

Contrôle des dépenses : économie publique

Réformes structurelles dans l'agriculture

23 janvier 2006

Numéro 2

dossierpolitique

Carton jaune pour la période 1999-2003

L'essentiel en bref

Les collectivités publiques ont dépensé en 2003 8,4% de moins que l'année précédente pour le domaine de l'économie publique. En 2002, les besoins avaient diminué de 1,1%. Entre 1999 et 2003, les dépenses consacrées à l'économie publique ont diminué de 1% par an en moyenne. Le principal facteur de dépenses dans ce domaine sont les subventions agricoles. Les contributions à la sylviculture, les mesures d'encouragement au tourisme, à l'industrie, à l'artisanat et au commerce, les projets d'utilisation rationnelle de l'énergie ainsi que les augmentations du capital de dotation des banques cantonales complètent le tableau.

Position d'economiesuisse

Par principe, il faut laisser davantage de liberté d'entreprise aux exploitations agricoles. La stabilisation prévue des dépenses nominales totales dans l'agriculture dans le cadre de la politique agricole 2011 est un pas dans la bonne direction. Vu le recul du nombre des exploitations, les subventions à l'agriculture devraient diminuer de manière plus marquée. Par ailleurs, malgré un coût de près de 700 mio. fr., la contribution de l'agriculture au mandat constitutionnel visant une occupation décentralisée du territoire est insuffisante. Par conséquent, l'abaissement de 25% du cadre financier de l'agriculture pour la période 2008-2011 serait justifié. A long terme, il y aurait lieu d'abolir totalement les interventions directes sur le marché. Il est en outre nécessaire de réexaminer l'efficacité et la pertinence du mandat constitutionnel et des instruments qui en découlent. En ce qui concerne la politique régionale, il faut éviter la multiplication des instruments. Le nouveau régime de péréquation financière tient suffisamment compte des particularités régionales. Dans les domaines du tourisme ainsi que de l'industrie, de l'artisanat et du commerce, il s'agit de supprimer les subventions visant au maintien des structures, qui sont problématiques sur le plan des principes économiques.

En 2002, les dépenses du secteur de l'économie publique ont légèrement reculé par rapport à l'année précédente, de 1,1%, pour s'inscrire à près de 7,1 mrd fr. En 2003, ce secteur de tâches a absorbé près de 6,5 mrd fr., soit 8,4% de moins qu'en 2002, tandis que les dépenses totales consolidées des pouvoirs publics et des assurances sociales ont augmenté de 3% pour atteindre 172,5 mrd fr. La part de ce secteur aux dépenses totales des collectivités publiques a diminué en 2003, passant de 4,2 à 3,7%. Au début des années 90, elle était de 4,9%. L'agriculture, principal poste de ce secteur, absorbait en 1990 3% des dépenses totales. En 2003, cette part représentait un peu plus de 2,5%, malgré une augmen-

tation de 37% des subventions agricoles. Selon le Concept des dépenses d'economiesuisse, il devrait être possible d'atteindre une diminution des dépenses de 2,5% par année dans le secteur de l'économie publique. Le résultat obtenu est nettement inférieur à l'objectif défini pour l'ensemble des dépenses (1,8 % par an). Selon le Concept des dépenses, l'augmentation des dépenses pour l'économie publique serait de 1% par an si rien n'est fait pour rectifier le tir.

Dépenses agricoles dominantes

Sur les 6,5 mrd fr. consacrés à l'économie publique en 2003, l'agriculture en a absorbé 4,4 mrd fr., soit deux

