

Contrôle des dépenses de l'Etat : économie publique

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.

En 2000, les dépenses consacrées à l'économie publique ont augmenté de 0,1% par rapport à 1999. Ce chiffre est supérieur à l'objectif de -2,5% recommandé dans le Concept des dépenses; il est néanmoins inférieur à la tendance attendue de 1%. Les principaux facteurs de dépenses sont les subventions à l'agriculture et à la sylviculture, le soutien de la branche du tourisme, les subventions qui entrent dans le cadre de la politique régionale et la promotion de la recherche appliquée.

Lutte contre la « subventionnité »

Carton jaune pour l'évolution des dépenses à ce jour

Les dépenses du secteur de l'économie publique n'ont que peu augmenté en 2000, alors que les dépenses totales des collectivités publiques et des assurances sociales ont progressé de 1,6%. Le secteur de tâches de l'économie publique a absorbé 4,4% des dépenses totales consolidées, soit un demi pour cent de moins qu'en 1990. Selon le Concept des dépenses, un objectif de dépenses de -2,5% par an au titre de l'économie publique jusqu'en 2010 devrait être réalisable. Par rapport aux dépenses totales (objectif 1,8%), ce n'est pas un ralentissement des dépenses qui est ici proposé, mais bien une diminution effective.

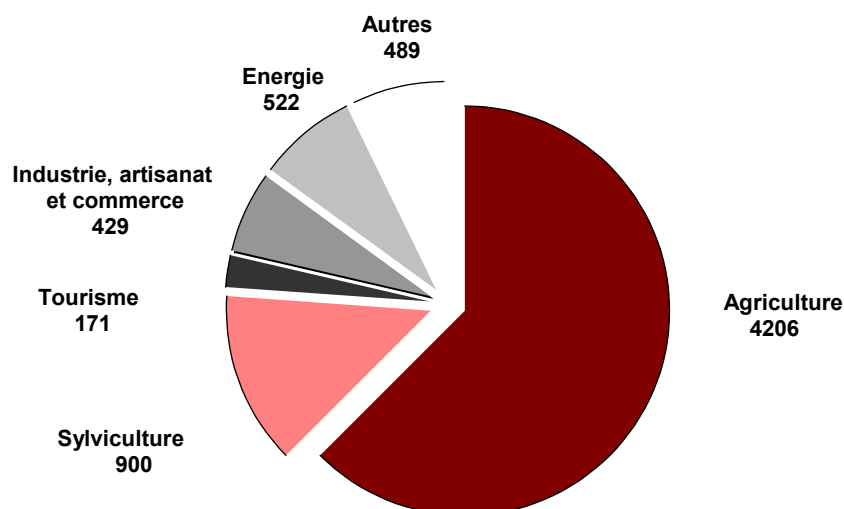
Multiplicité des pots de subventions : l'agriculture principal bénéficiaire

La majorité des dépenses dans le domaine de l'économie publique sont destinées à l'agriculture. La Confédération en finance environ 90%. En ce qui concerne la garantie des prix et de l'écoulement, la tendance est à la baisse, mais les dépenses ont encore atteint 1,1 mrd fr., dont deux

bons tiers pour l'économie laitière. Un transfert est en cours en direction des revenus directs. Les dépenses pour des paiements directs généraux se montent à 1,8 mrd, tandis que les paiements directs écologiques et les mesures de protection de l'environnement (pour modérer le recours aux engrais par exemple) représentent quelque 0,4 mrd fr. Les dépenses consenties pour l'amélioration des bases de production atteignent 0,3 mrd fr. et comprennent notamment les prêts sans intérêts accordés aux exploitations. Enfin, 0,1 mrd fr. sont consacrés chaque année 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, 0,9 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 -

Répartition des dépenses par fonction (2000, en mio.fr.)



Source : AFF, Finances publiques en Suisse 2000

dans les régions de montagne par exemple - dans les domaines du tourisme (0,2 mrd fr.) ainsi que des dépenses dans le secteur de l'industrie, de l'artisanat et du commerce (0,4 mrd fr.) ont absorbé des fonds considérables. Le dernier poste englobe notamment 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* (0,5 mrd).

