

Contrôle des dépenses : environnement

Financer les tâches selon le principe du pollueur-payeur à condition de réduire l'impôt

5 avril 2004

Numéro 14

dossierpolitique

Carton jaune pour l'évolution des dépenses depuis 1999

En 2001, les dépenses consacrées par les pouvoirs publics à l'environnement et à l'aménagement du territoire ont augmenté de 2,4% par rapport à 2000. Selon le Concept des dépenses, les dépenses de ce groupe de tâches ne devraient pas augmenter de plus de 1% par an. L'évolution est bien supérieure à l'objectif visé, elle reste néanmoins inférieure à la tendance calculée à 3%. En 2000, la croissance des dépenses, avec 0,1%, était plus faible. C'est surtout au niveau de la Confédération que le besoin de ressources supplémentaires se fait sentir. Au niveau des cantons et des communes, l'évolution des dépenses est restée plutôt modérée en 2000/2001.

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 en 2002 par economiesuisse. 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 totales consolidées des collectivités publiques et des assurances sociales ont augmenté de 1,6 et de 4,9%. Au cours de cette période, les dépenses consacrées à l'environnement et à l'aménagement du territoire ont augmenté dans une proportion supérieure à la moyenne. En 2001, elles ont nettement dépassé les 4,9 mrd fr. Ainsi, le secteur de l'environnement et de l'aménagement du territoire a absorbé 3,1% des dépenses totales des collectivités publiques, soit légèrement moins que l'année précédente (3,2%). Cette part était plus élevée au début des années 90 où elle représentait 3,5%. Selon le Concept des dépenses, il est possible de limiter la croissance des dépenses

dans ce secteur à 1% par an jusqu'en 2010. L'objectif proposé par le Concept pour l'ensemble des dépenses est de 1,8%.

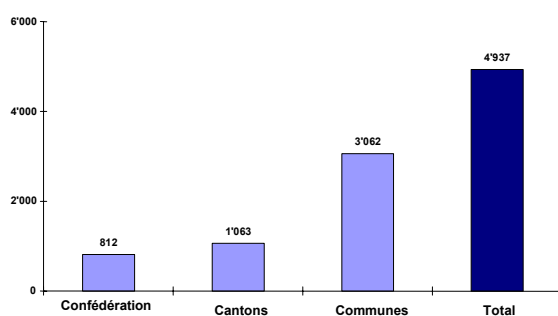
Priorité aux communes

La plus grosse part des dépenses de 2001 a été consacrée, à raison de 1,8 mrd fr. à l'évacuation des eaux usées (égouts, stations d'épuration, canalisations...), tandis que 1,1 mrd fr. est allé au traitement des déchets (ramassage des ordures ménagères, du verre, usines d'incinération...). La distribution d'eau (canalisations, captage de sources ou pompage des nappes phréatiques..) a absorbé 0,3 mrd fr. Le principe de subsidiarité est largement appliqué dans ces trois secteurs. Aussi les communes financent-elles une grande part des dépenses. Le financement se fait principalement par le biais de taxes conformes au principe du pollueur-payeur. En outre, il faut compter quelque 0,4 mrd fr. au total pour la protection contre les catastrophes naturelles dues à l'eau et pour les ouvrages paravalanches. La Confédération et les cantons supportent environ deux cinquièmes de ces coûts.

Les dépenses consacrées à l'aménagement du territoire (aménagement du territoire proprement dit, concepts divers, construction de logements en général) sont également comprises dans ce groupe de tâches. Leur poids financier (0,6 mrd fr.) se répartit de manière relativement équitable entre la Confédération, les cantons et les communes. Au niveau fédéral, les dépenses pour les mesures d'encouragement à la construction de logements et les aides aux investissements dans les régions de montagne restent importantes. Depuis 2001, ce domaine englobe également les mensurations topographiques.