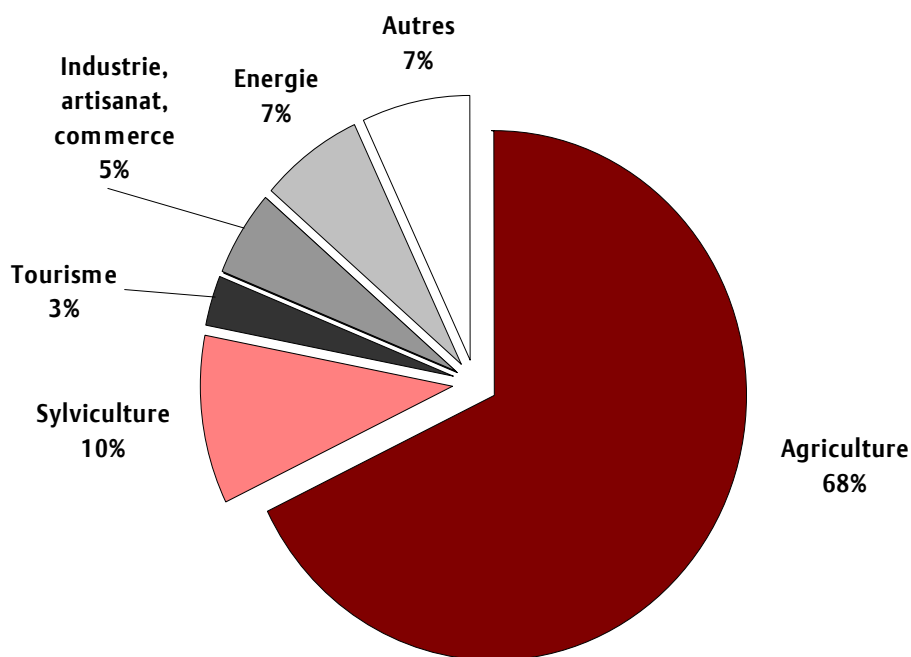
bons tiers (cf. graphique p. 2). La Confédération a payé les neuf dixièmes de ce montant. Au chapitre de la garantie des prix et de l'écoulement, elle a dépensé 900 mio. fr., dont 70% pour l'économie laitière. La tendance était à la baisse pour ce type de soutien. Un changement est en cours, vers un soutien aux revenus. Les dépenses pour des paiements directs généraux ont atteint 2 mrd fr., tandis que la Confédération a versé aux agriculteurs pour 455 mio. fr. de paiements directs écologiques. Les paiements directs généraux concernent les prestations de l'agriculture en faveur de l'économie en général, de même que la sécurité de l'approvisionnement, l'entretien du paysage et l'occupation décentralisée du territoire. Les paiements directs écologiques se répartissent en contributions écologiques, indemnités pour la protection des eaux et contributions d'estivage. La Confédération a dépensé 258 mio. fr. pour l'amélioration des bases de production. Entrent notamment

dans cette catégorie des prêts sans intérêts pour les exploitations individuelles. Enfin, 165 mio. fr. ont été consacrés à la recherche et aux activités de conseil (notamment les 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, 664 mio. 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 (192 mrd fr.) ainsi que des dépenses dans le secteur de l'industrie, de l'artisanat et du commerce (339 mrd fr.) ont absorbé 429 mrd fr., soit un montant considérable. Le dernier poste englobe notamment, au niveau de la Confédération, la

En 2003, en dépit des réformes structurelles, les dépenses pour l'agriculture ont dépassé de près de 40% le niveau de 1990.

Dépenses de la Confédération, des cantons et des communes pour l'économie publique, classés par fonction (2003)



Source : AFF, Finances publiques en Suisse 2003

garantie des risques à l'exportation et le soutien à la recherche appliquée (promotion de la technologie et de l'innovation). Quant au poste « autres » (453 mio. fr.), il comprend notamment la mise à disposition de capital de dotation, pour les banques cantonales.

Evolution des dépenses : dépendance croissante vis-à-vis de l'Etat

Evolution à ce jour

En 2003, en dépit de réformes structurelles, les dépenses pour l'agriculture ont atteint 4,4 mrd fr., soit 37% de plus qu'en 1990. 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 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 une planification nationale. Cette idée est 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 65 000 environ (2003/4), cela signifie que la Confédération, les cantons et les communes injectent dans l'agriculture environ 67 500 francs en moyenne par année et par exploitation agricole. Ce montant représente 96% de plus qu'en 1990, où l'on comptait encore quelque 93 000 exploitations. Entre 1990 et 2003, le subventionnement par exploitation a pratiquement doublé. 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 au chapitre de l'économie publique ont évolué très diversement. En 2003, la sylviculture a coûté 664 mio. fr. Dans l'ensemble, les

