

08.051

Rapport 2008 du Conseil fédéral sur les subventions

du 30 mai 2008

Messieurs les Présidents,
Mesdames et Messieurs,

Conformément à l'art. 5 de la loi du 5 octobre 1990 sur les subventions, nous vous soumettons le rapport 2008 sur les subventions en vous invitant à en prendre acte.

Nous vous prions d'agréer, Messieurs les Présidents, Mesdames et Messieurs, l'assurance de notre haute considération.

30 mai 2008

Au nom du Conseil fédéral suisse:

Le président de la Confédération, Pascal Couchepin
La chancelière de la Confédération, Corina Casanova

Condensé

Aux termes de l'art. 5 de la loi du 5 octobre 1990 sur les subventions le Conseil fédéral est tenu d'examiner périodiquement si les actes normatifs régissant les subventions sont conformes aux principes de la loi sur les subventions.

Un premier examen portant sur l'ensemble des subventions a été réalisé en deux étapes en 1997 et 1999. Sur 359 subventions examinées, 221 nécessitaient des mesures. Quelque 400 mesures individuelles ont permis de remédier aux carences constatées. Ce premier examen portant sur les subventions s'est achevé en 2002, lors de la publication du cinquième et dernier rapport de l'Administration fédérale des finances au Conseil fédéral. A cette date, 89 % des mesures étaient soit appliquées soit en cours de réalisation.

A l'instar du premier rapport, le présent rapport sur l'examen des subventions se fonde sur une banque de données contenant des informations sur près de 400 subventions. Toutes les subventions saisies dans la banque de données ne font toutefois pas l'objet d'une évaluation détaillée. On a renoncé en particulier à l'examen lorsque:

- a. la suppression de la subvention est imminente;*
- b. la subvention vient d'être examinée dans le cadre d'une réorganisation et que le recul n'est pas suffisant pour que l'on puisse identifier les mesures à prendre;*
- c. la Confédération ne dispose pas de marge de manœuvre en ce qui concerne la forme et les possibilités de gérer la subvention.*

Compte tenu de ces critères d'exclusion, 228 subventions sur les 361 versées en 2006 ont été examinées. Parmi elles, 70 subventions nécessitaient des mesures. Celles-ci peuvent se subdiviser en deux catégories. D'une part, l'on a constaté dans certains domaines de tâches un besoin de réforme radical ou du moins la nécessité de procéder à une analyse systématique de l'utilité, de la conception et de la gestion de la subvention ainsi que de son montant. D'autre part, la possibilité de supprimer diverses subventions, mineures pour la plupart, a été identifiée soit parce que le but poursuivi n'a plus lieu d'être, soit parce que les moyens peuvent être utilisés plus efficacement.

Le Conseil fédéral estime qu'il est nécessaire de réformer en profondeur les domaines de la formation (mise en oeuvre du nouvel article constitutionnel sur la formation, pilotage des hautes écoles), des transports publics (réorganisation du financement des infrastructures, renforcement de la concurrence dans le transport régional des voyageurs) et de l'agriculture (ouverture du marché dans le cadre de l'OMC ou accord de libre-échange avec l'UE). Le Conseil fédéral a également ordonné un examen fondamental du domaine de la promotion de la santé (amélioration du pilotage et concentration sur l'organisation). Le potentiel d'économies de ces réformes ne peut pas être chiffré pour l'instant, mais on peut néanmoins penser qu'elles atteindront plusieurs centaines de millions.

En outre, il est possible de supprimer 32 mesures, mineures pour la plupart. Le Conseil fédéral s'est déjà prononcé pour une suppression ou une réduction des subventions dans le tiers des cas. Des mandats d'examen ont été attribués dans les autres cas. Le potentiel d'économies à moyen terme s'élève à quelque 100 millions par an. Les répercussion/s financières du deuxième rapport sur les subventions peuvent être comparées aux résultats du premier rapport: en 1997, le potentiel d'économies n'a pas été chiffré et en 1999, le potentiel d'économies à long terme a été évalué à 100 millions.

Par ailleurs, le présent rapport examine également dans quelle mesure les clauses de caducité peuvent être appliquées en matière de subventions. La législation temporaire est un instrument servant à fixer un calendrier politique. Cette législation revêt des formes très diverses. Le rapport sur les subventions pose la question de la limitation systématique des lois dans le temps. La suppression automatique de lois caduques générée par la législation temporaire devrait se traduire par un allègement de la législation et par la limitation des interventions étatiques à l'indispensable. Par ailleurs, la législation temporaire garantit que les actes sont examinés périodiquement et adaptés. Toutefois, ces avantages ne sont pas toujours conciliables avec la réalité politique. La législation temporaire est synonyme de charge administrative et risque de renforcer l'Etat par l'examen périodique des mesures concrètes et de leurs bases légales. Pour ces raisons, il n'est pas indiqué d'appliquer systématiquement la législation temporaire au domaine des subventions. Par contre, son application ciblée est conforme à l'actuelle loi sur les subventions, en vertu de laquelle les aides financières doivent autant que possible être prévues sous la forme d'aides de démarrage, de réaménagement ou de relais, limitées dans le temps. Elle peut au surplus favoriser l'utilisation optimale des ressources, car les mesures d'encouragement économiques, culturelles et sociales, notamment, risquent de figer les structures et de fausser la concurrence, si elles sont maintenues telles quelles à long terme. La loi limitera donc dans le temps les aides financières. Celles-ci seront si possible liées à un aménagement dégressif des contributions et couplées dans tous les cas à une évaluation fondée sur des critères de coût-utilité clairs. En revanche, la limitation dans le temps des indemnités n'a guère de sens. Dans ce cas, il convient d'appliquer d'autres stratégies, notamment l'examen périodique du catalogue des tâches.

Comme jusqu'ici, le Département fédéral des finances rendra périodiquement compte de l'avancement de l'examen des subventions. En revanche, la procédure des futurs examens sera revue. Afin d'éviter les chevauchements et d'assurer l'utilisation plus rationnelle des ressources de l'administration, les subventions seront examinées à l'avenir selon deux modes différents:

- a. subventions dont le financement est périodiquement demandé au Parlement par un message spécial et subventions dont la base légale a été créée ou modifiée pendant la période d'examen: examen intégré dans le message.*
- b. autres subventions: examen dans le cadre d'une procédure globale et résultats publiés dans un rapport d'examen des subventions séparé, comme jusqu'ici.*

La Confédération peut octroyer des subventions en agissant sur les dépenses (paiements à des tiers) ou sur les recettes (en renonçant à un impôt ou en accordant un allègement fiscal). La loi sur les subventions donne la priorité aux dépenses, étant donné que les allègements fiscaux dérogent au principe de l'imposition selon la capacité économique et qu'ils sont difficilement contrôlables. Les pertes de recettes qu'ils entraînent sont en outre difficiles à quantifier et peu transparentes. Pourtant le nombre de subventions affectant les recettes a pratiquement doublé depuis le rapport de 1997 sur les subventions et 92 cas d'allègements fiscaux ont été recensés. L'augmentation est en partie due à de nouveaux allègements fiscaux mais également à l'application plus rigoureuse de l'allègement fiscal. Les pertes de recettes n'ont pu être estimées en raison de l'absence des données statistiques nécessaires.

Sur un plan général, on retiendra que les nombreux projets de réforme et l'invitation à utiliser les fonds publics de manière plus rationnelle ont permis d'optimiser les subventions. Le nombre de mesures nécessitant une intervention a diminué par rapport au dernier examen. L'examen périodique des subventions continue cependant à se justifier car il garantit la recherche de solutions optimales en matière d'aides financières et d'indemnités.

Table des matières

Condensé	5652
1 Contexte	5659
1.1 Mandat légal	5659
1.2 Objectifs et structure du rapport	5661
1.3 Rapport avec d'autres projets de réforme	5662
2 Principe et importance des subventions	5663
2.1 Définition	5663
2.1.1 Introduction	5663
2.1.2 Aides financières	5663
2.1.3 Indemnités	5666
2.1.4 Contributions à des organisations internationales	5667
2.2 Importance des subventions pour les finances fédérales	5668
2.2.1 Présentation des subventions dans le nouveau modèle comptable de la Confédération (NMC)	5668
2.2.2 Importance pour les finances fédérales	5669
2.2.3 Principes et critères d'évaluation	5670
2.3 Rôle économique des subventions	5672
2.3.1 Introduction	5672
2.3.2 Correction des défaillances du marché	5672
2.3.3 Redistribution de ressources	5674
3 Premiers examens globaux des subventions de 1997 et 1999	5674
3.1 Objet	5674
3.2 Principaux résultats	5675
3.3 Mise en œuvre des résultats du premier examen des subventions et conclusions du controlling	5676
4 Bases de l'examen des subventions 2008	5676
4.1 Structure et contenu de la banque de données des subventions	5676
4.2 Objet et critères de l'examen	5677
5 Résultats de l'examen	5679
5.1 Vue d'ensemble	5679
5.2 Conditions institutionnelles et financières	5682
5.2.1 Groupe de tâches, objectifs et priorités	5682
5.2.2 Etendue de l'examen	5683
5.2.3 Examen des subventions 1997/1999: conclusions et mesures requises	5683
5.2.4 Mise en œuvre et évolution du contexte	5683
5.2.5 Principaux résultats de l'examen	5683
5.2.6 Conséquences financières	5684
5.3 Ordre et sécurité publique	5684
5.3.1 Groupe de tâches, objectifs et priorités	5684
5.3.2 Etendue de l'examen	5685

5.3.3 Examen des subventions 1997/1999: conclusions et mesures requis	5685
5.3.4 Mise en œuvre et évolution du contexte	5685
5.3.5 Principaux résultats de l'examen	5686
5.4 Relations avec l'étranger – coopération internationale	5687
5.4.1 Groupe de tâches, objectifs et priorités	5687
5.4.2 Etendue de l'examen	5688
5.4.3 Examen des subventions 1997/1999: conclusions et mesures requis	5688
5.4.4 Mise en œuvre et évolution du contexte	5688
5.4.5 Principaux résultats de l'examen	5689
5.4.6 Conséquences financières	5691
5.5 Défense nationale	5691
5.5.1 Groupe de tâches, objectifs et priorités	5692
5.5.2 Etendue de l'examen	5692
5.5.3 Examen des subventions 1997/1999: conclusions et mesures requis	5692
5.5.4 Mise en œuvre et évolution du contexte	5693
5.5.5 Principaux résultats de l'examen	5693
5.6 Formation et recherche	5694
5.6.1 Groupe de tâches, objectifs et priorités	5694
5.6.2 Etendue de l'examen	5695
5.6.3 Examen des subventions 1997/1999: conclusions et mesures requis	5695
5.6.4 Mise en œuvre et évolution du contexte	5695
5.6.5 Principaux résultats de l'examen	5696
5.6.6 Conséquences financières	5697
5.7 Culture et loisirs	5698
5.7.1 Groupe de tâches, objectifs et priorités	5698
5.7.2 Etendue de l'examen	5699
5.7.3 Examen des subventions 1997/1999: conclusions et mesures requis	5699
5.7.4 Mise en œuvre et évolution du contexte	5699
5.7.5 Principaux résultats de l'examen	5700
5.7.6 Conséquences financières	5700
5.8 Santé	5701
5.8.1 Groupe de tâches, objectifs et priorités	5701
5.8.2 Etendue de l'examen	5702
5.8.3 Examen des subventions 1997/1999: conclusions et mesures requis	5702
5.8.4 Mise en œuvre et évolution du contexte	5702
5.8.5 Principaux résultats de l'examen	5702
5.8.6 Conséquences financières	5703
5.9 Prévoyance sociale	5704
5.9.1 Groupe de tâches, objectifs et priorités	5704
5.9.2 Etendue de l'examen	5705

5.9.3 Examen des subventions 1997/1999: conclusions et mesures requis	5705
5.9.4 Mise en œuvre et évolution du contexte	5706
5.9.5 Principaux résultats de l'examen	5707
5.9.6 Conséquences financières	5707
5.10 Trafic	5708
5.10.1 Groupe de tâches, objectifs et priorités	5708
5.10.2 Etendue de l'examen	5709
5.10.3 Examen des subventions 1997/1999: conclusions et mesures requises	5709
5.10.4 Mise en œuvre et évolution du contexte	5709
5.10.5 Principaux résultats de l'examen	5710
5.10.6 Conséquences financières	5711
5.11 Protection de l'environnement et aménagement du territoire	5711
5.11.1 Groupe de tâches, objectifs et priorités	5712
5.11.2 Etendue de l'examen	5712
5.11.3 Examen des subventions 1997/1999: conclusions et mesures requises	5713
5.11.4 Mise en œuvre et évolution du contexte	5713
5.11.5 Principaux résultats de l'examen	5714
5.11.6 Conséquences financières	5714
5.12 Agriculture et alimentation	5715
5.12.1 Groupe de tâches, objectifs et priorités	5715
5.12.2 Etendue de l'examen	5716
5.12.3 Examen des subventions 1997/1999: conclusions et mesures requises	5716
5.12.4 Mise en œuvre et évolution du contexte	5717
5.12.5 Principaux résultats de l'examen	5717
5.12.6 Conséquences financières	5718
5.13 Economie	5719
5.13.1 Groupe de tâches, objectifs et priorités	5719
5.13.2 Etendue de l'examen	5720
5.13.3 Examen des subventions 1997/1999: conclusions et mesures requises	5720
5.13.4 Mise en œuvre et évolution du contexte	5720
5.13.5 Principaux résultats de l'examen	5721
5.13.6 Conséquences financières	5722
5.14 Appréciation globale	5722
5.14.1 Introduction	5722
5.14.2 Besoin de réforme en profondeur	5723
5.14.3 Possibilité de suppression de subventions peu élevées	5724
5.15 Mise en œuvre et contrôle de gestion	5727
6 Utilisation accrue des clauses de caducité dans le droit suisse des subventions	5728
6.1 Introduction et définition	5728
6.2 Situation en Suisse	5729
6.3 Impact	5732
6.4 Conséquences pour la Confédération	5733
6.4.1 Application ciblée de la législation temporaire aux aides financières	5733