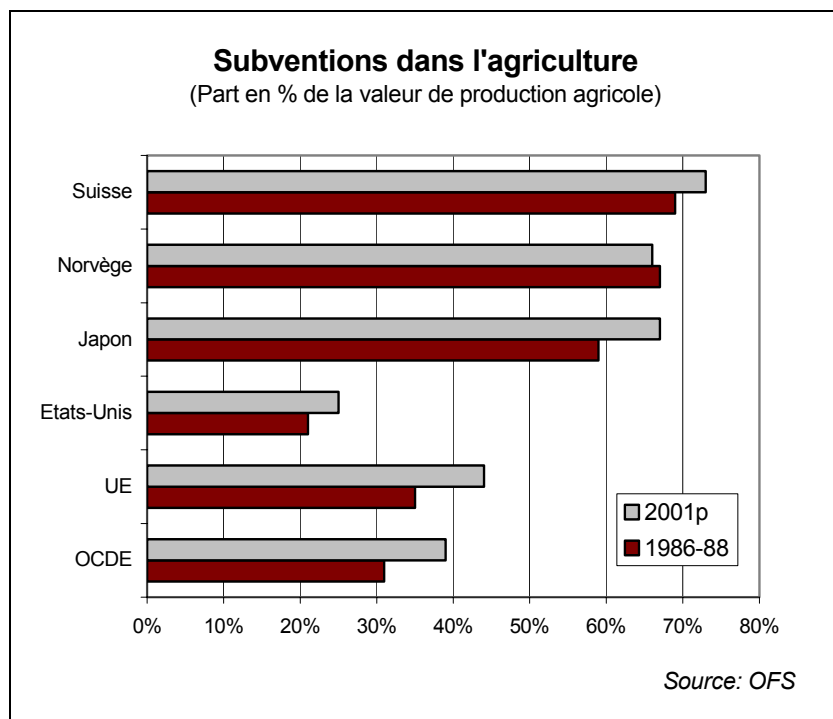
Evolution des dépenses : Doublement des subventions par exploitation agricole

Evolution à ce jour

Entre 1990 et 1999, les dépenses destinées à l'agriculture ont augmenté de 50% environ, malgré les réformes structurelles. Cette progression est extrême en comparaison avec d'autres groupes de tâches. 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, autrement dit par le marché. 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. L'idée est de parvenir ainsi à créer une base solide pour accroître 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 actuellement au nombre de 70'000 environ, cela signifie que l'Etat injecte dans l'agriculture plus de 60 000 francs en moyenne par année et par exploitation agricole. Ce montant représente presque le double de 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.

Dans les autres domaines, l'évolution des dépenses s'est révélée très variable. Il faut souligner que, d'une manière générale, les dépenses de *Sylviculture* ont considérablement reculé au cours des dernières 90; ce constat ne tient pas compte des dépenses extraordinaires liées aux dommages causés par la tempête "Lothar". 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.