Dépenses pour environnement / aménagement du territoire

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



Source: Finances publiques en Suisse 2001

Evolution des dépenses : forte augmentation à la Confédération

Evolution à ce jour:

Avec une croissance de 3,1% par an, l'évolution des dépenses consacrées à l'environnement et à l'aménagement du territoire a été supérieure à celle du PIB ces dix dernières années, mais elle a été relativement modérée par rapport à celle des autres groupes de tâches. La diminution a été variable selon le niveau de rendement. Si les coûts sont restés modérés au niveau des cantons et des communes, ils ont évolué de manière disproportionnée au niveau fédéral. Dans le domaine de l'évacuation des déchets et des eaux, la mise en œuvre du principe du pollueur-payeur a été ancrée dans la loi en 1997. Ce principe trouve aussi son application pour l'élimination des déchets nucléaires. En vertu de la législation antérieure, la Confédération devait assumer une partie des coûts des communes et des cantons en matière d'installations d'évacuation et d'épuration des eaux et d'installations d'élimination des déchets. Les exploitants communaux et régionaux n'étaient donc guère incités à gérer les installations de manière économe. Au niveau fédéral, signalons l'onéreux train d'assainissement destiné à régler les affaires en souffrance dans le cadre des mesures d'encouragement à la construction et à l'accession à la propriété de logement.

Tendance

Selon le plan financier de la Confédération, le Conseil fédéral compte avec une croissance annuelle des dépenses de 1,7% entre 2003 et 2006 dans le domaine de

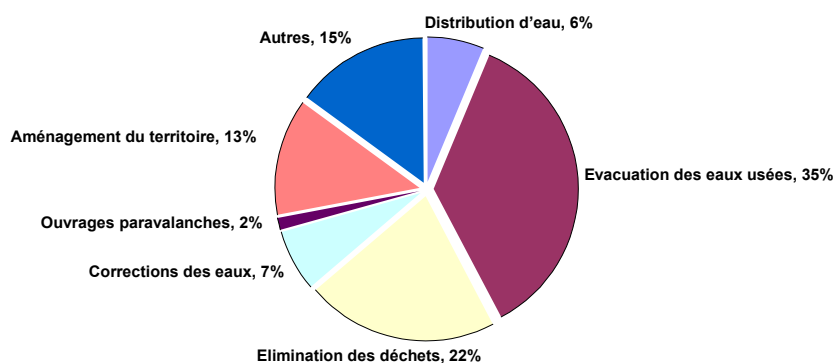
l'environnement et de l'aménagement du territoire. Pour 2006, cela représente 790 mio. de dépenses. Les facteurs de coût déterminants sont le règlement des affaires en lien avec l'évacuation des déchets et le mécanisme de remboursement introduit pour la taxe sur les COV. Celle-ci a été relevée en 2003 ; par conséquent, les remboursements à la population qui se font par le biais de l'assurance maladie vont sensiblement augmenter. Cette taxe doit servir à lutter contre la pollution par les composés organiques volatils (les COV, précurseurs du smog estival).

La défense des intérêts particuliers devrait maintenir la pression pour empêcher la réduction prévue de l'aide aux investissements dans les régions de montagne. L'affectation proposée de cette aide aux mesures d'accompagnement des restructurations de Swisscom, des CFF et de la Poste le démontre. La mise en œuvre de la politique agricole 2007 suscite aussi des demandes et de nombreuses organisations régionales et nationales réclament une « politique de l'espace rural ». En outre, une éventuelle mise en œuvre de la Convention alpine impliquerait aussi des charges financières supplémentaires. Un accroissement des charges est également possible en ce qui concerne les fonds multilatéraux pour l'environnement. Enfin, on ne sait pas encore dans quelle mesure la Confédération va continuer d'exercer son influence ou de s'engager financièrement dans le domaine du logement.

Dans le cadre du programme d'allègement 2003, la Confédération va réduire de 64 mio.fr. le volume de dépenses initialement prévu pour 2006. Cette mesure concernera notamment l'évacuation des eaux usées et les installations d'élimination des déchets ainsi que diverses

Dépenses pour environnement / aménagement du territoire

Répartition des dépenses par fonction (2001, en mio.fr.)