6.4.2 Examen périodique des tâches dans le cas des indemnités	5734
6.4.3 Conclusions	5735
7 Troisième examen des subventions: perspectives	5735
7.1 Maintien d'un examen global	5735
7.2 Réforme de la procédure	5736
8 Les allègements fiscaux: une forme spéciale de subvention	5738
8.1 Définition et délimitation de l'allègement fiscal	5738
8.1.1 Base d'imposition normative et norme fiscale	5738
8.1.2 Critères de définition des allègements fiscaux	5739
8.2 Ampleur des allègements fiscaux	5741
8.2.1 Introduction	5741
8.2.2 Impôt fédéral direct	5742
8.2.3 Taxe sur la valeur ajoutée	5743
8.2.4 Impôt sur les huiles minérales	5744
8.2.5 Redevance sur le trafic poids lourds liée aux prestations	5745
8.2.6 Droits de timbre	5746
8.3 Appréciation à la lumière de la loi sur les subventions	5746
Annexes	
1 Evaluation des différentes subventions	5749
Département fédéral des affaires étrangères (DFAE)	5750
Département fédéral de l'intérieur (DFI)	5809
Département fédéral de justice et police (DFJP)	5928
Département fédéral de la défense, de la protection de la population et des sports (DDPS)	5973
Département fédéral des finances (DFF)	6018
Département fédéral de l'économie (DFE)	6022
Département fédéral de l'environnement, des transports, de l'énergie et de la communication (DETEC)	6115
2 Liste des mesures	6182
3 Tableau synoptique des principaux allègements fiscaux	6190

Rapport

1 Contexte

1.1 Mandat légal

La loi du 5 octobre 1990 sur les subventions (LSu)¹ définit aux art. 6 à 10 les principes généraux régissant l'octroi d'aides financières et d'indemnités. Ces dispositions s'adressent avant tout au Conseil fédéral et à l'administration qui doivent observer ces principes dans l'accomplissement de leurs tâches, notamment lorsqu'ils édictent des normes en rapport avec les subventions.

La loi sur les subventions charge le Conseil fédéral de faire rapport périodiquement de la manière suivante:

Art. 5 Examen périodique

¹ Le Conseil fédéral examine périodiquement, tous les six ans au moins, si les actes normatifs régissant les aides et les indemnités sont conformes aux principes du présent chapitre.

² Le Conseil fédéral fait rapport au Parlement sur les conclusions de cet examen. S'il y a lieu, il propose la révision ou l'abrogation d'actes législatifs et il veille à assurer la modification ou l'abrogation d'ordonnances. Il tient compte ce faisant de la nécessité de pourvoir, dans l'intérêt des allocataires, à la continuité du droit.

³ Le Département fédéral des finances élabore, de concert avec les départements compétents, les projets et rapports requis et fait des propositions au Conseil fédéral.

L'al. 1 fixe la portée, la périodicité et l'objectif de l'examen. Il prévoit que le Conseil fédéral vérifie que les dispositions concernant les aides financières et les indemnités sont conformes à la loi sur les subventions. Concrètement, il s'agit de vérifier que les aides et les indemnités allouées par la Confédération:

- a. répondent à un intérêt justifié et suffisant de la Confédération,
- b. atteignent leur objectif de manière économique et efficace,
- c. sont allouées selon des principes uniformes et équitables,
- d. sont aménagées en tenant compte des impératifs de politique budgétaire et qu'elles
- e. correspondent à une répartition judicieuse des tâches et des charges entre la Confédération et les cantons.

L'examen a lieu périodiquement, au minimum tous les six ans.

L'examen des subventions permet d'assurer que les principes de la loi sur les subventions sont systématiquement appliqués. Celles-ci doivent en premier lieu remplir des critères d'économie et d'efficacité. Un tel examen peut également avoir un effet secondaire bienvenu dans la mesure où il permet d'alléger la charge financière de la Confédération dans une perspective de politique budgétaire durable. Mais l'examen des subventions ne constitue en aucun cas un programme d'allègement. Déjà dans son message du 15 décembre 1986 à l'appui d'un projet de loi sur les aides financières et les indemnités² (message LSu), le Conseil fédéral avait estimé que l'examen

¹ RS 616.1

² FF 1987 I 369

des subventions ne devait pas être assimilé à des exercices massifs d'économie³. Afin de calmer les craintes, l'art. 5, al. 2, LSu prévoit que l'éventuelle correction du droit à une subvention devra tenir compte, dans l'intérêt de l'allocataire, de la continuité du droit.

L'al. 2 règle l'obligation faite au Conseil fédéral d'établir un rapport qui, d'une part, fournit une vue d'ensemble des résultats de l'examen et, d'autre part, présente d'éventuelles mesures de correction. Ces mesures peuvent par exemple prévoir que le Conseil fédéral, dans son domaine de compétence, révise des ordonnances ou propose au Parlement de modifier des actes législatifs. Si les mesures de correction requièrent des vérifications approfondies dépassant le cadre d'un examen global des subventions, il est également possible de confier des mandats d'examen aux départements.

L'al. 3 charge le Département fédéral des finances de l'examen des subventions tout en exigeant que celui-ci collabore étroitement avec les départements compétents sur le plan technique.

L'objectif du rapport est bien défini dans les dispositions précises de l'art. 5 LSu: l'examen doit assurer que les dispositions réglant ces subventions dans de nombreuses lois spéciales respectent les principes inscrits au chap. 2 LSu.

Bien qu'il ne faille pas attendre des miracles de l'examen des subventions, celui-ci constitue un élément de poids de la politique financière du Conseil fédéral. La suppression des subventions obsolètes, la réduction des contributions exagérées, la réforme des systèmes compliqués et mal ciblés, et la répartition plus logique des tâches et des charges entre la Confédération et les cantons ne peuvent en effet qu'alléger à moyen terme les finances publiques et améliorer notablement l'accomplissement des tâches de l'Etat.

Le dernier rapport sur les subventions a été approuvé par le Conseil fédéral en 1999⁴, ce qui signifie que le présent rapport est publié en retard par rapport à la périodicité de six ans prévue dans la loi. Ce retard s'explique par le fait que, ces dernières années, la priorité a été donnée au frein aux dépenses, avec la mise en œuvre de deux programmes d'allègement budgétaire et d'un programme d'abandon des tâches au sein de l'administration. Or, dans le cadre des programmes d'allègement budgétaire, on s'est précisément attaché à identifier toutes les possibilités d'allègement, en soumettant notamment à un examen détaillé le vaste domaine des prestations de transfert grevant le budget de la Confédération. Dans le cadre de la réforme de la péréquation financière et de la répartition des tâches entre la Confédération et les cantons (RPT), les rapports entre la Confédération et les cantons en matière de subventions ont par ailleurs été profondément modifiés (notamment par l'introduction de conventions-programmes). Le Conseil fédéral a notamment lancé en été 2006 un examen systématique des tâches, dont il a publié les principaux axes en avril 08 dans un rapport complétant le plan financier 09–11 de la législature. La volonté du législateur, selon laquelle les subventions doivent être régulièrement examinées et, si nécessaire, modifiées ou supprimées, a donc été pleinement respectée.

³ FF 1987 I 389

⁴ FF 1999 7219

1.2

Objectifs et structure du rapport

Le Conseil fédéral *rend compte* dans le présent rapport des conclusions de l'examen des subventions 2008. Chaque subvention a été systématiquement évaluée conformément au mandat légal. Les procédures conduisant à l'octroi de subventions, la gestion financière et matérielle des subventions ainsi que leur importance actuelle et future ont été examinées minutieusement.

L'examen des subventions s'appuie sur une masse d'informations recueillies auprès des offices compétents au moyen de questionnaires informatisés. Les informations les plus importantes peuvent être consultées sur Internet pour chaque subvention⁵. Grâce à cette accessibilité, le Conseil fédéral assure la *transparence* de l'un des principaux outils politiques et de la catégorie des dépenses la plus élevée dans le budget de la Confédération.

Les subventions ont pour but de contribuer à la sauvegarde d'intérêts publics et à la réalisation d'objectifs politiques sans que l'Etat doive agir directement. Au cours des dernières décennies, les subventions fédérales sont devenues, au travers du développement du système fédéraliste et de l'évolution sociale, économique et écologique, l'instrument le plus puissant de la politique fédérale. Elles forment pour ainsi dire la base de l'accomplissement des tâches dans de nombreux domaines politiques et sont aussi en règle générale issues d'un processus démocratique largement étayé. Nonobstant, les subventions sont souvent décriées. On affirme fréquemment qu'elles sont nuisibles à l'économie et qu'elles freinent l'évolution structurelle souhaitable. Elles sont de surcroît sujettes à critique en raison de leur position prépondérante dans les finances publiques et sont aussi soumises régulièrement à des attaques visant une diminution radicale de la masse des subventions. Par des considérations générales sur la nature et l'importance des subventions, le Conseil fédéral entend aussi répondre à l'ambivalence qui caractérise cet instrument capital de la politique. Ainsi complété, le présent rapport d'examen constitue *un état des lieux exhaustif des subventions fédérales*.

Enfin, le présent rapport présente des recommandations concrètes et des mandats d'examen concernant certaines subventions. La suppression de subventions obsolètes, la réduction des contributions trop élevées, l'aménagement plus efficace de systèmes de subventionnement compliqués et mal ciblés permettent d'alléger les finances fédérales et d'optimiser l'accomplissement des tâches de l'Etat. Bien que ce ne soit pas son objectif majeur, le rapport contribue néanmoins à *contenir la croissance des dépenses* et à assurer un assainissement durable des finances fédérales.

Le rapport est subdivisé en plusieurs parties. Le ch. 2 contient des considérations générales sur les divers types et formes de subventions et sur les fondements du système appliqué. Le ch. 3 revient sur les premiers examens des subventions fédérales de 1997 et 1999 en résumant leurs conclusions. Le ch. 4 contient des explications sur la procédure et la base de données utilisées pour le présent examen des subventions. Le ch. 5 présente les résultats de cet examen. Il comprend un aperçu des résultats par groupe de tâches et une appréciation générale des conclusions obtenues. Il est la pièce maîtresse du présent rapport sur les subventions aux côtés des résultats détaillés par domaine figurant dans l'annexe 1. L'annexe 2 récapitule sous la forme de tableaux les mesures à prendre et les mandats d'examen proposés par le Conseil

⁵ <http://www.efv.admin.ch/f/themen/bundesfinanzen/subventionen/subventionsdb.php>

fédéral. Le ch. 6 explore les possibilités offertes par la législation temporaire et examine dans quelle mesure cet instrument peut être utilisé dans la législation suisse sur les subventions. Le ch. 7 propose un aperçu du contrôle prévu pour la mise en œuvre des mesures de la procédure applicable aux futurs examens des subventions. Le rapport s'achève par des considérations de fonds sur les subventions touchant les recettes (ch. 8). Les explications concernant les divers allègements fiscaux sont regroupées dans l'annexe 3.

1.3 Rapport avec d'autres projets de réforme

Plusieurs projets transversaux se rapportant à la politique des finances sont directement liés à l'examen des subventions.

Les deux programmes d'allègement PAB 03 et PAB 04 soulageront le budget de la Confédération de quelque 5 milliards. Sur ce montant, environ 4,5 milliards sont des coupes des dépenses, la plus grande partie des économies, soit près de 3 milliards, découlant des transferts. Les programmes d'allègement budgétaire, qui déploieront tous leurs effets dès 2008, contribueront à endiguer la croissance des subventions, mais surtout ils renforceront les incitations à créer des formes et des procédures plus efficaces en matière de subventions, permettant d'atteindre au mieux les objectifs visés avec moins de moyens.

La réforme de la péréquation financière et de la répartition des tâches entre la Confédération et les cantons (RPT) entrée en vigueur début 2008 touche également fortement le domaine des subventions. Un des objectifs majeurs de la RPT, l'accroissement de l'efficacité dans l'accomplissement des tâches publiques, doit être réalisé par le désenchevêtrement systématique des tâches et de leur financement. Dans les groupes de tâches passés entièrement sous la responsabilité des cantons dans le cadre de la RPT, les subventions affectées disparaissent. Par contre, les cantons reçoivent davantage de fonds à libre disposition. Le même principe s'applique aux tâches dites communes (conduite stratégique par la Confédération, responsabilité opérationnelle des cantons): au lieu des subventions traditionnelles axées sur les dépenses, des montants globaux, dont la hauteur dépend de l'objectif à atteindre et non des dépenses engagées, sont attribués. Dans l'ensemble, les innovations introduites dans le cadre de la RPT visent à améliorer les mécanismes d'incitation entre les donateurs et les allocataires de subventions. Elles étayent donc la loi sur les subventions qui exige des mécanismes plus efficaces en matière de subvention.

Au total, les programmes d'allègement et la RPT entraînent une réduction significative des ressources et d'importantes restructurations et réformes dans le domaine des subventions. A ce titre, ils peuvent être interprétés comme des «mesures préalables» au présent rapport sur les subventions. Par conséquent, le nombre de mesures mentionnées dans la rubrique «Mesures nécessaires» est nettement moins élevé que dans les deux rapports partiels précédents.