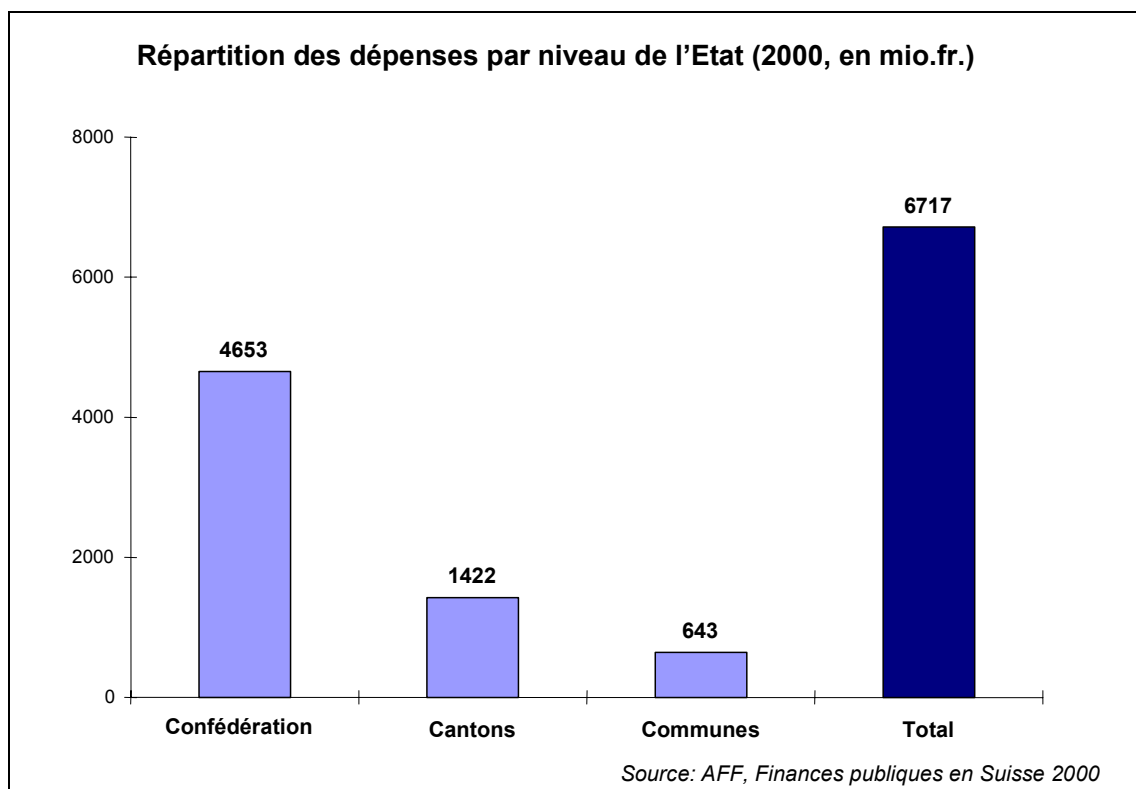


Tendance

L'évolution des dépenses dans le secteur de l'économie publique dépendra principalement des subventions agricoles. Ces prochaines années, selon le plan financier de la Confédération, le nombre de personnes occupées dans l'agriculture va reculer de 2,5 à 3% par année. Malgré cela, le plan financier de la Confédération 2004-2006 prévoit quelque 4 mrd fr. par an pour l'agriculture avec une progression annuelle moyenne de 0,2%. Le Conseil fédéral entend éviter une accélération des mutations structurelles allant au-delà de ce qui peut être considéré comme socialement supportable.

L'évolution à moyen terme est marquée par le nouveau cadre de paiements de 14,1 mrd fr. pour la période 2004-2007 décidé par le Parlement. Ce nouveau cadre est destiné à la mise en oeuvre de la politique agricole 2007. Il couvre 87% de toutes les dépenses destinées à l'agriculture. A quoi viennent s'ajouter les dépenses consacrées à la recherche et à la vulgarisation ou aux mesures destinées à soulager le marché en présence de situations d'urgence comme la crise de l'ESB. Les mesures d'économies destinées à assainir les finances fédérales ne sont pas incluses dans ce plafond de dépenses. Le Parlement débattira en automne 2003 de ces coupes d'un montant de 310 mio.fr. au total pour la période 2004-2006 (160 mio. en 2006).

Des différences sensibles apparaissent dans les sous-rubriques du groupe de tâches *agriculture*. Les dépenses consacrées à l'amélioration des bases de la production (crédits d'investissement, amélioration des structures, lutte contre les épizooties) vont s'accroître selon le plan financier de 2,9 pour cent par an d'ici à 2006. Les ressources financières supplémentaires mises à disposition sont à mettre en relation avec la révision de la loi sur l'agriculture qui prévoit l'élargissement du secteur de tâches *amélioration des structures* (en particulier le rétablissement des améliorations financières). Les crédits d'investissement et l'élimination des déchets carnés absorberont aussi davantage de ressources. Les dépenses consacrées aux paiements directs et aux mesures sociales enregistreront jusqu'en 2006 une croissance modérée de 0,6% en moyenne. En revanche, les mesures prévues pour le soutien du marché diminueront de 4,1% par an en moyenne. Cette évolution traduit le transfert des interventions sur le marché aux subsides directs aux revenus et ainsi à la séparation souhaitée entre la politique des prix et celle des revenus. La diminution plutôt timide des soutiens au marché et l'augmentation des dépenses de l'agriculture font toutefois craindre que l'agriculture suisse ne soit pas suffisamment compétitive. Ainsi, la pression au relèvement des subventions devrait s'accroître.



Selon le plan financier, les moyens mis à la disposition des autres domaines du groupe de tâches *économie publique* devraient augmenter de quelque 2,3% par an. Le plan financier justifie l'augmentation continue des dépenses par des besoins croissants dans les domaines de l'énergie (prêts aux usines électriques pour les investissements non amortissables) et de l'industrie, des arts et métiers et du commerce (promotion de la recherche appliquée du secteur privé). En revanche, les dépenses pour la sylviculture devraient baisser, parce que les crédits destinés à réparer les dégâts occasionnés par l'ouragan Lothar pourront à nouveau être réduits dès 2004.