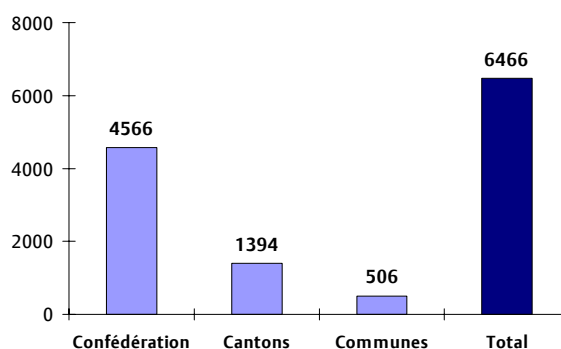
dépenses consacrées à la sylviculture entre 1990 et 2003 ont sensiblement reculé, à l'exception des charges découlant des dégâts causés par la tempête Lothar, qui ont grevé les comptes 2000 et 2001. Les dépenses en faveur de l'industrie, de l'artisanat et du commerce ont évolué modérément. Elles ont atteint 339 mio. fr. en 2003, soit 9% de moins qu'en 1990. La suppression des subventions publiques pour la couverture du risque d'exportation a permis d'augmenter les contributions à la recherche appliquée dans le secteur privé. Les dépenses de l'Etat dans le domaine du tourisme affichent une tendance à la hausse entre 1990 et 2003 (192 mio. fr.). C'est notamment dû aux pertes sur les cautions accordées par la Société suisse de crédit hôtelier et aux plus grands efforts consentis pour la promotion du tourisme à l'étranger. Au chapitre de l'énergie (notamment promotion de la récupération d'énergie et de chaleur), on arrive à un chiffre oscillant autour de la barre des 400 mio. fr.

Depuis 1990, le subventionnement par exploitation a pratiquement doublé. En comparaison internationale, les coûts économiques du soutien à l'agriculture en Suisse demeurent très élevés.

Tendance

L'évolution des dépenses dans le secteur de l'économie publique dépendra principalement des subventions agricoles. En 2003, c'est la Confédération qui a assuré 89% des dépenses agricoles. Selon le plan financier de la Confédération pour la législature 2007 – 2009, les dépenses consacrées à l'agriculture et à l'alimentation entre 2006 et 2009 s'accroissent légère-

Répartition par niveau étatique (2003, en mio. fr.)



Source : AFF, Finances publiques en Suisse 2003

ment, pour atteindre en 2009 quelque 3,9 mrd fr., sous l'effet des deux programmes d'allégement PAB 03 et PAB 04. Par rapport au budget 2005, cela représente un supplément de dépenses de 84 mio.fr. soit 2,2% au total, l'accroissement annuel moyen étant de 0,5%.

Cela fait quelques années que d'importantes mutations structurelles sont en cours dans l'agriculture. Entre 1990 et 2004, 28 000 exploitations ont disparu, portant leur total à 65 000, ce qui correspond à une diminution de 2,6%. En 2004, la Confédération a payé en moyenne quelque 61 000 francs par exploitation (1996 : 50 000 francs). Si les mutations structurelles se poursuivent au rythme actuel, les subventions par exploitation continueront, selon le plan financier, de progresser même si les dépenses pour l'agriculture demeurent stables (cf. graphique p. 4).