L'examen des subventions présente également des synergies avec le *réexamen des tâches de la Confédération*. En se fondant sur un catalogue qui subdivise les finances fédérales en une quarantaine de tâches, le Conseil fédéral étudie systématiquement dans un projet portant sur l'ensemble de l'administration fédérale les possibilités de réforme, de réduction ou d'abandon de tâches. L'examen des tâches suit

une approche par le haut: sur la base d'estimations des besoins futurs, il remet systématiquement en question la nécessité et l'ampleur de l'action étatique dans chaque groupe de tâches. L'examen des subventions suit quant à lui la méthode inverse (approche par le bas) en partant de la subvention. Il porte tout spécialement sur l'efficacité et l'efficacé de la procédure en matiére de subvention. Dans le même temps, il vérifie si une subvention est encore nécessaire pour atteindre un objectif déterminé ou si les nouvelles conditions justifient la suppression de la subvention. Le réexamen des tâches de la Confédération et l'examen des subventions se rejoignent sur ce point. Les méthodes différentes appliquées par les deux projets permettent d'approfondir l'examen du volume des activités étatiques sous plusieurs angles, ce qui augmente la probabilité d'identifier systématiquement les potentiels de réforme, de réduction ou d'abandon de tâches. Par ailleurs, dans le cadre de l'examen des tâches à l'horizon 2015, des réformes structurelles sont possibles. Celles-ci sortiraient du cadre de l'examen des subventions. Ainsi, le présent examen systématique renonce à des mesures applicables aux différentes subventions et un examen approfondi est prévu dans le cadre de l'examen des tâches.

L'examen des subventions ne présente toutefois que très peu de points communs avec la *réforme de l'administration fédérale 05/07*. Les projets visent tous deux à améliorer la rentabilité des moyens engagés. L'examen des subventions porte toutefois sur le domaine des transferts, alors que la réforme de l'administration se concentrait avant tout sur le domaine propre de la Confédération. Les deux démarches sont donc complémentaires.

2 Principe et importance des subventions

2.1 Définition

2.1.1 Introduction

La loi sur les subventions distingue et règle deux types de subventions: les aides financières et les indemnités. Des prestations fournies à des Etats étrangers, à des organisations internationales et à des institutions ayant leur siège à l'étranger sont par ailleurs mentionnées dans la loi sur les subventions mais ne sont soumises qu'à une partie de ses dispositions (cf. art. 2, al. 4, LSu). Ces subventions échappent en particulier aux dispositions régissant le remboursement en cas de non-accomplissement ou d'accomplissement défectueux ou en cas de désaffectation (cf. art. 28 et 29 LSu).

Les trois types de subventions prévus par la LSu sont brièvement présentés ci-après. Plusieurs subventions sont un mélange de différents types de subventions.

2.1.2 Aides financières

La Confédération encourage par des aides financières des activités d'intérêt public ou contribue à leur maintien. Ces activités sont réalisées à l'extérieur de l'administration centrale de la Confédération, autrement dit par des tiers, qui peuvent être des organisations, des particuliers ou des cantons.

La question de la justification d'une aide financière est centrale pour le Conseil fédéral: «Est-il légitime d'assurer ou de promouvoir une activité de caractère facultatif?»⁶. La loi sur les subventions prévoit qu'une aide financière peut être octroyée notamment si:

- la Confédération a un intérêt à soutenir l'activité en question,
- l'activité privée ou cantonale ne serait pas suffisamment exercée sans le soutien de la Confédération,
- les autres solutions de financement sont insuffisantes,
- aucune mesure plus opportune n'est envisageable.

Sur les 361 subventions de la Confédération versées en 2006, 235 subventions étaient des aides financières, dont le montant s'élevait au total à un peu plus de 12 milliards.

Tableau 1

Aperçu des trois aides financières les plus élevées

		En millions de fr.	C 2004	C 2005	C 2006
316.3600.020	Réduction individuelle de primes (RIP)		2025	2099	2121
A2310.0110					
708.3600.300	Paiements directs généraux dans l'agriculture		2023	1989	1989
A2310.0149					
802.4600.7001	Fonds pour les grands projets ferroviaires ⁷		1061	1379	1334
A4300.0129					

Les aides financières peuvent prendre *différentes formes*:

Les aides financières peuvent être octroyées par le biais des *dépenses* (paiements de la Confédération à des tiers) ou des *recettes* (suppression d'une recette de la Confédération ou allègement fiscal accordé à un tiers). La loi sur les subventions donne la priorité aux aides financières affectant les charges. Des explications détaillées sur les subventions affectant les recettes se trouvent néanmoins au ch. 8. L'annexe 3 regroupe en outre dans des tableaux les principales subventions de ce type.

Les aides financières affectant les dépenses peuvent également être octroyées sous diverses formes, notamment en tant que *contributions à fonds perdu*.

⁶ Cf. message LSu, FF 1987 I 397.

⁷ L'apport au fonds figure au compte d'Etat. N'étant pas juridiquement indépendant, le fonds pour les grands projets ferroviaires ne représente pas un «tiers» vis-à-vis de la Confédération, de sorte que l'apport n'est pas considéré comme une subvention. En revanche, les prélèvements du fonds constituent quant à eux des subventions du point de vue juridique, mais étant donné que le fonds dispose de sa propre comptabilité, ils figurent non pas dans le compte d'Etat, mais dans un compte spécial. Toutefois, pour des raisons de transparence, l'apport au fonds pour les grands projets ferroviaires est assimilé ici à une subvention, même si, juridiquement parlant, il constitue non pas une subvention au sens de la loi sur les subventions, mais uniquement un engagement irrévocable de moyens publics à des fins de subventionnement.

On trouve également d'autres modalités, notamment dans le domaine des transports, où l'on octroie des *prêts à des conditions préférentielles*. Les *prêts à intérêts variables*⁸ *remboursables conditionnellement* tels ceux accordés au CFF ou aux entreprises de transport concessionnaires (ETC) – en principe sans intérêts – appartiennent à cette catégorie. Le montant inscrit à titre de subvention correspond au montant du prêt. En raison de l'obligation conditionnelle de remboursement, celui-ci n'étant généralement pas exigé, ces prêts doivent être assimilés sur un plan économique à des contributions à fonds perdu. A la différence des contributions à fonds perdu proprement dites, ces créances figurent (réévaluées à 100 %) au bilan de la Confédération.

Les prêts sans intérêts *remboursables* ne peuvent par contre pas être qualifiés de contributions à fonds perdu. C'est le cas des montants alloués au trafic combiné pour subventionner la construction d'installations et d'équipements pour le transbordement entre les différents modes de transport. Bien que les prêts soient remboursables et que la subvention ne porte effectivement que sur l'absence d'intérêts, le montant porté en compte en tant que subvention correspond non pas aux intérêts abandonnés, mais au montant total du prêt. A l'instar des allègements fiscaux, le montant exact de la subvention effective est difficilement quantifiable. Alors que les allègements fiscaux n'apparaissent nullement en tant que subventions dans le comptes d'Etat, le montant des subventions accordées sous formes de prêts remboursables est surévalué (le montant des prêts accordés sont indiqués, mais pas celui des intérêts non exigés).

La mise à disposition gratuite ou à prix réduit de biens ou de prestations de service par les pouvoirs publics, par exemple par l'armée lors de manifestations sportives, constitue également une forme indirecte de subvention. Ces prestations n'apparaissent pas plus comme subventions dans les comptes et ne peuvent de ce fait guère être quantifiées de façon fiable.

Une autre forme de subvention spéciale est la prise en charge de *cautionnements ou de garanties*, par exemple l'octroi de cautionnements en régions de montagne ou la prise en charge de pertes provenant d'engagements de garantie dans le cadre de l'encouragement à la construction et à l'accession à la propriété de logements. En principe, la subvention intervient au moment où la Confédération octroie un cautionnement à un particulier pour lui faciliter un financement. La subvention n'a des incidences financières qu'en cas de dommage, lorsque la Confédération est contrainte de participer aux pertes. Ce type de subvention comprend souvent un montant pour la participation aux frais administratifs des coopératives de cautionnement. La participation aux pertes et la prise en charge de frais administratifs dans le cadre des cautionnements et des garanties constituent des contributions à fonds perdu.

⁸ Pour les prêts à intérêts variables, un intérêt peut être réclamé si les résultats de l'entreprise le permettent.

2.1.3 Indemnités

La Confédération accorde au moyen des indemnités à des tiers, c'est à dire à des bénéficiaires étrangers à l'administration fédérale centrale, une réduction ou une compensation des charges qui découlent de tâches déléguées par la Confédération ou qui sont prescrites par le droit fédéral.

Les bénéficiaires d'indemnités pour l'accomplissement de *tâches déléguées* sont souvent des organisations ou des entreprises de la Confédération qui accomplissent ces tâches *en son nom*. Les prestations à indemniser se fondent notamment:

- a. directement sur *une loi ou un arrêté fédéral* (exemple: les cantons reçoivent une indemnité pour les relevés, les renouvellements et les mises à jour des données pour la mensuration officielle⁹);
- b. sur *un contrat* (exemple: les entreprises de transport reçoivent une indemnité pour les coûts non couverts planifiés du trafic régional commandé conjointement par la Confédération et les cantons¹⁰).

Les charges découlant des tâches prescrites par le droit fédéral peuvent:

- a. incomber à celui qui doit accomplir la tâche (exemple: la Confédération dédommage l'agriculture pour les mesures destinées à empêcher le ruissellement et le lessivage des sols¹¹), ou
- b. affecter un tiers qui, sans être tenu d'accomplir la tâche est néanmoins touché par des contraintes inhérentes à la tâche (exemple: la Confédération alloue aux collectivités concernées des montants compensatoires en vue de combler le manque à gagner résultant d'une restriction considérable de l'utilisation de forces hydrauliques en tant que celui-ci est imputable à la sauvegarde et à la protection de sites d'importance nationale dignes d'être protégés¹²).

Pour les indemnités, il faut se demander «s'il est légitime d'allouer une indemnité pour un comportement obligatoire en vertu de la loi ou pour la prise en charge d'une activité publique»¹³.

Aux termes de la loi sur les subventions, une indemnité peut notamment être allouée si:

- celui à qui incombe la tâche n'a pas un intérêt personnel prépondérant à l'accomplissement de la tâche,
- l'on ne saurait exiger de ceux à qui incombe la tâche qu'ils supportent eux-mêmes la charge financière, et que
- les avantages découlant de l'accomplissement de la tâche ne compensent pas les charges financières.

⁹ Cf. art. 2 de l'ordonnance de l'Assemblée fédérale du 6 octobre 2006 sur le financement de la mensuration officielle (OFMO; RS **211.432.27**).

¹⁰ Cf. l'art. 49 de la loi fédérale du 20 décembre 1957 sur les chemins de fer (LCdF; RS **742.101**).

¹¹ Cf. art. 27 et 62a de la loi fédérale du 24 janvier 1991 sur la protection des eaux (LEaux; RS **814.20**).

¹² Cf. art. 22 de la loi fédérale du 22 décembre 1916 sur l'utilisation des forces hydrauliques (LFH; RS **721.80**).

¹³ Cf. message LSu, FF **1987 I 397**.

En 2006, 58 indemnités ont été versées pour un montant total de quelque 16 milliards.

Tableau 2

Aperçu des trois indemnités les plus élevées

		En millions de fr.	C 2004	C 2005	C 2006
318.3600.001 A2310.0327	Prestations versées par la Confédération à l'AVS		5030	5045	5095
318.3600.003 A2310.0328	Prestations versées par la Confédération à l'AI		4175	4345	4340
328.3600.001 A2310.0346 A2310.0416 A4100.0125	Contribution financière de la Confédération au domaine des EPF		1788	1826	1880

2.1.4 Contributions à des organisations internationales

Les indemnités et les aides financières perçues par des Etats étrangers ou des organisations ou internationales ayant leur siège à l'étranger sont évoquées dans le présent rapport sous les vocables de contributions obligatoires ou volontaires ou de contributions à des organisations internationales.

Le régime des contributions à des organisations internationales a la particularité d'échapper largement à la législation suisse et aux moyens de gestion dont dispose la Confédération en matière de subventions. Généralement, les allocataires de ces contributions bénéficient d'un statut de droit international public. Ils ne sont donc pas soumis au droit suisse et sont le plus souvent domiciliés hors du territoire suisse. Si les principes de la loi sur les subventions s'appliquent aussi aux contributions à des organisations internationales, celles-ci sont par contre expressément exclues du chap. 3 de la loi concernant les dispositions générales applicables aux aides financières et aux indemnités (art. 2, al. 4, LSu).

On considère comme *contributions obligatoires* uniquement les contributions que la Confédération verse à des institutions internationales à laquelle elle a adhéré sur la base d'un accord ou d'une convention de droit international public. Le montant d'une telle contribution, qui revêt un caractère contraignant (statutaire) et automatique, est déterminé en général par application au budget de cette institution d'une clé de répartition approuvée par les Etats membres. La contribution obligatoire est en principe une participation au financement du budget ordinaire (dépenses de fonctionnement) de l'organisation.

Des *contributions volontaires* sont également versées. Leur point commun avec les contributions obligatoires est l'allocataire. En revanche, l'octroi de la contribution volontaire ne découle pas d'une obligation statutaire, mais dépend en principe de la libre appréciation de la Confédération. Ce type de contributions sert le plus souvent à soutenir des programmes ou des actions spécifiques s'ajoutant à ceux qui sont financés par le biais du budget ordinaire de l'organisation.

Le compte 2006 comprend 68 contributions à des organisations internationales pour un montant d'un peu plus d'un milliard de francs: deux tiers d'entre elles sont des contributions obligatoires et un tiers des contributions volontaires à des organisations internationales qui sont cependant dans une grande mesure prises en compte dans l'aide au développement fournie par la Suisse ou dans le domaine Formation, Recherche, Innovation.

