ordre de 9% par an.

Tendance

Même si l'évolution des dépenses de l'ensemble du groupe dépend essentiellement des dépenses des communes et des cantons, difficiles à prévoir, elle n'en est pas moins marquée par l'augmentation toujours prévisible des dépenses de la Confédération. Le plan financier initial 2004-2006 prévoit certes un recul annuel des dépenses de 1,9%. Toutefois, ce recul est nettement affecté par les dépenses spéciales consacrées à Expo.02 et le pic de dépenses que cette manifestation a provoquées, de même que par la réduction des moyens mis à disposition pour réduire les taxes de transport des journaux.

Répartition des dépenses par fonction

(2001, en mio.fr.)



Source : AFF, Finances publiques en Suisse 21

Les dépenses consacrées au sport restent relativement constantes. Corrigé du facteur particulier d'Expo.02, le plan financier de la Confédération prévoit une croissance de l'ordre de 3% par an.

A l'avenir, un subventionnement direct des médias pourrait entraîner des dépenses supplémentaires. Le Conseil national a créé une base juridique lors de la session d'automne 2003 en adoptant un article sur les médias. L'encouragement direct à la presse supprimerait les indemnités visant à réduire les taxes de transport des journaux dont le régime expire en 2007. Avec le soutien direct à la presse, le volume d'aide envisagé serait deux fois plus élevé. Il est toutefois douteux que le Conseil des Etats suive ces propositions.

De nouvelles charges pourraient résulter de la mise en œuvre des articles constitutionnels 69 et 70 (article sur la culture et loi sur les langues). La loi sur l'encouragement de la culture (LEC) doit permettre d'éliminer les doublons. Les revendications qui vont dans le sens d'institutions culturelles bénéficiant d'aides financières de la Confédération pourraient propulser les dépenses à la hausse. La transformation prévue du Musée national suisse ainsi que d'éventuelles contributions supplémentaires à Expo.02 occasionneront aussi des dépenses supplémentaires. Le programme d'allègement 2003 se traduira par quelques mesures d'économies. Ainsi, le plafond financier de la Fondation Pro Helvetia pour 2004 à 2007 sera réduit de 40 mio.fr. et ramené à 137 mio.fr. Mais ces mesures ne freineront que peu la tendance à l'expansion des dépenses.

En raison de la faible croissance enregistrée ces dernières années, on peut s'attendre à ce qu'un besoin de rattrapage se fasse sentir au niveau des cantons et des communes, en particulier dans les villes. Les pouvoirs publics seront sans doute confrontés à toutes sortes de demandes de soutien financier pour les projets les plus divers dans les domaines de la culture et du sport, portant sur le financement direct de projets, de cautionnements ou de garanties de déficit. Divers gros projets en sont déjà à des stades divers d'avancement, certains en cours d'exécution, d'autres votés par les citoyens. En principe, les mécanismes de la démocratie directe pourraient exercer une fonction de frein sur les processus de décision.

L'estimation de l'évolution future des dépenses admet une légère correction à la hausse dans ce domaine. Avec la mise en œuvre des lignes directrices et mesures esquissées dans le Concept des dépenses, il devrait être possible de réduire les dépenses de 2% par an en moyenne.

Evolution effective des dépenses : double carton rouge

En 2000, les dépenses consacrées par les pouvoirs publics à la culture et aux loisirs ont augmenté de 5,6% par rapport à 1999. En 2001, la progression, avec 8,3%, a été encore bien supérieure. Ainsi, ce groupe de tâches a coûté 4,2 mrd fr. à l'Etat. Les accroissements en 2000 et 2001 sont nettement supérieurs à l'objectif de - 2%, ce qui se traduit pour les deux années par un carton rouge. Les dépenses supplémentaires s'expliquent par les contributions de la Confédération à Expo.02 ainsi que par un engagement plus soutenu des cantons et des communes dans la promotion de la culture. Ainsi, les dépenses des pouvoirs publics dans ce domaine ont augmenté de 24,5% entre 1999 et 2001. En comparaison, la croissance des dépenses dans les rubriques sport (8%) et autres (6,6%) paraît modeste. Dans le domaine du sport, ce sont surtout les communes qui ont engagé davantage de ressources.

L'évolution actuelle des dépenses dépasse massivement l'objectif fixé. Les lignes directrices présentées dans le Concept des dépenses dans le sens d'une politique financière durable montrent toujours l'orientation des mesures correctrices à adopter.