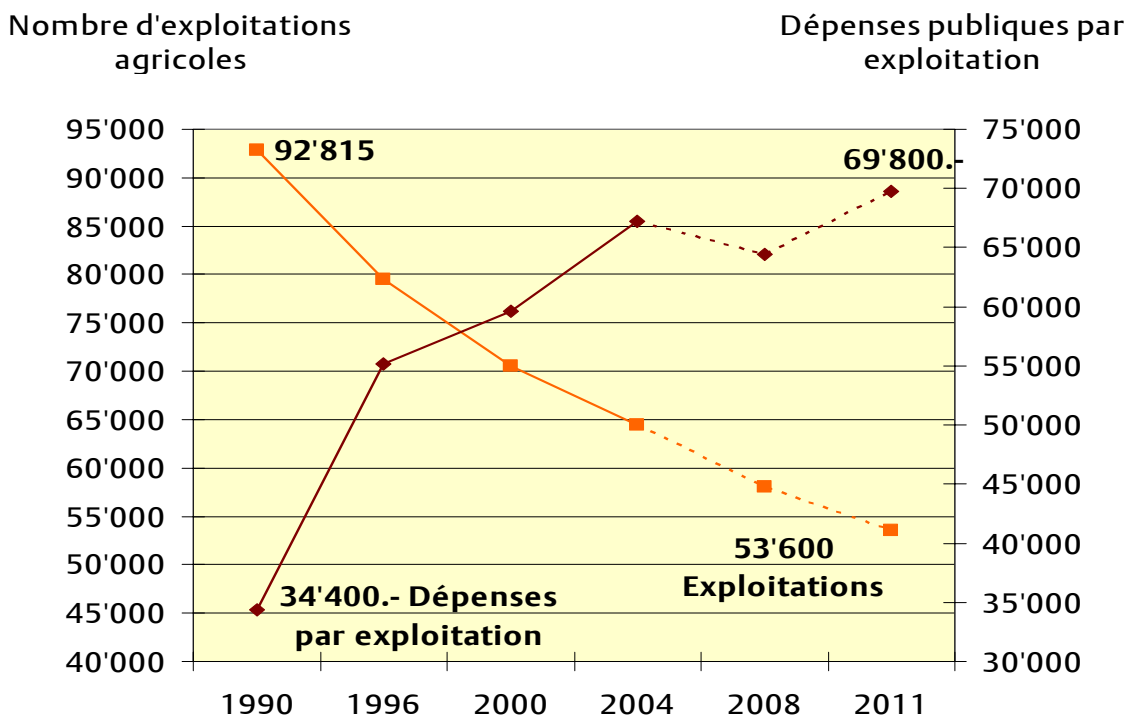
Les dépenses de l'agriculture représenteront pour les années 2004-2007 un montant total de quelque 14 mrd fr. réparti en trois tranches.

Les dépenses agricoles représenteront pour les années 2004-2007 un montant total de 13,8 mrd fr. Pour les dépenses après 2007, le Conseil fédéral a soumis à consultation la politique agricole 2011 (PA 2011). Selon ce document, les ressources consacrées à l'agriculture entre 2008 et 2011 devraient atteindre au maximum 13,5 mrd fr. Ainsi, les subventions fédérales à l'agriculture baisseront légèrement, de 0,2%, avec une diminution du nombre d'exploitations de l'ordre de 2,6%

par an. L'Union suisse des paysans combat le cadre financier prévu par PA 2011. Pour l'association des agriculteurs, le crédit-cadre actuel ne devrait pas être réduit, mais au contraire adapté

au renchérissement. Les producteurs suisses de lait formulent la même exigence. Ils veulent relever le cadre financier de 1 mrd fr. au total, pour le porter à 14,5 mrd fr.

Agriculture suisse 1990-2011 : Dépenses publiques (avec scénario)



La PA 2011 ne changera rien au fait que le subventionnement par exploitation va s'intensifier. Cette évolution va dans le sens du maintien des structures, ce qui ne sera pas sans conséquences négatives sur la compétitivité internationale de l'agriculture suisse. En l'absence de mesures pour endiguer cette évolution, le besoin de soutien restera dans l'ensemble élevé. Entre 2005 et 2009, les dépenses de la Confédération pour l'agriculture augmenteront encore de 0,5% par an en moyenne.

Selon le plan financier 2007-2009, les dépenses dans le domaine de l'amélioration des bases de production reculeront légèrement en valeur nominale, à 244 mio. fr. en 2009. Dans le domaine de la production et de l'écoulement, les dépenses s'inscriront en net recul (-13,3%). En 2009, 431 mio. fr. devront encore être dépensés à ce titre. Afin de mettre en oeuvre les engagements pris à l'OMC, il faudra transférer vers les paiements directs les ressources consacrées au soutien du marché. En 2009, environ 77% des dépenses agricoles seront imputables aux paiements directs et aux mesures sociales. Entre 2005 et 2009, ce domaine connaîtra un taux de croissance annuel moyen de 4%. En 2009, la Confédération devra payer un montant de 3 mrd fr. au titre des paiements directs (paiements directs généraux et écologiques), soit 22% de plus qu'en 2005.