Tableau 3

Aperçu des trois contributions obligatoires les plus élevées à des organisations internationales

		En millions de fr.	C 2004	C 2005	C 2006
202.3600.005	Reconstitution des ressources		147	153	159
A2310.0286	de l'AID				
201.3600.181	Contribution obligatoire		82	116	79
A2310.0255	de la Suisse à l'ONU				
325.3600.311	Laboratoire européen pour la		61	33	32
A2310.0200	physique des particules (CERN)				

2.2 Importance des subventions pour les finances fédérales

2.2.1 Présentation des subventions dans le nouveau modèle comptable de la Confédération (NMC)

Le nouveau modèle comptable de la Confédération utilisé depuis le budget 2007 a amené différentes modifications qui ont également des conséquences pour les subventions.

Dans l'ancien modèle comptable, les subventions figuraient dans trois groupes de comptes du compte financier: les contributions aux tâches courantes figuraient dans le groupe de comptes 36; les prêts accordés et les participations dans le groupe de comptes 42 et les contributions à des investissements dans le groupe de comptes 46.

Dans le nouveau modèle comptable, la Confédération présente ses charges et ses revenus dans un compte de résultats et dans un compte des investissements. Les subventions sous forme de prêts, de participations et de contributions à des investissements sont portées au compte des investissements. Les contributions aux dépenses courantes sont quant à elles inscrites dans le compte de résultats.

Le présent examen se fonde sur l'exercice 2006, par conséquent sur l'ancien modèle comptable. Afin que les subventions puissent être rapidement trouvées dans le rapport selon le nouveau modèle comptable, les postes de crédits selon ce nouveau modèle sont présentés à l'annexe 1 pour toutes les subventions examinées.

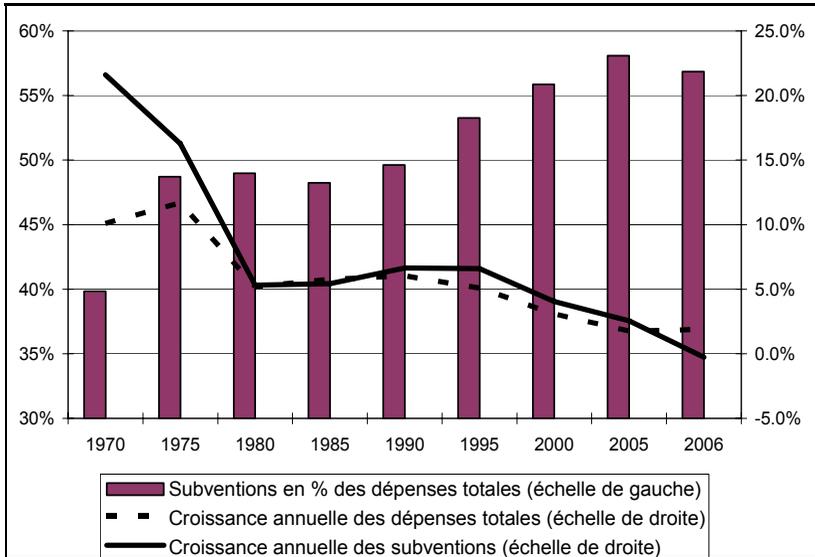
2.2.2

Importance pour les finances fédérales

Les subventions représentent le poste de dépenses le plus important dans le budget de la Confédération. Les dépenses inscrites à ce titre dans le compte d'Etat 2006 se montaient à près de 30 milliards. Le montant des subventions est presque neuf fois plus élevé qu'en 1970.

Graphique 1

Evolution des subventions et des dépenses totales de 1970 à 2006



La part des subventions dans les dépenses totales de la Confédération ne cesse de croître. Entre 1970 et 2005, elle est passée de 40 % à près de 60 %.

Dans le compte d'Etat 2006, la part des subventions recule légèrement à 57 % des dépenses totales, alors qu'elle se montait à 58 % en 2005. Ces chiffres ne comprennent pas les dépenses annuelles de la Confédération pour la construction, l'entretien et l'exploitation des routes nationales (2006: près de 2 milliards). Le rapport 1997 sur les subventions précisait déjà que les contributions fédérales aux routes nationales ne sont pas des subventions, étant donné que ces routes constituent une tâche d'intérêt commun de la Confédération et des cantons et qu'il n'existe par conséquent pas de bénéficiaire étranger à l'administration fédérale que l'on puisse distinguer clairement de la Confédération¹⁴. Toutefois, comme les contributions présentent certaines analogies avec les subventions, elles ont à l'époque été prises en compte dans l'examen. L'entrée en vigueur de la RPT a rendu cet argument caduc, du moment que les routes nationales ont perdu leur caractère de tâche commune pour relever de la seule compétence de la Confédération. Le présent rapport sur les sub-

¹⁴ Rapport du Conseil fédéral du 25 juin 1997 sur l'examen des subventions fédérales (Rapport sur les subventions), FF 1998 1730.

ventions ne considère donc plus les contributions fédérales aux routes nationales comme des subventions.

Tableau 4

Montant des subventions et part dans les dépenses totales

	1970	1975	1980	1985	1990	1995	2000	2005	2006
Dépenses totales en millions	7 956	13 827	17 816	23 574	31 616	40 528	47 131	51 403	52 377
Subventions fédérales en millions	3 170	6 734	8 727	11 371	15 689	21 585	26 326	29 853	29 775
Part des subventions en % des dépenses totales	40 %	49 %	49 %	48 %	50 %	53 %	56 %	58 %	57 %

2.2.3 Principes et critères d'évaluation

En raison de l'importance des subventions dans le budget de la Confédération, la loi sur les subventions prévoit aux art. 6 à 10 des principes auxquels le Conseil fédéral et l'administration doivent se conformer dans l'élaboration de la législation régissant les aides financières et les indemnités.

Conditions préalables et principes particuliers applicables à l'octroi d'aides financières

L'art. 6 LSu énumère les *conditions préalables* qui doivent être remplies pour qu'une *aide financière* puisse être accordée. L'art. 6, LSu exige que la tâche à financer réponde à l'intérêt de la Confédération (let. a) et que, selon les critères d'une juste répartition des tâches et des charges entre la Confédération et les cantons, ceux-ci ne peuvent pas accomplir ou promouvoir seuls la tâche en question (let. b). Il convient en l'occurrence de tenir compte du principe de subsidiarité. L'aide financière doit correspondre à une nécessité (let. c): la tâche ne peut être dûment accomplie sans l'aide financière de la Confédération, mais il faut auparavant que les efforts d'autofinancement qu'on peut attendre du requérant aient été accomplis et que toutes les autres possibilités de financement aient été épuisées (let. d). De plus, une aide financière ne doit être accordée que si elle est la mesure la plus appropriée et qu'il n'existe pas d'autres solutions plus efficaces (par ex. prise en charge par un tiers, perception de taxes incitatives, règles de conduite à effet contraignant; let. e). Si l'aide financière envisagée remplit ces conditions, les dispositions nécessaires peuvent être édictées (message LSu, ch. 224.2).

L'art. 7 LSu fournit des indications sur l'aménagement des aides financières. La règle d'économie est le grand principe à observer en la matière: l'aide financière se limitera au montant absolument nécessaire pour atteindre l'objectif visé. On renoncera donc au luxe et au perfectionnisme excessif. Le montant de l'aide financière dépend de l'intérêt de la Confédération. Ainsi, plus la Confédération a intérêt à ce que la tâche soit réalisée, plus l'aide financière pourra être élevée. Ce faisant, il importe de prendre en compte la capacité économique de l'allocataire et d'exiger qu'il participe raisonnablement au financement. Dans la mesure du possible, les montants attribués seront fixés de manière globale ou forfaitaire, car cette façon de

faire contribuera dans bien des cas à trouver des solutions plus économiques et plus simples du point de vue administratif. Ce principe s'applique également à l'octroi d'aides financières dans le cadre de conventions-programmes, introduit à travers la RPT (let. i). Les aides forfaitaires se calculeront sur le coût présumé de solutions jugées avantageuses, ce qui supprimera les travaux de contrôle et évitera d'autres complications administratives. La méthode du forfait est appropriée avant tout lorsque ce n'est pas le mode d'exécution mais un certain résultat qui compte et que l'on dispose de données empiriques fiables. Lorsque l'allocataire porte lui-même un intérêt réel à l'activité en question, il est indiqué de prendre en compte sa capacité économique. Dans les cas où cet intérêt est moins marqué, la capacité financière de l'allocataire joue bien entendu un rôle moins important. Les aides financières auront si possible un caractère temporaire et elles seront envisagées comme aides de démarrage, de réaménagement ou de relais. Pour garantir la gestion budgétaire des dépenses que la Confédération affecte aux aides financières, les dispositions pertinentes devront contenir des réserves concernant les crédits et des taux maximums (message LSu, ch. 225).

L'art. 8 LSu précise que les cantons qui complètent les aides financières de la Confédération participent en règle générale à l'exécution. En l'occurrence, il convient de coordonner l'activité des autorités concernées et d'éviter des doubles charges.

Conditions préalables et principes particuliers applicables à l'octroi d'indemnités

L'art. 9 LSu fixe les conditions préalables à l'octroi d'indemnités. L'obligation d'accomplir une tâche déléguée par la Confédération ne s'accompagne en effet pas nécessairement du droit à une indemnité. Dans ce genre de situations, l'octroi d'allocations relève de la compétence du législateur. Pour décider si une indemnité se justifie ou non, on considérera l'intérêt propre de l'obligé, les avantages qu'il retire de la tâche attribuée et l'ampleur des charges financières. Si la tâche répond essentiellement à l'intérêt propre de l'obligé, il n'est pas légitime d'allouer des indemnités (al. 1, let. a). Il en est de même lorsque la prise en charge de tâches est aussi source d'avantages financiers (par ex. transfert d'activités économiques dont la Confédération détient le monopole; al. 1, let. c). Les critères permettant d'évaluer la charge financière supportable (al. 1, let. b) sont notamment: le rapport existant entre l'intérêt personnel à l'exécution de la tâche et la charge financière impliquée; la notion de «sacrifice particulier» lorsque seulement quelques personnes sont touchées par l'obligation; la nature de l'obligation. Une indemnité ne se justifie guère dans le cas d'obligations qui représentent des «conditions d'activité» générales de notre régime économique (par ex. les dispositions sur la protection des travailleurs ou sur la protection des consommateurs).

Comme dans le cas des aides financières, le principe de la juste répartition des tâches et des charges entre la Confédération et les cantons s'applique aux indemnités versées aux cantons (al. 2). Des indemnités peuvent être allouées aux cantons lorsque la Confédération transfère à ceux-ci des obligations allant au-delà de la législation-cadre et que les cantons ne bénéficient que d'une marge de décision et de manœuvre restreinte. On renoncera toutefois au versement d'indemnités lorsque la législation-cadre attribue aux cantons la responsabilité principale de la tâche à exécuter (al. 2, let. a). Les cantons assurent en effet depuis toujours gratuitement l'exécution administrative du droit fédéral et seules les tâches qui dépassent ce cadre méritent indemnisation (al. 2, let. b). De plus, l'indemnisation se justifie seulement

si les frais ne peuvent pas être mis à la charge des bénéficiaires ou de ceux qui sont à l'origine des mesures prises (al. 2, let. c).

Lors de l'élaboration d'actes normatifs régissant les indemnités, il convient de respecter le principe d'économie, de se fonder sur un système forfaitaire et de tenir compte des impératifs de la politique financière (art. 10, al. 1, let. a, c et d, LSu). On se référera à cet égard aux explications qui précèdent à propos des aides financières. Le montant de l'indemnité est fonction de l'intérêt de ceux à qui incombe la tâche et des avantages inhérents à l'accomplissement de celle-ci. En ce qui concerne les indemnités pour les cantons, il convient en outre de tenir compte de la marge du canton sur le plan de l'élaboration et de la décision, et de la possibilité pour les bénéficiaires et les personnes qui ont rendu la mesure nécessaire de participer aux coûts. En vertu de la loi sur les subventions, les indemnités aux cantons sont en règle générale octroyées dans le cadre d'une convention-programme. Elles sont également versées lorsqu'un tiers assume la tâche à la place du canton (art. 10, al. 2, LSu).

Les principes et critères d'évaluation décrits ci-avant définissent le cadre des dispositions régissant les subventions, tout en constituant les bases de l'examen périodique des subventions.

2.3 Rôle économique des subventions

2.3.1 Introduction

Lors de l'examen des subventions, il convient également d'évaluer si elles se justifient sur le plan économique.

Sur le plan économique, les subventions peuvent se justifier dans les situations suivantes:

- a. lorsque la concurrence ne produit ou ne livre pas assez de biens nécessaires au bien public, en termes quantitatifs ou qualitatifs, en raison de *défaillances du marché* (par ex. offres culturelles et de formation, infrastructures ferroviaires et routières);
- b. lorsque les revenus et la fortune sont mal répartis, en raison des forces du marché et qu'il convient de procéder à une *redistribution* plus équitable (par ex. réduction de primes).

2.3.2 Correction des défaillances du marché

L'Etat doit intervenir dans les mécanismes du marché seulement si celui-ci ne fonctionne pas ou fonctionne mal, ou en d'autres termes, si le marché ne fournit pas les biens et services attendus. Les économistes parlent dans ce cas de défaillances du marché. L'allocation d'une subvention constitue l'un des moyens d'action de l'Etat pour y remédier. L'Etat peut également résoudre le problème en réglementant le marché. Sous l'angle du présent rapport, les causes majeures de défaillance du marché sont au nombre de trois:

- la prestation de l’allocataire de la subvention a le caractère d’un bien public;
- la subvention vise à compenser les effets externes, ou
- les infrastructures de réseau conduisent à un monopole naturel.