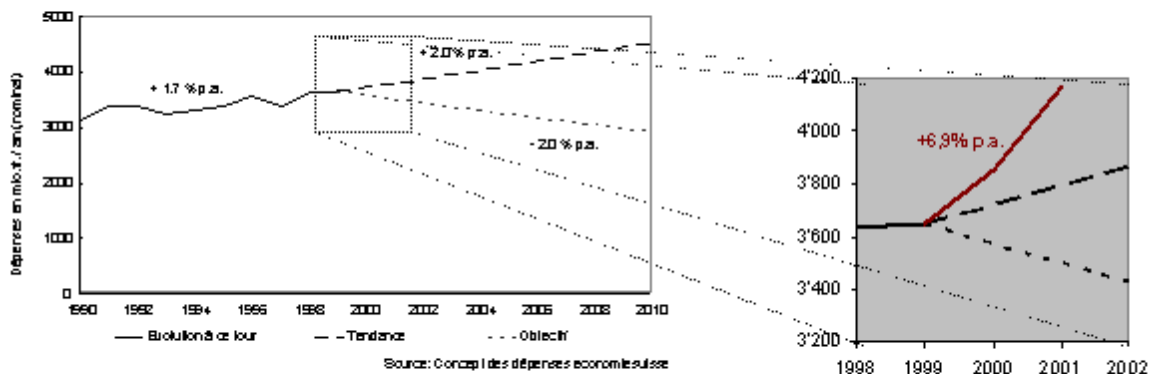
Les grands axes des réformes : priorité à l'initiative privée

En principe, le soutien à la *culture et au sport* devrait être laissé à l'initiative privée. Le recours aux pouvoirs publics doit être envisagé avec la plus grande retenue. Si des fonds publics sont mis à disposition pour la culture et le sport, ils de-

vraient l'être sur la base du principe de subsidiarité, c'est-à-dire au niveau de l'Etat le plus bas possible. La promotion des langues, de l'identité et de la cohésion nationale est toutefois une tâche nationale qui doit être reconnue comme telle. Il faut en effet prendre en considération le multilinguisme de la Suisse. En revanche, des revendications motivées par des considérations de pure politique régionale sont à financer par les collectivités publiques concernées, d'autant plus que des moyens supplémentaires et à libre disposition seront dégagés à cet effet dans le cadre de la nouvelle péréquation financière. De son côté, la collaboration intercommunale et intercantonale doit permettre d'éviter des doublons et tendre surtout à une indemnisation appropriée des prestations des centres urbains.

Les infrastructures et installations existantes et prévues, ainsi que les manifestations culturelles et sportives doivent être conçues dans une optique multifonctionnelle et gérées selon les critères de l'économie d'entreprise. Leurs coûts doivent être pris en charge dans toute la mesure du possible par leurs utilisateurs ou visiteurs directs. Dans le domaine du sport, il importe de viser à une utilisation plus durable et plus efficace des installations. Il faut éviter de créer des surcapacités aux frais de l'Etat.

Dépenses de la Confédération, des cantons et des communes pour la culture et les sports (1990-2010), en mio.fr.



Commentaire

Les dépenses des collectivités publiques pour la culture et les loisirs ne cessent de s'accroître. Opérer un tournant dans ce domaine implique de faire preuve de retenue dans les dépenses publiques et de laisser autant de tâches que possible à l'initiative privée. On peut aussi imaginer d'améliorer les incitations fiscales. Il s'impose en outre de fixer davantage de priorités et de coordonner l'utilisation des ressources publiques. L'encouragement de certaines tâches par l'Etat doit se faire en fonction de critères mieux définis. Le domaine de la culture et des loisirs devra bien aussi faire sa part de la discipline budgétaire. Dans ce sens, il faut saluer les mesures prises dans le cadre du programme d'allégement budgétaire 2003 de la Confédération. Des mesures d'allégement s'imposent aussi particulièrement au niveau des cantons et des communes. Pour supprimer les doublons, il importe par exemple de renforcer la collaboration intercommunale et intercantonale en matière de financement des institutions culturelles et des installations sportives.

Certains éléments de l'avant-projet de loi sur l'encouragement de la culture vont dans la bonne direction, dans la mesure où ils se traduiront par des allègements financiers. Ce texte doit constituer la base d'une planification coordonnée des activités culturelles tout en respectant le cadre fédéraliste. Une plus grande efficacité est envisagée du côté de la Fondation Pro Helvetia. Le projet de nouvelle loi sur Pro Helvetia prévoit que la Confédération confie des mandats de prestations à la Fondation. La réforme de la répartition financière et la nouvelle répartition des tâches entre la Confédération et les cantons (RPT) auront des répercussions positives sur le groupe de tâches culture et loisirs. Avec la RPT, les importantes prestations des centres urbains pourront bénéficier d'indemnités de la part des cantons voisins qui en profitent.

Le nouvel article sur les médias voté par le Conseil national ne va pas dans le sens souhaité. Il est censé fournir la base constitutionnelle du subventionnement direct des médias et remplacer l'aide indirecte à la presse, inefficace, qui consiste à réduire les tarifs postaux, dont le régime

expire en 2007. Il est douteux que le soutien direct d'un plus grand nombre de petits journaux garantisse une plus grande diversité d'opinion. Une multitude de petits journaux reprenant les mêmes dépêches d'agences n'est pas synonyme de diversité. En outre, les journaux qui toucheraient de l'argent public ne tarderaient pas à aligner leur opinion sur celle de l'Etat. Il faut espérer que le Conseil des Etats, deuxième Chambre à se pencher sur le dossier, coupera court à ces tentatives. ER

Pour toute question :
pascal.gentinetta@economiesuisse.ch