Source: Finances publiques en Suisse 2001

mesures environnementales, notamment de protection contre les inondations. Des économies seront également réalisées à l'OFEFP.

Les chiffres du plan financier de la Confédération ne peuvent être que partiellement utilisés pour définir l'évolution de la tendance car plus de 80% des dépenses sont assumées par les cantons et les communes. Vu que les infrastructures nécessaires n'ont été mises en place que ces dernières années, les cantons et les communes ne devraient réaliser des investissements de remplacement dans les domaines de l'évacuation des déchets et des eaux usées et dans celui de la distribution d'eau qu'à moyen terme seulement. La Confédération sera encore liée jusqu'en 2006 par des créances d'un montant de 0,7 mrd fr. environ découlant de l'ancienne législation. On peut s'attendre à ce que les coûts des mesures de protection (eaux, avalanches) continuent d'augmenter en cas de catastrophes naturelles. Leur incidence sur l'évolution générale des dépenses reste néanmoins limitée, car ces coûts ne représentent qu'une part relativement modeste des dépenses.

A long terme, il faut aussi s'attendre à un durcissement des prescriptions environnementales, ce qui pourrait se traduire par un accroissement des demandes susceptibles d'entraîner une hausse des dépenses. Cependant, la mise en œuvre conséquente du principe du pollueur-payeur et du principe de subsidiarité pourrait contribuer à freiner leur tendance à la hausse. Par contre, la situation deviendrait délicate si le financement croissant de tâches cantonales et communales par des taxes, notamment d'incitation, n'était pas obligatoirement compensé par une réduction correspondante des impôts. Cela inciterait à la dépense, tendance qui a été observée à maintes reprises et qui se poursuivrait probablement. Dans l'ensemble, il faut donc partir du principe que les dépenses continueront de croître comme elles l'ont fait jusqu'à présent. Si les lignes directrices et mesures énoncées dans le Concept des dépenses sont mises en œuvre, la croissance moyenne des dépenses pourrait être stabilisée à 1% par an.

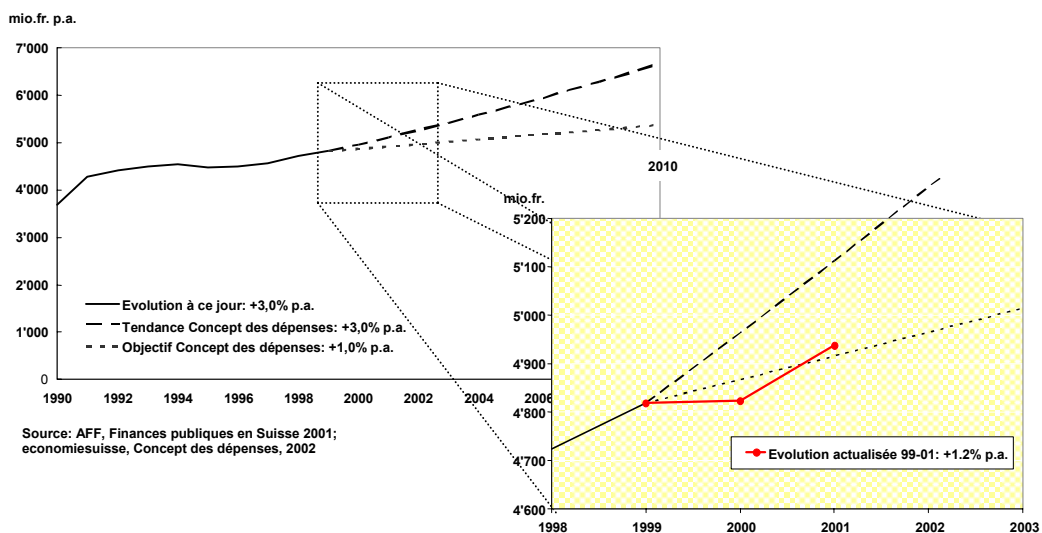
En 2000, les dépenses des pouvoirs publics pour l'environnement et l'aménagement du territoire n'ont que légèrement augmenté, de 0,1%, par rapport à l'année précédente. En 2001, la croissance des dépenses s'est accélérée à 2,4%, ce secteur absorbant largement 4,9 mrd fr. Le résultat d'ensemble se traduit par un carton jaune, car il est inférieur à la tendance prévue, mais supérieur à l'objectif. C'est surtout la Confédération qui est responsable de la progression des dépenses. L'augmentation des besoins tient surtout à des prestations d'entretien des paysages naturels plus élevées, à l'aide aux investissements dans les régions de montagne et aux avances destinées à abaisser le prix de la construction de logements. Les cantons et les communes ont enregistré une évolution modérée des dépenses. Ce sont les communes qui assu-