Du point de vue économique, tous les biens produits par le secteur public ne sont pas des *biens publics*. Un bien public peut se définir ainsi: un nombre indéfini de consommateurs peut consommer le même bien ou la même prestation de service sans que l’un des bénéficiaires doive restreindre sa consommation. Les économistes parlent de «*non-rivalité dans la consommation*» (exemple: la réception de programmes de radio et de télévision). La seconde caractéristique d’un bien public réside dans le fait que personne ne peut être exclu de sa consommation, ou du moins qu’une telle exclusion entraînerait des coûts prohibitifs; c’est le principe de «*non-exclusion*» (exemple: les sentiers pédestres). L’évolution des technologies peut entraîner une telle baisse des coûts que l’exclusion devient intéressante. Ainsi, son application à la majeure partie du réseau routier aurait été absurde par le passé, alors que les technologies contemporaines permettent de mettre en œuvre un système de péages non seulement sur les autoroutes, les ponts et les tunnels mais pratiquement partout.

Les biens publics au sens strict sont peu nombreux. La défense nationale ou la protection du paysage en sont des exemples. Bon nombre de biens publics satisfont à un seul des deux critères évoqués ci-avant et ont un caractère hybride, à la fois public et privé. Ainsi, dans le cas de la télévision par câble, le principe d’exclusion peut s’appliquer alors qu’il n’y a pas de rivalité dans la consommation.

A l’inverse, des biens faisant l’objet d’une rivalité dans la consommation et pour lesquels le principe d’exclusion peut être appliqué de manière rentable, rentreront dans la catégorie des *biens privés*. Ces biens sont produits en suffisance par le marché. Du point de vue économique, il n’y a aucune raison de les subventionner.

On parle d’effets externes ou d’*externalités* lorsque le prix d’un bien ou d’un service ne tient pas compte de tous les coûts qu’ils engendrent ou de toute l’utilité qu’on peut en tirer. On distingue les externalités négatives (coûts externes) et les externalités positives (utilité externe).

Des externalités négatives se produisent lorsque les producteurs et les consommateurs ne supportent pas tous les coûts engendrés par la production ou la consommation d’un certain bien et qu’il en résulte une entrave au revenu ou au bien-être de tiers. Les pollution atmosphérique et sonore occasionnée par le trafic routier en est un exemple classique. Une possibilité d’y remédier consiste à relever artificiellement le prix du bien qui génère des coûts externes par le biais de l’imposition (exemple: augmentation de la taxe sur les carburants). Il s’agit d’un moyen direct de corriger une défaillance du marché due à une externalité négative. Un autre moyen consiste à réduire indirectement les externalités négatives par le biais d’une subvention. C’est ainsi que la Confédération subventionne le trafic combiné en réduisant le prix du sillon pour le trafic par wagons complets. Elle abaisse de la sorte artificiellement le prix du trafic ferroviaire et soutient sa capacité concurrentielle par rapport au trafic routier, trop avantageux au vu de ses coûts externes.

Dans le cas d’une externalité positive, à savoir d’une utilité externe, d’autres cercles que les acheteurs et les producteurs impliqués dans le processus économique profitent de la mise à disposition du bien («passagers clandestins»), sans participer à son coût. Les biens et services offrant un avantage externe sont généralement offerts en

trop faible quantité sur le plan macro-économique. Les externalités positives se présentent par exemple dans la formation et la recherche. Grâce aux subventions, les prix obtenus sur le marché deviennent plus intéressants pour les producteurs, ce qui contribue à un approvisionnement du marché optimal du point de vue macro-économique.

Les infrastructures de réseau, notamment routier et ferroviaire, revêtent le caractère d'un monopole naturel. Cela signifie qu'un seul fournisseur est en mesure de proposer les mêmes prestations que ses concurrents à un meilleur prix. Les monopoles naturels dans le domaine de l'infrastructure des transports se caractérisent en particulier par le fait que l'investissement initial pour la construction d'un réseau est très élevé. L'investissement peut donc représenter un obstacle à l'accès au marché. Toutefois, lorsque l'infrastructure a été réalisée, les coûts pour un nouvel utilisateur sont en réalité très faibles (coûts marginaux). En cas de monopole naturel, l'Etat dispose de plusieurs possibilités. Il peut agir au moyen de réglementations ou encore intervenir directement en tant que fournisseur de prestations, comme il le fait, par exemple, en ouvrant une grande partie du réseau ferré suisse ou comme autrefois dans le secteur de la poste et des télécommunications. Le second exemple montre bien comment l'évolution technologique peut éroder un monopole naturel.

2.3.3 Redistribution de ressources

Une subvention peut atténuer les défaillances du marché mais peut aussi viser uniquement la réallocation des ressources. La politique de redistribution permet d'adapter après coup la répartition des revenus et de la fortune issue des forces du marché à une nouvelle conception de l'équité. Le système fiscal progressif est un instrument important de redistribution. En outre, les subventions permettent aussi d'assurer des redistributions au niveau des dépenses. C'est le cas des paiements directs dans l'agriculture, de la réduction individuelle de primes d'assurance ou de l'encouragement à la construction de logements.

3 Premiers examens globaux des subventions de 1997 et 1999

3.1 Objet

Le premier examen global des subventions s'est déroulé *en deux étapes*. Les subventions dans les domaines des routes, de la formation et de la recherche fondamentale, des relations extérieures et de l'agriculture, en particulier, ont été examinées en premier¹⁵. La seconde étape a porté sur les contributions à des organisations internationales, aux assurances sociales publiques et sur les subventions dans le domaine de l'asile, de l'agriculture et de l'aide au développement¹⁶.

¹⁵ Rapport du 25 juin 1997 sur les subventions, FF **1998** 1721 ss

¹⁶ Rapport du Conseil fédéral du 14 avril 1999 sur l'examen des subventions fédérales, deuxième partie (Rapport sur les subventions, 2^e partie), FF **1999** 7219 ss

3.2

Principaux résultats

Le Conseil fédéral a résumé les conclusions du premier examen global des subventions comme suit: «Considérée dans son ensemble, la première série d'examens portant sur les subventions a mis au jour un potentiel d'améliorations non négligeable. La suppression de subventions obsolètes, la réduction de contributions trop élevées, la restructuration logique de systèmes de subventionnement compliqués et mal ciblés, ainsi qu'une répartition plus juste des tâches et des charges entre la Confédération et les cantons, ne peuvent qu'alléger sensiblement les budgets publics et améliorer l'accomplissement des tâches de l'Etat».

Sur les 359 subventions examinées dans le cadre de l'examen, 221 nécessitaient des mesures. Au total, quelque 400 mesures ont été prises pour supprimer les carences constatées. Ces mesures peuvent être regroupées thématiquement comme suit:

- 25 % des mesures visaient une *amélioration de la gestion* en matière de subventions. Des conditions et des objectifs mieux définis ont avant tout été demandés afin que la Confédération puisse avoir une plus grande influence sur l'emploi des ressources. En outre, beaucoup de subventions devaient être temporaires. La limitation de la durée est sans doute la forme de gestion la plus radicale car elle oblige à s'interroger périodiquement sur la nécessité d'une subvention. Si cette nécessité n'est pas avérée, la subvention est supprimée faute de base légale (à ce sujet, voir également le ch. 6).
- 20 % des mesures avaient pour but de *renforcer l'efficacité des procédures*. Il fallait notamment améliorer la coordination, alléger les structures et répartir plus clairement les tâches et les compétences. Le versement des subventions devait en outre être simplifié au moyen d'un système de forfaits.

D'autres mesures demandaient que certaines subventions soient examinées:

- dans le cadre de la *RPT* (18 %),
- sur le plan matériel, en vue de leur *suppression ou de leur réduction* (14 %),
- en rapport avec leur *efficacité* (7 %),
- en rapport avec leur *financement*, notamment en vue de la participation de tiers ou de l'allocataire (6 %).

Le tableau suivant indique les compétences décisionnelles concernant la mise en œuvre des mesures requises.

Tableau 5

Compétences en matière de corrections

Compétences	Mesures en %
Parlement (lois fédérales, arrêtés fédéraux)	36
Conseil fédéral (ordonnances, directives)	23
Administration (modifications de pratique)	33
Non spécifié, examen dans le cadre de la RPT	8
Total	100

3.3 Mise en œuvre des résultats du premier examen des subventions et conclusions du controlling

Le premier examen portant sur l'ensemble des subventions s'est achevé en 2002, lors de la publication du cinquième et dernier rapport de controlling élaboré par l'Administration fédérale des finances à l'attention du Conseil fédéral. A cette date, 89 % des mesures avaient été soit appliquées, soit étaient en cours de réalisation. D'après le rapport, pratiquement toutes les mesures devaient être en cours de réalisation à fin 2005, dont un bon nombre dans le cadre de la RPT.

Selon le cinquième rapport, le premier examen global des subventions a permis de réaliser des économies de l'ordre de 100 millions dans les années 2000 à 2002, de 130 millions dans les années 2003 et 2004 et de 210 millions à partir de 2005. Ces chiffres doivent toutefois être relativisés du fait que les économies découlant de nombreuses mesures ne peuvent pas être quantifiées avec exactitude.

4 Bases de l'examen des subventions 2008

4.1 Structure et contenu de la banque de données des subventions

Le premier examen des subventions a été réalisé sur la base d'une banque de données. Celle-ci a été mise à jour dans le cadre du deuxième examen et comprend quelque 400 subventions actuelles. Les prestations de la Confédération à l'AVS et à l'AI, de plus de 5 et plus de 4 milliards et la réduction individuelle de primes d'assurance, de plus de 2 milliards en 2006, sont les trois subventions les plus élevées. Les contributions à la formation de marins, soit 2500 francs par an sont la subvention la moins élevée. En sus du montant des subventions, la banque de données fournit des indications détaillées sur chaque subvention. Celles-ci ont été recueillies par l'Administration fédérale des finances dans les offices compétents sur la base de questionnaires informatisés. Elles portent notamment sur:

- *les bases légales* de la subvention,
- *le genre et la forme* de la subvention (par ex. aide financière ou indemnité, contribution à fonds perdu ou prêt),
- *les conditions et la marge d'appréciation* de l'octroi de la subvention (par ex. versement lié aux propres prestations de l'allocataire; marges d'appréciation sur le montant ou la durée de la subvention),
- *la base de calcul* servant à déterminer la subvention (dépenses, coûts, montant forfaitaire),
- *la gestion financière et matérielle* (gestion fondée sur un crédit d'engagement ou sur un plafond des dépenses; fixation d'une durée; mandat de prestations; évaluation de l'efficacité de la subvention),
- *les perspectives* de la subvention à l'avenir (la subvention sera-t-elle influencée par de nouvelles conditions-cadres ou par des projets en cours? Des solutions de rechange ont-elles été examinées?).

Un extrait de la banque de données est en ligne depuis fin juin 2006 à l'adresse <http://www.efv.admin.ch/f/themen/bundesfinanzen/subventionen/subventionsbericht.php>¹⁷ avec les caractéristiques de chaque subvention (telles que les données de l'allocataire, le type de subvention, son montant, et les prestations qu'elle finance). Les internautes peuvent rechercher une subvention soit par département compétent, soit par groupe de tâches. Les données publiées sur Internet sur les subventions fédérales jouissent d'un vif intérêt: le DFF enregistre une moyenne mensuelle de 32 500 utilisateurs.

4.2 Objet et critères de l'examen

Le présent examen porte sur l'ensemble des subventions de la Confédération figurant dans la banque de données. On a toutefois renoncé à un examen détaillé dans les cas suivants:

- a. lorsque la suppression de la subvention est imminente;
- b. lorsque la subvention vient d'être réexaminée dans le cadre d'une réorganisation et que le recul n'est pas suffisant pour qu'on puisse identifier les mesures à prendre;
- c. lorsque la Confédération ne dispose pas de marge de manoeuvre concernant la forme et les possibilités de gérer la subvention.

Pour ces raisons, les subventions suivantes n'ont pas été examinées:

- les subventions qui avaient été ou devaient être *supprimées avant fin 2007*, par ex. l'indemnité versée à la Poste pour le transport de journaux et de périodiques en abonnement, qui aurait dû être supprimée à fin 2007¹⁸;
- les subventions *qui sont entrées en vigueur après le 1^{er} janvier 2003 ou qui ont été totalement révisées entre 2003 et 2007*, par exemple la contribution pour la diffusion de programmes radio dans les régions de montagne (nouvelle subvention), la contribution à la SSR pour Swissinfo et les contributions internationales pour des programmes destinés à l'étranger (révision en vertu de la nouvelle loi du 24 mars 2006 sur la radio et la télévision, RS 784.40);
- les subventions liées à un événement particulier et qui, partant, ont un *caractère unique*, par exemple les contributions de la Confédération pour assurer la sécurité lors du sommet du G8 d'Evian ou les contributions à l'Expo02;
- *les contributions aux assurances sociales*, en raisons des grandes réformes en cours ou en discussion (par ex. contributions fédérales à l'AVS et à l'AI);
- les subventions qui ont été profondément remaniées dans le cadre de la *RPT*: par ex. le domaine des routes nationales passe sous la compétence de la Confédération et n'apparaît plus dans les subventions;

¹⁷ Etat: avril 2008

¹⁸ En 2007, le Parlement a modifié la subvention: l'art. 15 de la loi sur la poste est entré en vigueur le 1^{er} janvier 2008. Le montant de la contribution a été réduit et les critères donnant droit à des taxes préférentielles de transport ont été définis de manière précise dans la loi. Une partie de la subvention est limitée à 2011.

- *les contributions obligatoires à des organisations internationales* que la Confédération ne peut optimiser en raison de conventions ou d'accords internationaux (par ex. contribution de la Suisse à l'UNESCO ou à l'Organisation mondiale de la santé).