Pour les *autres domaines* du groupe de tâches économie publique, (sylviculture, industrie/artisanat/commerce, tourisme, énergie), le plan financier 2007-2009 prévoit un budget entre 0,7 et 0,8 mrd fr., avec une hausse de 1,5% par an en moyenne. Les principales raisons de cette progression sont les suivantes : augmentation progressive des ressources destinées à la promotion de la technologie et de l'innovation (CTI), nouvelles dépenses pour l'indemnisation des inspecteurs cantonaux (loi sur les travailleurs détachés) et pour la lutte contre le travail au noir. L'aide sous forme de prêts accordés à la Société suisse de crédit hôtelier cessera à fin 2007. L'organisation Suisse Tourisme se verra accorder pour les années 2005-2007 un crédit-cadre de 138 mio. fr. au total. La prorogation du taux spécial de TVA appliqué à l'hôtellerie dans le cadre du nouveau régime financier constitue une autre

forme indirecte de subventionnement du tourisme. Il faut en outre s'attendre de la part des milieux de gauche et des verts à des demandes de soutien renforcé aux énergies renouvelables par le biais d'une nouvelle taxe.

La garantie contre les risques à l'exportation (GRE) doit être modernisée et étendue pour devenir une assurance suisse contre les risques à l'exportation (ASRE), 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. C'est la raison pour laquelle l'économie considère la couverture du risque privé de l'acheteur, tâche qu'assument aussi des institutions étatiques

Dans la période comprise entre 1999 et 2003, les dépenses ont reculé de un pour cent en moyenne. Ce rythme est inférieur à la tendance projetée, mais supérieur à l'objectif fixé.

étrangères du type GRE, 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 ainsi qu'une offre d'assu-

rance 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. Ce dossier est actuellement en phase d'élimination des divergences aux Chambres fédérales. En fin de compte c'est l'Etat, et donc le contribuable, qui assume le risque de défaut de paiement.

Il ne faut pas confondre la promotion des exportations avec l'ASRE. L'Osec Business Network Switzerland est alimenté par un crédit bisannuel de 34 mio. fr. L'Osec soutient surtout les petites et moyennes entreprises exportatrices dans leurs activités et leur développement à l'étranger.

Le Conseil fédéral entend donner une nouvelle impulsion à la politique régionale. Pour ce faire, il se propose de mettre à disposition environ 70 mio. fr. par an. A l'avenir, la Confédération souhaite abandonner la promotion d'entreprises particulières. Au lieu de cela, les « réseaux innovateurs » pourraient bénéficier d'un coup de pouce financier. On peut penser par exemple à des projets intercommunaux, comme des projets touristiques, ou à des collaborations interentreprises visant à promouvoir l'inno-

vation. 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. Le versement de ressources aux régions rurales fait également partie du concept. Il n'est pas certain que la nouvelle politique régionale débouche sur une utilisation efficace des ressources. Le système de gestion par objectifs est vague. En outre, les liens avec le nouveau régime de péréquation financière et de répartition des tâches (RPT) ainsi que les politiques sectorielles ne sont pas définis assez clairement. On peut se demander si, indépendamment de la RPT, il est nécessaire d'avoir encore une politique régionale séparée.

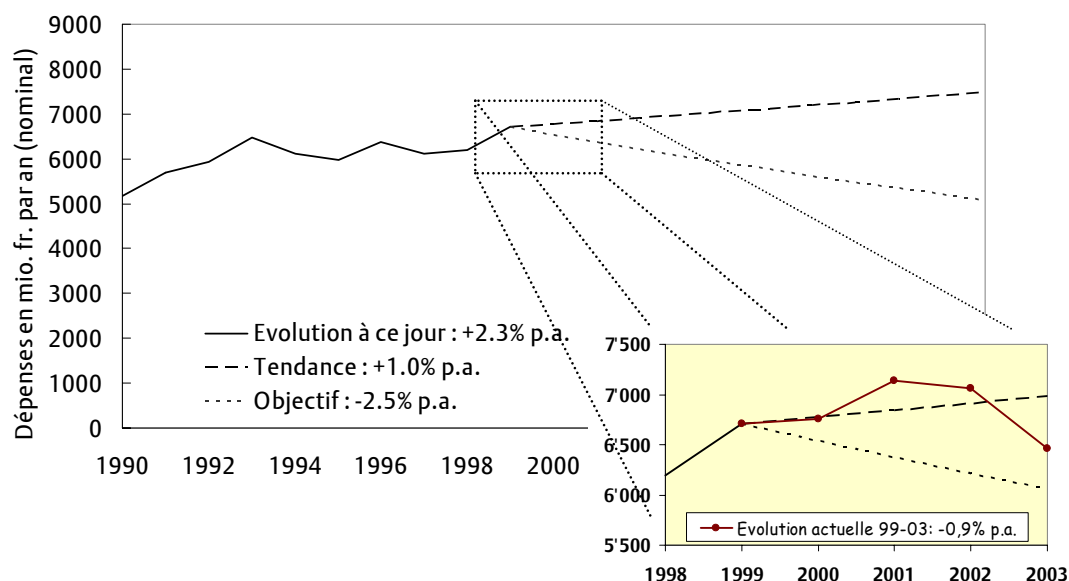
Les dépenses pour l'agriculture et les « autres domaines de l'économie publique » devraient, selon le plan financier 2007-2009 augmenter de 0,5 à 1,5% par année en moyenne.