Evolution effective des dépenses depuis 1999: carton jaune

En 2000, les dépenses des pouvoirs publics pour l'environnement et l'aménagement du territoire n'ont que légèrement augmenté, de 0,1%, par rapport à l'année précédente. En 2001, la croissance des dépenses s'est accélérée à 2,4%, ce secteur absorbant largement 4,9 mrd fr. Le résultat d'ensemble se traduit par un carton jaune, car il est inférieur à la tendance prévue, mais supérieur à l'objectif. C'est surtout la Confédération qui est responsable de la progression des dépenses. L'augmentation des besoins tient surtout à des prestations d'entretien des paysages naturels plus élevées, à l'aide aux investissements dans les régions de montagne et aux avances destinées à abaisser le prix de la construction de logements. Les cantons et les communes ont enregistré une évolution modérée des dépenses. Ce sont les communes qui assu-

Dépenses pour environnement / aménagement du territoire, évolution 1990 bis 2010, en mio.fr.

Contrôle des dépenses sur la base du Concept des dépenses



ment le gros des charges des principaux postes que sont le traitement des eaux usées et l'évacuation des déchets.

L'accélération des dépenses dépasse encore l'objectif visé. Les lignes directrices présentées dans le Concept des dépenses dans le sens d'une politique financière durable montrent toujours l'orientation des mesures de réforme à adopter.

Les grands axes des réformes : principes du pollueur-payeur et de subsidiarité

Dans le domaine de l'environnement, il convient si possible d'appliquer dans tout le pays les principes du pollueur-payeur et de subsidiarité. Il faut donc saluer le retrait de la Confédération du financement de l'évacuation des déchets et des eaux usées. Ce modèle doit être appliqué de manière systématique. Le financement par les taxes doit être conçu de manière à prendre en considération le besoin, avéré économiquement, de renouvellement des infrastructures. Cependant, il convient d'accompagner le recours aux taxes d'une diminution correspondante de la charge fiscale dans les cantons et communes concernés. Il s'agira ensuite d'introduire le plus possible d'éléments de concurrence afin d'inciter les prestataires cantonaux et communaux à se regrouper pour collaborer. Il faudra aussi examiner la question de l'implication de prestataires privés ou du recours à un financement privé.

Au nom du principe de subsidiarité, il faut tendre à réduire encore davantage l'implication de la Confédération dans le plus grand nombre possible de domaines environnementaux. Il y a lieu de supprimer les mesures et subventions spéciales accordées à certains domaines et reposant uniquement sur des différences régionales. Cela concerne essentiellement les forêts, les protections contre les crues, les ouvrages paravalanches ainsi que la protection de la nature et de l'environnement. La compensation des charges excessives due à des facteurs géotopographiques ainsi que d'autres mécanismes de compensation financière de la RPT permettront de tenir suffisamment compte des particularités des cantons concernés. Les avantages de la subsidiarité ne pourront agir pleinement que grâce à ces flux financiers forfaitaires, susceptibles d'être utilisés dans plusieurs domaines à la fois, sans être limités à un seul d'entre eux. Enfin, pour contribuer à la durabilité, il faut examiner les subventions actuelles du point de vue écologique, sans toutefois augmenter le niveau général des dépenses.