Compte tenu de ces critères d'exclusion, 228 subventions ont été examinées sur les 361 qui ont été versées en 2006. Les données reposent sur l'exercice 2006, bien qu'elles soient présentées conformément à la nouvelle classification fonctionnelle utilisée pour la première fois dans le budget 2007 («catalogue des tâches»).

Lors de ce deuxième examen global des subventions, le Conseil fédéral a mis l'accent sur l'application efficiente et économique de la politique en matière de subventions.

Chaque subvention a été appréciée sous les aspects suivants:

- L'intervention étatique est-elle encore nécessaire et se justifie-elle (*validité des objectifs*)?
- L'objectif de la subvention est-il atteignable? Y a-t'il d'autres mesures qui permettraient d'atteindre plus facilement le même objectif (*efficacité*)?
- Les moyens engagés sont-ils en rapport avec le résultat visé ou les prestations à fournir (*efficience de l'engagement des moyens*)?
- L'octroi et la gestion de la subvention sont-ils rapides, simples, efficaces, et de niveau approprié (*efficience de la procédure*)?

La *validité des objectifs* peut être remise en question si l'importance de la prestation subventionnée est réduite à la suite d'une modification de la situation, par exemple lorsqu'une ouverture des marchés entraîne la disparition de la défaillance du marché dans le domaine encouragé, rendant ainsi l'intervention de l'Etat superflue ou lorsque la nécessité de corriger la répartition (sociale, régionale, intergénérationnelle, entre les minorités linguistiques) diminue. Si l'objectif n'est pas clair ou que sa pertinence est discutable, le réexamen ou la suppression de la subvention sont demandés.

En ce qui concerne l'*efficacité* de la subvention, l'examen permet de déterminer si d'autres mesures étatiques ou une meilleure répartition des tâches entre la Confédération et les cantons permettent d'atteindre plus facilement l'objectif supérieur visé (par ex. passage d'une aide ciblée sur l'objet à une aide ciblée sur l'allocataire).

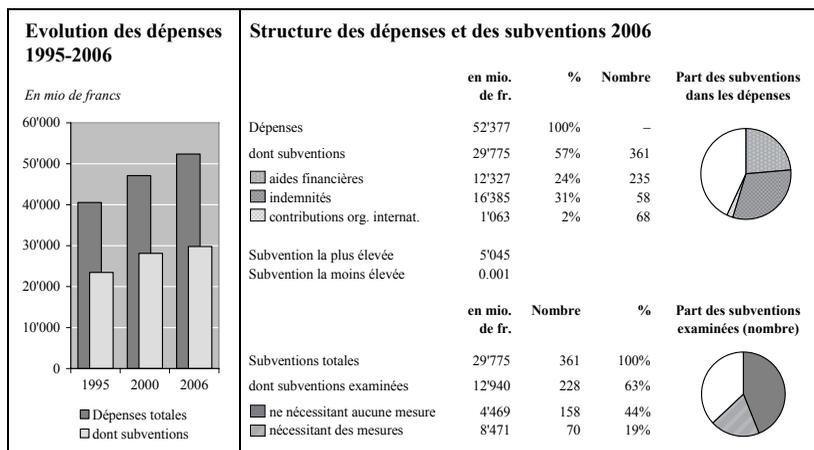
L'*efficience de la subvention* porte principalement sur l'efficacité économique de l'engagement des moyens. Il est possible de créer des incitations pour optimiser l'utilisation des fonds, par exemple en remplaçant le remboursement des frais effectifs ou l'octroi d'une garantie de déficit par le versement de montants forfaitaires, par une limitation de la subvention dans le temps ou par l'obligation pour l'allocataire de fournir de façon déterminante ses prestations propres.

Enfin, la *procédure* d'octroi des subventions peut être qualifiée d'efficiente si elle est simple et rapide. La procédure est efficiente si par ex. elle permet d'éviter les chevauchements dans l'appréciation d'une demande, qu'elle n'implique pas le recours à des commissions d'octroi ad hoc, que seule la Confédération (et non l'allocataire) procède au contrôle de l'efficacité à intervalles appropriés ou que le Conseil fédéral surveille les premiers allocataires et non les bénéficiaires finals de la subvention.

L'examen de chaque subvention en fonction des critères mentionnés ci-dessus se poursuit par une évaluation globale. Le Conseil fédéral présente des mesures ciblées à chaque fois qu'un besoin d'optimisation apparaît. Un aperçu des résultats de l'examen des subventions par groupe de tâches figure dans le ch. 5; les résultats par subvention sont regroupés dans l'annexe 1.

5 Résultats de l'examen

5.1 Vue d'ensemble



En 2006, la Confédération a effectué des paiements en relation avec 361 subventions, pour un montant total de près de 30 milliards, ce qui correspond à 57 % de ses dépenses totales¹⁹.

Avec 235 subventions, les aides financières se taillent la part du lion. Les indemnités et les contributions à des organisations internationales correspondent à 58 et 67 subventions. En termes de montants, ce sont toutefois les indemnités qui occupent la tête du classement, puisqu'elles se sont chiffrées en 2006 à environ 16,4 milliards au total, soit en moyenne à 280 millions par subventions. Viennent ensuite les aides financières, avec un total de 12,3 milliards et une moyenne d'un peu plus de 50 millions par subvention. Les contributions à des organisations internationales se sont élevées à environ 1,1 milliard, avec une moyenne de 16 millions par subvention.

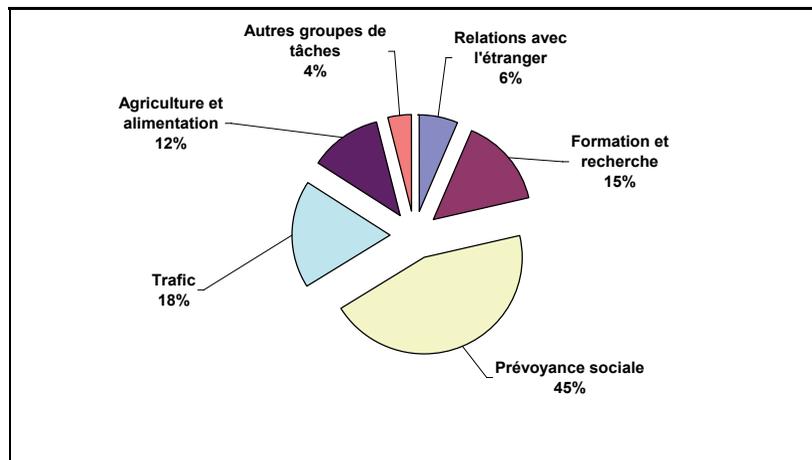
Les subventions se répartissent sur 12 groupes de tâches. Seul le groupe de tâches Finances et impôts, qui englobe essentiellement les Parts de tiers aux recettes de la Confédération et le Service de la dette, ne comprend pas de subventions. En 2006, la plus grosse part de subventions, soit 45 %, revenait au groupe de tâches Prévoyance sociale. Suivaient à quelque distance les groupes de tâches Trafic (18 %), Formation

¹⁹ Les prestations de la Confédération en faveur des routes nationales ne sont plus considérées comme des subventions, étant donné qu'en raison de la RPT elles relèvent de la seule compétence de la Confédération.

et recherche (15 %), Agriculture et alimentation (12 %) et Relations avec l'étranger – coopération internationale (6 %). La part de tous les autres groupes de tâches dans les subventions fédérales était égale ou inférieure à 1 %.

Graphique 2

Répartition des subventions selon les groupes de tâches de la Confédération, en pour-cent



L'importance des subventions destinées à chaque groupe de tâches par rapport aux autres dépenses fournit des informations plus pertinentes que la répartition des subventions fédérales entre les différents groupes de tâches. En principe, on peut affirmer que lorsque la part des subventions est élevée, la Confédération remplit ses tâches en faisant largement appel à des tiers ou en encourageant l'initiative privée. C'est notamment le cas des groupes de tâches Agriculture et alimentation et Formation et recherche, dans lesquels la part des subventions atteint 97 % et 96 %. On trouve à l'opposé, avec 2 % de subventions, le groupe de tâches Défense nationale. Ce faible pourcentage indique que les tâches concernées sont remplies par la Confédération, pratiquement sans exceptions. Le groupe de tâches Conditions institutionnelles et financières affiche la part de subventions la moins élevée (1 %). Ce groupe comprend principalement la préparation de la politique (politique financière, politique fiscale) et les services internes (informatique, constructions).

Part des subventions dans les dépenses totales de chaque groupe de tâches

Groupe de tâches	Dépenses en millions de CHF	Subventions en millions de CHF	Part des subventions en % des dépenses
Agriculture et alimentation	3 645	3 542	97 %
Formation et recherche	4 714	4 500	95 %
Relations avec l'étranger – coopération internationale	2 269	1 876	83 %
Prévoyance sociale	16 246	13 339	82 %
Economie	383	301	79 %
Trafic	7 409	5 344	72 %
Culture et loisirs	437	301	69 %
Santé	194	76	39 %
Protection et aménagement de l'environnement	624	239	38 %
Ordre et sécurité publique	771	156	20 %
Défense nationale	4 216	79	2 %
Conditions institutionnelles et financières	2 206	23	1 %

Sur 361 subventions au total, 228 ont fait l'objet d'un examen plus détaillé. Des mesures se sont révélées nécessaires pour 70 subventions. La mise en œuvre a débuté dans un peu plus de dix cas.

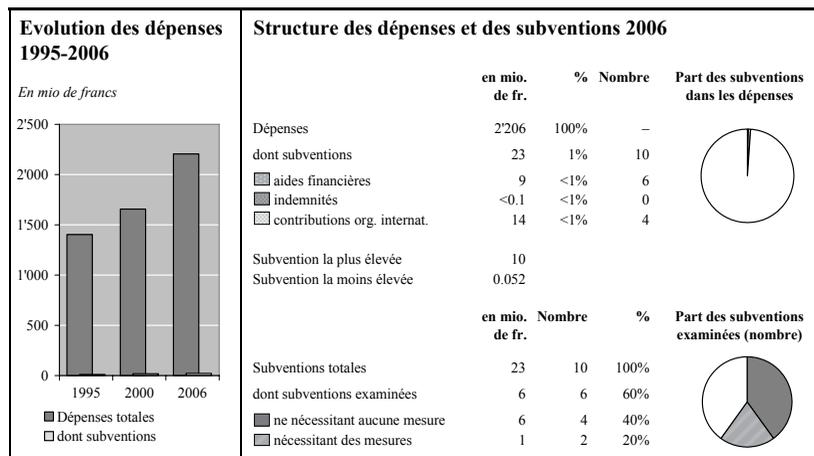
Les résultats de l'examen des subventions sont présentés ci-après par groupe de tâches, selon un schéma uniforme.

Un graphique montre la structure et l'évolution des subventions dans le groupe de tâches concerné. Afin d'éviter les doubles comptages, chaque subvention a été attribuée à un seul groupe de tâches, selon le principe de la prépondérance. Les groupes de tâches se fondent sur la classification fonctionnelle, qui a été révisée en 2007, à l'occasion de l'introduction du nouveau modèle comptable. Les anciens chiffres sont autant que possible convertis. Au sein des groupes de tâches, les subventions se subdivisent, concernant le montant et la quantité, en aides financières, indemnités et contributions à des organisations internationales²⁰.

²⁰ Si une subvention se compose de différents types de subventions, le montant est réparti entre chaque type. Quantitativement, la subvention est attribuée à un seul type de subvention, selon le principe de prépondérance. Par conséquent, dans certains groupes de tâches, il peut arriver qu'un montant, mais pas un nombre figure sous chaque type de subvention. A titre d'exemple, dans le cas des Relations avec l'étranger – coopération internationale, des indemnités de 7 millions sont mentionnées, alors que le nombre d'indemnités est égal à zéro, vu que les subventions sont attribuées, selon le principe de prépondérance, aux aides financières ou aux contributions à des organisations internationales.

Le ch. 5.2.1 donne un aperçu des contenus du groupe de tâches et des objectifs du subventionnement. Le ch. 5.2.2 énumère les subventions du groupe de tâches concerné qui n'ont pas fait l'objet d'examen plus détaillé. Les résultats du dernier examen des subventions sont présentés dans le ch. 5.2.3. Le ch. 5.2.4 aborde les dernières réformes et évolutions intervenues dans le groupe de tâches, dont sont déduites les principales mesures à prendre (ch. 5.2.5). Les conséquences financières des réformes et des mandats d'examen proposés sont dans la mesure du possible quantifiés au ch. 5.2.6.

5.2 Conditions institutionnelles et financières



5.2.1 Groupe de tâches, objectifs et priorités

Le groupe de tâches *Conditions institutionnelles et financières*, très large, englobe les fonctions de conduite centrales de la Confédération (les autorités et leurs états-majors directs), les tâches de gestion et de support qui concernent l'ensemble de l'administration (finances, révision, impôts et douanes, personnel, informatique et logistique), la saisie et le traitement des données, les bureaux chargés de l'égalité (sexes, personnes handicapées), les mesures de prévention du racisme et de la violence et l'organe d'exécution du service civil, qui ont beaucoup moins de poids financièrement. La Confédération dépense 4 % environ de son budget pour l'accomplissement des tâches de l'ensemble du groupe.

Les buts principaux du groupe de tâches consistent à mener des politiques fiscale et budgétaire axées sur la stabilité et la croissance, à acquérir à un prix avantageux les ressources nécessaires à l'activité de l'administration et à les répartir de manière économique. En outre, la détermination et le traitement conformes aux besoins des données sur l'état et l'évolution de la population, de l'économie, de la société, de l'espace et de l'environnement doivent apporter des informations fondamentales pour la politique et la science. Les prestations permettant d'atteindre ces buts sont

fournies essentiellement par la Confédération et sont complétées par des prestations privées. Les subventions jouent un rôle négligeable: elles représentent à peine 1 % des dépenses du groupe de tâches. Deux tiers environ des subventions représentent des contributions à des organisations internationales spécialisées, tandis que plus d'un tiers sont versées par les bureaux chargés de l'égalité et par l'organe d'exécution du service civil à titre d'aides financières.