Carton jaune pour l'évolution effective des dépenses

Les dépenses dans le domaine de l'économie publique ont reculé de 1,1% en 2002. En 2003, elles ont diminué de 8,4%. Entre 1999 et 2003, les dépenses ont reculé de 1% en moyenne. Ce rythme est inférieur à l'augmentation de 1% par an envisagée par le Concept des dépenses, mais supérieur à l'objectif fixé, d'une diminution de 2% par an. C'est pourquoi cette évolution mérite un carton jaune. Entre 1999 et 2003, l'évolution des dépenses a été inférieure à celle des années 90, où l'augmentation atteignait 2,9% par an.

Le faible recul des dépenses en 2002 est dû à des évolutions contradictoires. Les suppléments de dépenses pour l'agriculture (dépenses supplémentaires de la Confédération pour maîtriser la crise du marché laitier en rapport avec le sursis concordataire provisoire de Swiss Dairy Food AG et la résolution des problèmes de liquidités dans les entreprises fromagères) ont été presque compensés par la réduction des charges de la

Evolution des dépenses pour l'économie publique : carton jaune 1999-2003



Sources : AFF, Finances publiques en Suisse 2003 et economiesuisse, Concept des dépenses 2002

ylviculture (effet Lothar 2000/2001). Le secteur de l'énergie enregistre des dépenses sensiblement plus faibles que l'année précédente, non compensées par les augmentations du poste « autres » (augmentations du capital de dotation). Les dépenses consacrées au tourisme ainsi qu'à l'industrie, à l'artisanat et au commerce ne présentent pas d'écarts importants par rapport à l'année précédente. En 2003, la promotion du tourisme a coûté un peu plus que l'année précédente. Tous les autres postes ont coûté moins cher, en particulier le poste « autres ». Le recul de 3,3% dans le secteur principal de l'agriculture est élevé. Il s'explique principalement par la baisse des dépenses de la Confédération pour la garantie des prix et de l'écoulement. En 2002, elles étaient nettement supérieures en raison de la crise à surmonter dans le secteur laitier. Dans le domaine de l'industrie, des arts et métiers et du commerce les moindres charges assumées au titre de la promotion de la technologie et de l'innovation ont joué un rôle, tout comme dans le domaine de l'énergie la réduction des contributions aux investissements en vue de l'utilisation d'énergie et de chaleur.

L'évolution actuelle des dépenses dans le secteur de tâches économie publique ne va pas dans le sens de l'objectif visé par le Concept des dépenses. Les lignes directrices qui y figurent représentent toujours une base de réformes permettant une politique financière durable. 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 l'ensemble de ce secteur de 2,5% en moyenne.

Vers des marchés plus ouverts et des mutations structurelles

Il faut poursuivre avec détermination et même accélérer la réforme agricole. 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

Que propose le Concept des dépenses pour ramener l'évolution des dépenses du secteur de l'économie publique à un rythme durable ?