L'aménagement du territoire constitue une tâche importante de l'Etat. Il faut totalement désenchevêtrer son financement entre la Confédération et les cantons, comme le prévoit la RPT. La Confédération doit tout au plus conserver la compétence de fixer des principes et de

coordonner les activités. En ce qui concerne la politique en matière de construction de logements en général, il convient par contre de tendre à un retrait total de la Confédération.

Commentaire

L'application aussi large que possible dans tout le pays des principes du pollueur-payeur et de subsidiarité est essentielle si l'on entend accomplir efficacement les tâches nécessaires dans le domaine de l'environnement (évacuation des déchets et distribution d'eau surtout). Elle passe par une base de financement transparente qui tienne également compte d'un besoin de renouvellement des infrastructures justifié sous l'angle de l'exploitation. C'est ainsi que l'on évitera de perpétuer à l'avenir de vieilles charges héritées du passé. La situation deviendrait délicate si le financement croissant de tâches par des taxes, notamment d'incitation, n'était pas compensé par une réduction correspondante des impôts généraux. Il convient en outre de chercher à développer des modèles de coopération entre communes ou cantons dans le domaine de l'évacuation des déchets. Ces solutions permettraient de réaliser des économies d'échelle, d'utiliser les infrastructures de manière plus efficace et d'éviter que certains échappent au financement des prestations. Elles devraient aussi contribuer à améliorer la logistique.

La RPT, qui réalise au moins partiellement certains postulats du Concept des dépenses, devrait donner des impulsions positives à une meilleure utilisation des ressources investies dans le secteur de l'environnement. La réforme de la répartition des tâches attribue clairement les compétences et les responsabilités financières. Les cantons sont responsables de la protection de l'air et de la protection contre le bruit à proximité des routes (exception : routes principales et routes nationales). L'aménagement du territoire et son financement seront de la responsabilité des cantons. La compétence de principe et de coordination est toutefois maintenue au niveau de la Confédération.

La RPT prévoit aussi des tâches conjointes dont la Confédération et les cantons continueront de se partager la responsabilité. Au nombre de ces tâches communes figurent par exemple la protection contre les crues (grands murs de protection, sinistres d'une certaine importance),

la protection de la nature et des paysages (protection des paysages d'importance nationale et protection des espèces animales et végétales), les mensurations topographiques (Confédération compétente pour définir des objectifs, cantons dotés de la responsabilité opérationnelle). Il aurait été possible, dans le cadre de la RPT, de procéder à un désenchevêtrement plus courageux dans le domaine de l'environnement et de l'aménagement du territoire. D'autres mesures devraient être prises à un stade ultérieur.

En ramenant le taux d'émission des COV à zéro, on parviendrait à réduire sensiblement les dépenses dans ce secteur. Selon le Concept des dépenses, l'objectif de réduction des COV est déjà atteint. Les recettes provenant des taxes sur les COV s'en trouvent réduites d'autant et les dépenses liées au mécanisme de remboursement diminuent aussi. Quant à l'aide aux investissements dans les régions de montagne, elle ne devrait pas être renouvelée, selon le Concept des dépenses, car le fonds correspondant sera bientôt entièrement constitué. Cet abandon est justifié dans la mesure où la RPT tient largement compte des particularités régionales. Cela permet en particulier de compenser les lourdes charges des régions de montagne dues à leur situation géographique et topographique. Il importe donc d'éviter toute multiplication des instruments de politique régionale. Enfin, pour des raisons de principes économiques, le Concept des dépenses préconise le retrait de la Confédération de l'encouragement à la construction de logements.

Pour toute question :

pascal.gentinetta@economiesuisse.ch