5.2.2 Etendue de l'examen

Sont par définition exclues de l'examen les contributions obligatoires à des organisations internationales. Cela concerne avant tout les subventions dans les domaines de la météorologie et de la statistique. Les aides financières dans le domaine de l'égalité entre hommes et femmes, de la prévention du racisme et de l'exécution du service civil ont donc été examinées.

5.2.3 Examen des subventions 1997/1999: conclusions et mesures requises

Les subventions du groupe de tâches *Conditions institutionnelles et financières* n'ont pas été examinées en 1997/1999, soit parce qu'elles étaient exclues de l'examen en tant que contributions obligatoires à des organisations internationales, soit parce qu'elles étaient en vigueur depuis trop peu de temps pour mettre un recul suffisant.

5.2.4 Mise en œuvre et évolution du contexte

L'environnement économique et social dans lequel les subventions ont été instituées n'a pas fondamentalement changé depuis l'entrée en vigueur de la loi du 24 mars 1995 sur l'égalité (RS 151.1) et de la loi fédérale du 6 octobre 1995 sur le service civil en 1996 (RS 824.0). Les buts et les besoins peuvent être considérés comme identiques. En outre, il n'y a aucune raison de remettre en question le versement des aides financières pour des projets, qui se révèlent être une forme de financement adéquate pour atteindre les objectifs de la subvention. Par contre, l'expérience montre que le besoin en mesures complémentaires dans le domaine de l'exécution du service civil n'est pas aussi important que prévu.

5.2.5 Principaux résultats de l'examen

Les besoins d'intervention sont peu nombreux et se limitent à deux subventions dans les domaines de l'exécution du service civil et de la prévention du racisme, pour lesquelles le Conseil fédéral prend les mesures suivantes:

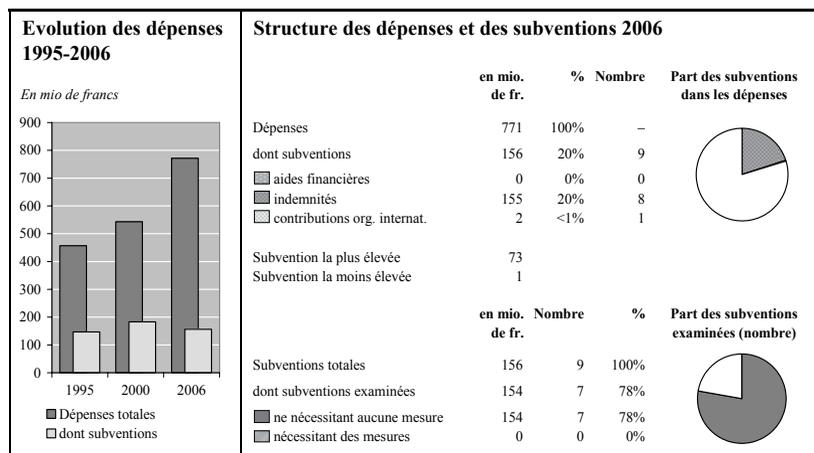
- Remboursement de l'aide sociale pour les cas de rigueur. Cette subvention n'a guère été sollicitée ces dernières années. Compte tenu de sa faible importance, le Conseil fédéral a proposé de la supprimer, dans le cadre de la révision de la loi sur le service civil et de la loi fédérale du 12 juin 1959 sur la taxe d'exemption de l'obligation de servir (RS 661).

- Prévention du racisme: la justification de la subvention sera réexaminée avant 2010.

5.2.6 Conséquences financières

		Millions de francs	2009	2010	2011	après 2011
Economies décidées						
735.3600.003	Remboursement de l'aide sociale		<0,001	<0,001	<0,001	
A6210.0102	pour les cas de rigueur					
Potentiel maximum d'économies						
301.3600.001	Prévention du racisme					0,90
A2310.0139						

5.3 Ordre et sécurité publique



5.3.1 Groupe de tâches, objectifs et priorités

Le groupe de tâches *Ordre et sécurité publique* comprend principalement les tâches d'exécution des peines et des mesures, de police et de surveillance juridique. Il compte parmi les petits groupes de tâches, sa part dans les dépenses atteignant 1,5 % (771 millions en 2006). La part des dépenses affectées aux subventions s'élève à 20 %.

Le but principal de l'engagement de la Confédération dans le domaine de *l'exécution des peines et des mesures* consiste à assurer une exécution des peines respectant la dignité humaine, à resocialiser les délinquants et à assurer la protection de la population par l'application du droit pénal. Il vise à garantir une bonne prise en

charge extracantonale et à respecter les normes internationales en matière d'exécution des peines. Les subventions sont principalement versées sous forme de contributions aux charges salariales des établissements d'éducation, mais aussi de subventions pour la construction de pénitenciers et d'établissements d'éducation et, dans une moindre mesure, pour la réalisation et l'évaluation de projets pilotes.

S'agissant de la *police*, l'accent est mis sur le maintien de la sûreté intérieure, une tâche commune à la Confédération et aux cantons. A cet effet, les corps de police cantonaux et communaux sont indemnisés pour leurs prestations préventives au titre de la protection de l'Etat et pour les mesures visant à assurer la sécurité des personnes et des établissements protégés par le droit international (ambassades). Ces tâches de protection extraordinaires des villes et des cantons sont prioritaires au plan financier.

En subventionnant la mensuration officielle dans le cadre de la *surveillance juridique*, la Confédération entend en particulier garantir la sécurité juridique de la propriété foncière. Financièrement, cette indemnité versée aux cantons ne constitue qu'une petite partie de l'ensemble du groupe de tâches.

5.3.2 Etendue de l'examen

L'indemnité versée à l'Institut de la propriété intellectuelle a été supprimée à partir de 2006 dans le cadre du programme d'allégement budgétaire 2004, on a donc renoncé à examiner la subvention. Les subventions pour la construction d'établissements de détention en phase préparatoire et de détention en vue du renvoi ou de l'expulsion se sont terminées fin 2007 et ne font donc pas non plus l'objet du présent examen. Les contributions obligatoires à des organisations internationales en ont également été exclues.

5.3.3 Examen des subventions 1997/1999: conclusions et mesures requises

S'agissant de *l'exécution des peines et des mesures*, le Conseil fédéral a décidé d'examiner l'engagement dans ce domaine dans le cadre du projet de RPT. Il fallait aussi examiner la possibilité d'introduire à large échelle des contributions fédérales forfaitaires. Aucune mesure n'est requise dans le domaine de la *police*. En ce qui concerne les tâches de protection extraordinaires, on a renoncé à élaborer des propositions de modification, notamment en raison de la réévaluation et de l'intensification imminentes de la surveillance d'objets menacés (ambassades). Pour ce qui est de la *surveillance juridique*, aucune modification n'a été faite en raison de l'examen de la mensuration officielle dans le cadre de la RPT.

5.3.4 Mise en œuvre et évolution du contexte

Dans le cadre de l'introduction de la RPT, la collaboration entre la Confédération et les cantons a été analysée et la subvention dans le domaine de *l'exécution des peines et des mesures* a été jugée adéquate. Des conventions de prestations prévoyant des indemnités forfaitaires ont été introduites au 1^{er} janvier 2008 pour les subventions

d'exploitation. S'agissant des subventions de construction, la loi fédérale du 5 octobre 1984 sur les prestations de la Confédération dans le domaine de l'exécution des peines et des mesures (RS 341) a été adoptée à l'occasion de l'introduction de la RPT, afin d'accroître le caractère contraignant de la planification.

Dans le domaine de la *police*, le Conseil fédéral a décidé des modifications concernant tant la protection des ambassades que la protection de l'Etat. En matière de protection des ambassades, il a approuvé une nouvelle stratégie de mise en œuvre de mesures de protection d'installations protégées par le droit international public à Berne, Genève et Zurich. Cette stratégie, élaborée conjointement avec la CCDJP, prévoit que, dans le cadre du soutien subsidiaire, moins de militaires et davantage de civils seront engagés pour assurer la protection des ambassades. Par ailleurs, le Conseil fédéral a décidé que le DDPS serait compétent à partir de 2008 pour le soutien financier des autorités civiles cantonales en matière de protection des ambassades. Le Conseil fédéral propose au Parlement un élargissement des possibilités de recherche d'informations afin d'améliorer la protection, notamment contre le terrorisme par une modification de la loi fédérale du 21 mars 1997 instituant des mesures visant au maintien de la sûreté intérieure (RS 120). Le message a été adopté en été 2007. En outre, un système de rapports et de contrôle de gestion permettant d'analyser en détail les prestations et les charges des cantons a été mis en place dans le domaine de la protection de l'Etat.

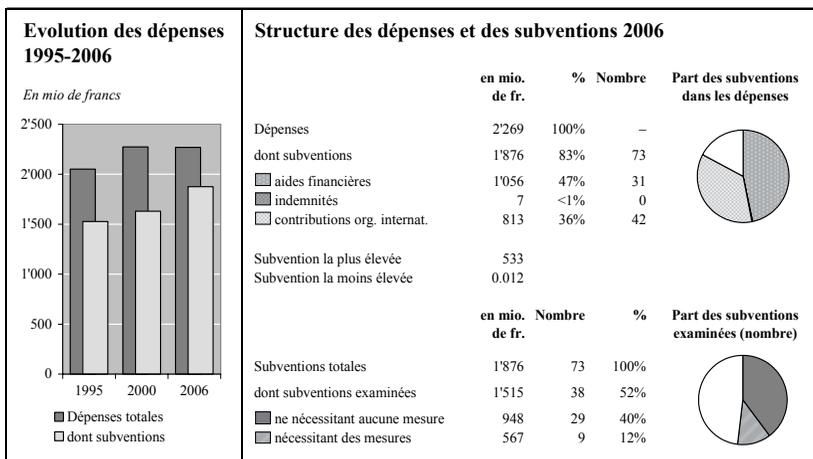
L'introduction de la RPT a également entraîné des modifications au plan de la *surveillance juridique*: les suppléments péréquatifs sont supprimés et des conventions-programmes sont introduites également pour la mensuration officielle.

5.3.5 Principaux résultats de l'examen

Vu les modifications déjà effectuées dans le cadre de la RPT ou en parallèle à celle-ci, aucune mesure supplémentaire n'est requise en matière d'*exécution des peines et des mesures* ni dans le domaine de la *surveillance juridique*. De nouveaux désenchevêtrements de tâches entre la Confédération et les cantons seront étudiés dans le cadre de l'examen des tâches. Aucune mesure supplémentaire n'est non plus nécessaire dans le domaine de la *police*, étant donné que l'exécution et les bases légales ont été adaptées récemment et que la collaboration avec les cantons fonctionne bien dans l'ensemble.

5.4

Relations avec l'étranger – coopération internationale



5.4.1

Groupe de tâches, objectifs et priorités

Les relations avec l'étranger comprennent les prestations au titre de l'*aide aux pays en développement et en transition* et les dépenses au titre des *relations politiques et économiques* de la Suisse avec l'étranger. Les dépenses globales pour les relations avec l'étranger se sont élevées en 2006 à quelque 2269 millions, soit à 4,3 % des dépenses totales de la Confédération. La part des subventions à l'ensemble de ce domaine s'est montée à 1876 millions, soit à 83 %. De cette proportion, 47 % représentent des aides financières et 36 % des contributions obligatoires à des organisations internationales.

La sauvegarde de *l'indépendance, de la sécurité et de la prospérité* du pays est l'objectif supérieur de la politique extérieure suisse. La Confédération participe à la réalisation de cet objectif par sa politique de promotion de la paix, des droits de l'homme, de la démocratie de l'état de droit et par la coopération au développement. Les dépenses au titre des relations avec l'étranger fournissent une contribution importante à la coexistence pacifique des peuples, à la sécurité nationale et internationale et à l'exploitation des ressources naturelles respectueuse de l'environnement. Par ailleurs, pour un pays dépourvu de matières premières, il est important d'entretenir avec le reste du monde des relations politiques stables de manière à favoriser les échanges nécessaires au développement de l'activité économique de la Suisse.

Les prestations dans le secteur de *l'aide aux pays en développement et en transition* contribuent à la réduction des déséquilibres existant entre le Nord et le Sud de la planète et entre les pays d'Europe du Sud-Est. Ces prestations sont motivées par des préoccupations d'ordre humanitaire et économique, mais aussi par la volonté de renforcer la sécurité en général et de promouvoir la paix en réduisant les sources de tensions.

Dans le secteur des *relations politiques*, l'objectif des aides financières est de soutenir des projets ou actions dans l'un ou l'autre des cinq domaines prioritaires de la politique extérieure, à savoir le maintien de la paix, les droits de l'homme, la coopération internationale, la cohésion sociale et l'environnement. Certaines de ces contributions ont également pour but de sauvegarder ou de promouvoir le rôle international de notre pays et, plus particulièrement, de Genève comme siège de nombreuses organisations internationales ou comme lieu de rencontres internationales.

Les *relations économiques* visent à renforcer le commerce extérieur, notamment en assurant leur optimisation et leur coordination par des accords bilatéraux et multilatéraux, en améliorant et en coordonnant les relations de la Suisse avec l'Union européenne, en promouvant et en mettant en oeuvre l'aide au développement économique et en améliorant les conditions de travail et de vie à l'échelle mondiale.