Les cinq mesures principales :

- Dans le domaine de l'agriculture, le processus de réformes doit conduire à un ajustement plus poussé des structures (exploitations plus grandes et plus écologiques, mais moins nombreuses). Depuis 1990, le montant moyen de subventions par exploitation a déjà massivement augmenté ; cette escalade en valeur nominale doit s'arrêter.
- Réduction progressive de la garantie des prix et de l'écoulement. Dans l'intérêt d'une agriculture compétitive, il convient de prendre l'offensive et non d'attendre que la Suisse soit contrainte à réagir à des évolutions externes (OMC, UE). Il faut accroître les possibilités réciproques d'accès au marché et réduire les droits de douane et les prix seuils.
- Aménagement des paiements directs de manière plus conforme à la concurrence, en maintenant la neutralité des structures et en procédant à des désenchevêtrements partiels dans le sens de la RPT. Il convient donc de vérifier constamment les données de référence et leurs conséquences. En outre, il faut poser des exigences élevées en matière de protection de l'environnement, des animaux et de la nature pour l'octroi de paiements directs généraux.
- Plus grande efficacité dans l'utilisation des fonds pour l'amélioration des bases de production. Il convient d'éliminer les dispositions qui figent les structures dans le droit foncier, le bail à ferme et l'aménagement du territoire.
- En sylviculture, il importe de concentrer sur les ressources financières de l'Etat sur la protection contre les événements naturels.
- Limitation des prêts publics, des cautions et des contributions aux paiements d'intérêts de l'hôtellerie et de l'artisanat afin d'épargner aux pouvoirs publics des charges héritées du passé et d'éviter des distorsions de concurrence au sein des branches. Suppression des subventions visant à maintenir des structures. Il faut s'efforcer de tendre à un système strictement orienté vers des critères d'économie d'entreprise : autonome, exempt de subventions et à caractère subsidiaire.

final, la structure doit répondre aux besoins du marché et non refléter des concepts imposés (réduction du nombre d'exploitations, désormais plus grandes et plus écologiques, permettant des activités accessoires ou des 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 dans l'ensemble à une adaptation proportionnelle des subventions nominales à l'agriculture. A 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. Il convient de vérifier et d'adapter périodiquement le montant et les modalités de ces paiements. Cela passe par un réexamen du mandat constitutionnel (indemnisation des prestations en faveur de l'économie générale) et des instruments qui en découlent quant à leur pertinence et à leur efficacité. Il y a lieu notamment de porter un regard critique sur l'occupation décentralisée du territoire ainsi que sur ses conséquences de politique financière. Il importe à ce sujet de garantir que les prestations en faveur de l'économie générale dans le domaine de l'agriculture soient réalisées au moindre coût. Il faut veiller encore davantage 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 mettre sur pied une déclaration de produits et de provenance à la fois raisonnable et compatible avec l'OMC ; ainsi les consommateurs auront le choix.

Dans le domaine de la sylviculture, il faut maintenir les forêts en termes de surface et en tant que milieu naturel. La forêt constitue également 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 l'intérêt d'une agriculture compétitive, il convient de prendre l'offensive et non d'attendre que la Suisse soit contrainte à réagir à des évolutions externes (OMC, UE).

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 y a lieu de renoncer aux mesures favorisant le maintien des structures et aux 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 à l'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 le service universel. Celui-ci ne doit cependant pas être forcément assuré par une entreprise étatique ; il peut l'être par des concurrents ou des partenaires de la Poste. Les demandes qui, pour des motifs de politique régionale, visent un service allant au-delà d'une desserte de base 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.

Le présent dossier politique fait partie d'un ensemble consacré au contrôle des dépenses de l'Etat. Il s'appuie sur les statistiques publiées chaque année par l'Administration fédérale des finances et fait suite au Concept des dépenses publié par l'économie suisse 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.

Commentaire

Pour les années 2008-2011, le Conseil fédéral propose, dans son message sur la politique agricole 2011, des ressources légèrement inférieures à celles qui étaient mises à disposition jusqu'ici. La stabilisation des dépenses nominales totales consacrées à l'agriculture, de même que la diminution continue des interventions directes sur le marché constituent certes un progrès, mais il demeure insuffisant. Malgré les mutations structurelles, le subventionnement par exploitation va continuer d'augmenter : au rythme des mutations structurelles actuelles, le nombre d'exploitations agricoles devrait diminuer, passant de quelque 64 000 actuellement à moins de 54 000 en 2011. Parallèlement à ce mouvement, le subventionnement par exploitation va augmenter, de plus de 67 000 francs aujourd'hui à quelque 70 000 francs. Ainsi, l'écart qui se creuse entre le nombre d'exploitations et le soutien par exploitation va encore s'accroître.