De nouvelles convoitises dans les domaines du tourisme et de la politique régionale vont propulser les dépenses à la hausse. En mai 2003, le Conseil national a décidé de reconduire les crédits hôteliers (100 mio. fr.) ainsi que les aides financières destinées à promouvoir l'innovation et la coopération dans le domaine du tourisme (35 mio.) pour la période 2003 à 2007. Le Conseil des Etats a également approuvé le projet de prorogation du taux spécial de TVA appliqué aux prestations de l'hôtellerie. Il faut en outre s'attendre à des demandes de soutien renforcé aux énergies renouvelables par le biais d'une nouvelle taxe. Le projet de promotion du site « Nouvelle politique régionale (NPR) » a pour but de promouvoir les processus d'innovation dans toute la Suisse. A cette fin, il s'agit de mettre en place une offre diversifiée en savoir-faire et en services ainsi qu'une infrastructure performante. Enfin, certains spéculent sur le règlement par l'Etat de frais d'infrastructure non couverts, en particulier pour le maintien des bureaux de poste.

Le projet de programme d'allègement 2003 de la Confédération prévoit dans les domaines du crédit hôtelier et de la promotion de la place économique des économies de 24 mio.fr. d'ici à 2006. Etant donné que ce poste porte sur des besoins qui relèvent plutôt du souhaitable, les coupes y sont modestes. Les économies envisagées dans les domaines de la sylviculture (50 mio.fr.) et de l'énergie (55 mio.fr. pour la promotion des énergies de substitution) représentent un poids plus important

Du fait que les domaines partiels évoluent de manière inégale, les dépenses de l'ensemble du groupe de tâches *économie publique* devraient augmenter modérément. 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.

Carton jaune pour l'évolution effective des dépenses

Les dépenses des pouvoirs publics pour le secteur de l'économie publique ont augmenté de 0,1% par rapport à 2000. Cet accroissement est nettement supérieur à l'objectif de -2,5% par an défini dans le Concept des dépenses, mais inférieur à la tendance attendue de 1%. Cela équivaut à un carton jaune. L'évolution des dépenses pour l'année sous revue est inférieure à l'accroissement moyen de 2,3% par an enregistré entre 1990 et 1999.

La progression modérée constatée en 2000 est le résultat d'évolutions contradictoires. Par rapport à 1999, les dépenses consacrées à l'agriculture ont reculé d'un dixième environ. Cette diminution est liée au pic de paiements de 1999 associé au passage au nouveau régime du marché laitier avec la liquidation de l'Union suisse du fromage SA. Le transfert de la garantie des prix et de l'écoulement vers les paiements directs explique en partie cette réduction des dépenses. Seules les dépenses liées à l'amélioration des bases de production (surtout les crédits d'investissement agricoles) ont augmenté de moitié.

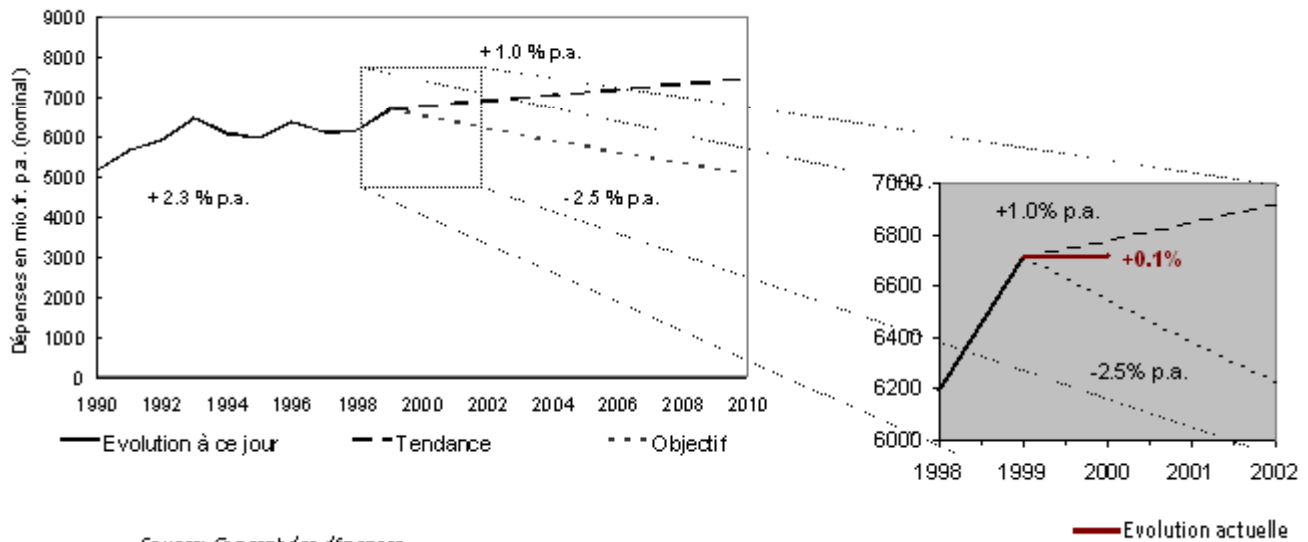
Les autres sous-rubriques du groupe de tâches *économie publique* ont enregistré de nets accroissements de dépenses. Les raisons de ces dépenses supplémentaires sont notamment liées à la maîtrise des dégâts causés par l'ouragan Lothar dans la sylviculture et aux pertes subies sur les cautions de la Société suisse de crédit hôtelier (SCH).

L'évolution actuelle des dépenses ne va pas dans le sens de l'objectif visé. C'est pourquoi les lignes directrices définies dans le Concept des dépenses tracent toujours la voie à suivre en matière de réformes au sens d'une politique financière supportable à long terme.

Marché plus ouverts – moins de maintien des structures

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. L'abolition 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. Dans le

Evolution des dépenses pour l'économie publique 2000: carton jaune



Source: Concept des dépenses

Source: AFF

domaine de l'agriculture, le processus de réformes doit donc conduire à un ajustement accru des structures (des exploitations plus grandes et plus écologiques, mais moins nombreuses). 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 des exploitations, il faut tendre à un retrait au moins partiel 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 les paiements directs. Le montant de ces versements est à redéfinir périodiquement; il convient d'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. Mais il faut veiller à ce que seule la production de biens publics soit rémunérée. Ainsi, les produits « bio » ne doivent pas être subventionnés, et leur rémunération 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 compatible 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 prise en considération comme facteur déterminant dans la politique climatique. Il importe aussi de réduire le rôle de l'Etat au strict minimum et de viser 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 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 services postaux justifiée sur le plan économique doivent être financées directement par les collectivités publiques intéressées, grâce à la plus grande 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 la compétitivité qu'ils ne la renforcent. En revanche, le plan financier de la Confédération prévoit une nouvelle croissance des dépenses qui devrait quelque peu diminuer à la faveur du programme d'allégement budgétaire 2003. Les économies possibles dans les secteurs du tourisme ainsi que de l'industrie, de l'artisanat et du commerce seront néanmoins relativement modestes.

Dans l'agriculture, il n'est prévu qu'une faible croissance des dépenses ces prochaines années. Avec le recul du nombre des exploitations agricoles, il devrait toutefois être possible de réduire quelque peu l'engagement financier de l'Etat. Sur le long terme, il faudrait renoncer totalement aux interventions directes sur les marchés. Il faut tendre vers un nombre d'exploitations moins nombreuses, mais plus performantes qui disposent également d'une marge de manœuvre pour des méthodes de production écologiques. En revanche, les prestations de l'agriculture en faveur de l'économie générale doivent être compensées par des paiements directs. Mais ceux-ci ne devraient pas avoir d'incidences sur les structures, c'est-à-dire qu'ils devraient répondre au principe « prestations-contre-prestations ». *economiesuisse* considère que des limites de perception des paiements directs à caractère social et motivées par des raisons politiques seraient étrangères à notre système. La Fédération des entreprises suisses autorise des mesures d'accompagnement sociales de durée limitée afin d'atténuer les mutations structurelles effectives pour les intéressés.

Elle salue la sortie du contingentement laitier car celui-ci libère l'économie laitière d'un carcan par trop rigide. La libéralisation implique aussi le passage progressif à la mise aux enchères des contingents d'importation de viande. Cette pratique crée la transparence et ouvre le marché à tous les acteurs.

Dans le domaine du tourisme ainsi que de l'industrie, de l'artisanat et du commerce, le Concept des dépenses propose

d'éviter les subventions visant au maintien des structures, à titre de mesure impliquant un potentiel considérable d'économies. Il rejette notamment les subventions fédérales destinées au maintien des emplois postaux sur l'ensemble du territoire. Le nouveau régime de péréquation financière tient compte des particularités régionales. Il importe donc d'éviter toute multiplication des instruments de politique régionale. En principe, il convient de bien faire la distinction entre le nécessaire et le souhaitable.