Or, comme le montre bien une étude récente de l'institut d'économie agricole de l'EPFZ, cette tendance ne doit pas aller de soi. L'étude indique que les tâches constitutionnelles de l'agriculture suisse peuvent être accomplies plus efficacement et à moindres coûts avec de meilleures structures et des instruments mieux adaptés (cf. dossier politique « Occupation décentralisée du territoire : des mesures inefficaces et onéreuses », no 38, 2005). Ce serait possible à condition d'avoir de plus grandes surfaces par exploitation. De notables améliorations seraient possibles à cet égard sans remettre en question l'article constitutionnel sur l'agriculture et la multifonctionnalité de la branche. Précisément en ce qui concerne l'occupation décentralisée du territoire, l'étude montre que des ressources importantes – il est question de quelque 700 millions de francs par année

– n'atteignent pas le but visé. Le renoncement à ces moyens n'entraînerait aucune perte au niveau de l'occupation décentralisée du territoire. Non seulement il n'est pas rentable économiquement de vouloir maintenir de petites exploitations avec ces ressources, mais les bases constitutionnelles pour le faire font aussi défaut.

La discussion sur le message relatif à la politique agricole 2011 offre une bonne occasion de revoir de fond en comble les mesures et instruments de politique agricole et en particulier le système inefficace des paiements directs, qui visent de trop nombreux objectifs. Malheureusement, le Conseil fédéral n'est guère enclin à aborder ce débat de manière offensive. Afin de donner des perspectives viables à l'agriculture, mais aussi pour assurer une utilisation aussi efficiente que possible de ressources fiscales limitées, la réforme agricole en cours doit absolument servir à procéder aux adaptations nécessaires. Dans cette situation, réduire de 3 mrd fr. le cadre financier proposé pour la période 2008-2011 est non seulement souhaitable sur le plan de la politique financière, mais justifié compte tenu de l'inefficacité constatée du maintien des structures agricoles – surtout en termes de contribution à l'occupation décentralisée du territoire - et des objectifs et tâches constitutionnels de l'agriculture suisse.

La motion Schweiger/Kaufmann Réformes structurelles. Agriculture 05.3359/05.3429 actuellement pendante dans les deux Chambres montre la voie à suivre. Elle exige une modification du système des paiements directs, soit un relèvement des critères donnant droit à subventions (cf. aussi à ce sujet la motion Schwaller/Leu « Désétatisation de l'agriculture » 04.3481/04.3517). Elle demande aussi la vérification de la pertinence et de l'efficacité des instruments de politique agricole mis en place sur la

base des objectifs constitutionnels de l'agriculture. Par rapport à toutes ces exigences, le projet du Conseil fédéral présente des faiblesses. La politique agricole 2011 ne résout pas le problème fondamental des inadéquations entre les objectifs de politique agricole et les instruments censés permettre de les atteindre. Ce n'est qu'en allant dans le sens de la motion qui exige davantage de liberté dans le domaine de l'aménagement du territoire, du droit foncier et du droit de bail ainsi que la réduction d'une bureaucratie dépassée que la politique agricole 2011 fera un pas en avant. Cela permettrait de faciliter les activités accessoires et notamment l'agrotourisme. Il y aurait lieu en outre de coordonner les contrôles et de simplifier l'administration. De plus, il faut saluer la très large suppression des subventions à l'exportation.

Par ailleurs, pour échapper à la pression qu'elle subit sur le front des prix, l'agriculture n'échappera pas à une nouvelle mutation en direction d'exploitations

plus étendues et d'un esprit d'initiative plus poussé. L'Union suisse des paysans n'a pas tort de dire que le Conseil fédéral a raté l'occasion de proposer des mesures incisives pour abaisser les coûts de production. A cet égard, l'abaissement prévu des droits sur les fourrages constitue un pas dans la bonne direction.

Le Concept des dépenses fait également état d'un potentiel d'économies dans les domaines du tourisme, de l'industrie, de l'artisanat et du commerce. Il importe d'abolir les subventions visant au maintien des structures, problématiques sur le plan des principes économiques. Le nouveau régime de péréquation financière tient compte des particularités régionales. Il importe donc d'éviter toute multiplication des instruments de politique régionale.

Pour toutes questions :

pascal.gentinetta@economiesuisse.ch
frank.marty@economiesuisse.ch