5.4.2 Etendue de l'examen

A l'exception des contributions que la Confédération verse aux organisations internationales auxquelles elle a adhéré sur la base d'un accord ou d'une convention de droit international public, l'ensemble des subventions du domaine des relations avec l'étranger a fait l'objet d'un examen. Les tâches de la coopération au développement, de la politique d'Etat hôte, de la promotion de la paix et de la sécurité, de la présence de la Suisse à l'étranger et d'autres tâches sont concernées.

5.4.3 Examen des subventions 1997/1999: conclusions et mesures requises

Dans le domaine de l'*aide aux pays en développement*, l'examen a établi la nécessité de procéder, de manière plus systématique, à une évaluation régulière de la relation coût-efficacité des actions et à une analyse préventive des risques des pays bénéficiaires. Dans le domaine de l'*aide aux pays en transition*, l'examen a révélé la nécessité d'intensifier la coordination et la complémentarité des divers instruments de coopération technique et d'aide financière.

La plupart des subventions examinées dans le domaine des *relations politiques* n'ont pas de base légale. Elles se fondent le plus souvent sur une décision du Conseil fédéral, prise en vertu de la compétence en matière de politique étrangère que lui octroie la Constitution.

5.4.4 Mise en œuvre et évolution du contexte

L'octroi des aides financières dans le contexte de la politique étrangère a fait l'objet de nouvelles réglementations depuis le début des années 2000. Deux bases légales formelles générales définissent les subventions dans les domaines de la promotion de la paix (loi fédérale du 19 décembre 2003 sur des mesures de promotion civile de la paix et de renforcement des droits de l'homme; RS 193.9) et de la politique d'Etat hôte (loi du 22 juin 2007 sur l'Etat hôte; RS 192.12). S'agissant des aides financières qui ne font pas partie des deux domaines précités (et représentent environ 20 %

du montant des soutiens octroyés par le DFAE au titre de contributions volontaires), le Conseil fédéral a été décidé de fixer un seuil d'intervention au-dessus duquel l'octroi d'une aide financière doit s'appuyer sur une base légale au sens d'une loi formelle. Toutes les aides engendrant des dépenses récurrentes de plus de 2 millions ou des dépenses uniques supérieures à 5 millions doivent désormais s'appuyer sur une base légale. Le Conseil fédéral continue de décider de l'octroi des autres subventions en vertu des compétences que lui confère la Constitution en matière de politique extérieure (art. 184, al. 3, Cst.; RS 101).

Depuis le dernier examen des subventions, la Suisse et l'Union européenne ont conclu les accords bilatéraux I et II et le Conseil fédéral a décidé d'approfondir la collaboration de la Suisse avec ses autres partenaires importants en matière de politique extérieure et de politique économique extérieure. De plus, dans ce contexte, le peuple et les cantons suisses ont approuvé en 2006 la base légale permettant de financer, à hauteur de 1 milliard, des mesures d'encouragement en faveur de la cohésion sociale et économique eu Europe.

La Suisse est devenue membre à part entière de l'ONU en 2002 avec comme conséquence une augmentation substantielle de ses contributions aux différents budgets de cette organisation, à savoir au budget ordinaire, à celui des tribunaux internationaux pénaux et à celui des opérations de maintien de la paix. Les deux premiers sont comptabilisés au titre des relations avec l'étranger, le troisième dans le domaine de la défense nationale. La Suisse a versé quelque 6 millions à l'ONU en 2000 et environ 80 millions en 2006 (dont 33 millions au titre des relations avec l'étranger et 47 millions au titre de la défense nationale). A côté de la contribution versée à l'ONU au titre des opérations de maintien de la paix, la Confédération finance d'autres mesures dans le domaine de la gestion civile des conflits et du renforcement des droits de l'homme, en grande partie à la charge du domaine des relations avec l'étranger (près de 60 millions en 2006).

Dans le domaine de la coopération au développement, les Objectifs du Millénaire pour le développement sont déterminants. La Suisse s'est engagée à ce que le volume de ses dépenses au titre de l'aide publique au développement atteigne 0,4 % de son revenu national brut d'ici à 2010. Ce taux a été atteint en 2004, mais a légèrement baissé en 2007 (0,37 %).

5.4.5 Principaux résultats de l'examen

Dans l'ensemble, selon l'examen des subventions, aucune correction fondamentale n'est nécessaire dans ce domaine.

Dans le domaine de l'*aide aux pays en développement et en transition*, il apparaît que la dispersion géographique et thématique de l'aide occasionne des coûts de transactions élevés. Par ailleurs, la concentration des activités sur un nombre limité de pays d'intervention permet d'accroître la bonne gouvernance, la cohérence, l'impact et la visibilité des programmes. Dans les messages de mars 2008 concernant la continuation de la coopération technique et de l'aide financière et la continuation des mesures de politique économique et commerciale dans le cadre de la coopération au développement, le Conseil fédéral propose de concentrer les activités sur un petit nombre de domaines et de régions.

Dans le domaine des *relations politiques*, il a décidé les mesures suivantes:

- Section suisse du Conseil des communes et des régions d'Europe: la contribution suisse à ladite section est supprimée étant donné que cette institution fait double emploi avec le Bureau de l'intégration DFAE/DFE notamment. Cette mesure est appliquée depuis le 1^{er} janvier 2008.
- Programme des Nations Unies pour l'environnement: le financement du soutien suisse à ce Fonds sera assuré uniquement par l'Office fédéral de l'environnement à partir de l'année 2009. Il en résultera une meilleure transparence et des synergies, de sorte qu'un poste pourra être supprimé au DFAE.
- Aide au désarmement, destruction d'armes chimiques: la Suisse renonce à un nouveau programme et arrêtera définitivement son aide dès que tous les engagements seront honorés.
- Promotion de la Suisse en tant qu'Etat hôte d'organisations internationales: dès le budget 2009, les crédits utilisés pour financer la promotion de la Suisse et de la Genève internationale seront uniquement destinés à des soutiens ciblés et ponctuels, comme à l'origine. A partir de 2010, le crédit sera plafonné au niveau du compte 2006.
- Expositions universelles: à l'avenir, la participation aux expositions universelles de deuxième catégorie sera supprimée. La participation aux expositions de première catégorie ne sera envisagée que si un intérêt spécifique et particulier justifie une présence suisse.
- Présence de la Suisse à l'étranger: la possibilité de centrer davantage le rôle de Présence Suisse sur l'appui des représentations suisses à l'étranger et sur la gestion des projets de participation de la Suisse à des expositions universelles sera étudiée jusqu'à la fin 2008.
- Contributions à des organisations internationales œuvrant en faveur de la protection de l'environnement («Commissions et organisations internationales») et «Problèmes globaux touchant l'environnement». La mesure dans laquelle des contributions volontaires peuvent être supprimées fait l'objet d'un examen. Par ailleurs, les subventions seront regroupées et gérées à l'aide d'un crédit global.

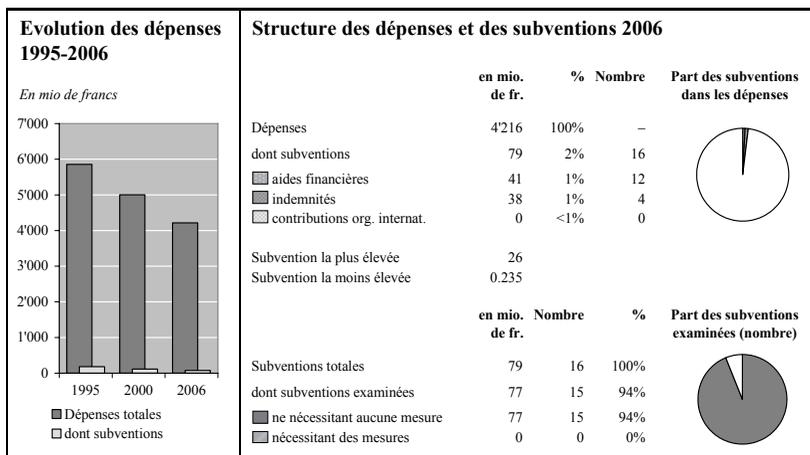
5.4.6

Conséquences financières

		Millions de francs	2009	2010	2011	après 2011
Economies arrêtées						
201.3600.160	Section suisse du Conseil des communes et des régions d'Europe		0,07	0,07	0,07	0,07
A2310.0256						
201.3600.166	Fonds du programme des Nations Unies pour l'environnement		0,15	0,15	0,15	0,15
A2310.0260						
201.3600.177	Aide au désarmement: destruction d'armes chimiques		2,50	2,50	2,50	2,50
A2310.0267						
201.3600.361	Tâches de la Suisse en tant qu'Etat hôte d'organisations internationales			0,70	0,70	0,70
A2310.0276						
201.3600.373	Expositions universelles					2,00
A2310.0281						
Potentiel maximum d'économies						
201.3600.375	Présence de la Suisse à l'étranger			5,00	5,00	5,00
A2310.0283						
810.3600.501	Commissions et organisations internationales			4,30	4,30	4,30
A2310.0124						
810.3600.502	Problèmes globaux touchant l'environnement			3,40	3,40	3,40
A2310.0125						

5.5

Défense nationale



5.5.1 Groupe de tâches, objectifs et priorités

La défense nationale inclut la *défense nationale militaire* et la *coopération nationale pour la sécurité*. En 2006, ce groupe de tâches absorbait 8,2 % (4272 millions) des dépenses de la Confédération, ce qui en fait le quatrième groupe de tâches le plus important. Les subventions ne comptent que pour 2 % des dépenses du groupe et ne jouent donc qu'un rôle marginal. Cela montre que la participation de tiers à l'exécution de ces tâches essentielles de la Confédération est très limitée.

L'octroi de subventions vise quatre objectifs principaux: contribuer à la promotion internationale (civile) de la paix et au renforcement des droits de l'homme; promouvoir la capacité de défense du pays, notamment en améliorant son efficacité, et maintenir l'aptitude au tir des militaires; remettre en état et entretenir le matériel de l'armée; enfin, dans le domaine de la *coopération nationale pour la sécurité*, fournir des places protégées à la population et assurer la protection des biens culturels.

Le soutien de la promotion de la paix – les allocataires sont en particulier trois centres genevois cofondés par la Confédération et le *Centre de politique de sécurité de l'EPFZ* – et de l'*instruction hors du service* est assuré à titre d'aide financière encourageant la fourniture de prestations privées dans l'intérêt de la Confédération. L'essentiel des indemnités va aux cantons pour l'*entretien du matériel de l'armée* effectué sur mandat de la Confédération et aux sociétés de tir pour l'organisation des *tirs obligatoires hors du service*.

5.5.2 Etendue de l'examen

L'examen n'a pas porté sur les contributions aux frais de participation aux cours et exercices relevant de l'ancienne législation sur la protection civile (*cours cantonaux et communaux*), car l'Office fédéral de la protection de la population (OFPP) a cessé de les verser depuis 2006. La nouvelle *formation aéronautique* organisée dans le domaine de la défense depuis 2004 seulement a également été exclue de l'examen. Cette formation regroupe la formation civile, qui relevait auparavant de l'Office fédéral de l'aviation civile (OFAC), et la formation militaire des forces aériennes²¹.

5.5.3 Examen des subventions 1997/1999: conclusions et mesures requises

Lors du dernier examen des subventions, les domaines d'intervention ci-après ont été identifiés:

- *entretien du matériel de l'armée par les cantons* (matériel de corps des formations cantonales): examen, dans le cadre du projet de RPT, de l'opportunité du recours aux ressources des cantons en fonction de l'évolution des besoins de l'armée.
- *formation hors du service*: concentration des aides fédérales sur l'essentiel.

²¹ Le crédit 506/A6210.0129 Protection civile n'est mentionné comme subvention que depuis le budget 2007. Dans le compte 2006, sur lequel se fonde le présent rapport, ce crédit figurait encore dans les investissements de la Confédération.

- *élevage de chevaux et mulets utilisables par l'armée*: abolition de la subvention (réalisée fin 1999).
- *défense nationale civile*: réduction de 10 % des barèmes des contributions.

5.5.4 Mise en œuvre et évolution du contexte

Depuis le dernier examen des subventions dans le domaine de la défense nationale (1997), l'adoption du modèle Armée XXI et la nouvelle réglementation de la protection de la population (désenchevêtrement des tâches de la Confédération et des cantons et financement en fonction des compétences, conformément à la RPT) ont entraîné d'importantes adaptations.

Ainsi, depuis l'entrée en vigueur de la loi fédérale du 4 octobre 2002 sur la protection de la population et sur la protection civile (LPPCi; RS 520.1), plus aucune subvention n'est accordée pour les *abris*. Les paiements qui seront encore effectués probablement jusqu'en 2009 ne visent qu'à honorer des engagements pris sous l'ancien droit. Les rares subventions maintenues dans le domaine de la protection de la population sont inférieures à 1 million par an (*protection des biens culturels*).

De plus, depuis l'entrée en vigueur de la RPT au début de 2008, la responsabilité du domaine logistique (équipement personnel, autre matériel de l'armée) incombe exclusivement à la Confédération. Le regroupement des achats et de l'entretien auprès de la Confédération a réduit les besoins de coordination entre les services d'achat cantonaux et fédéraux précédemment impliqués. La concurrence accrue, qui concerne aussi les exploitations militaires des cantons, se traduit par une utilisation plus économe des fonds publics (économies se chiffrant en dizaines de millions).

Les subventions *tir hors service* et *instruction hors service et sociétés militaires*, qui représentaient un montant d'un peu plus de 11 millions en 2006 (1995: 20 millions), résultent du regroupement de cinq postes. Le recul des besoins financiers s'explique par la diminution des effectifs d'Armée XXI. Le DDPS étudie une concentration ultérieure sur un seul poste budgétaire.

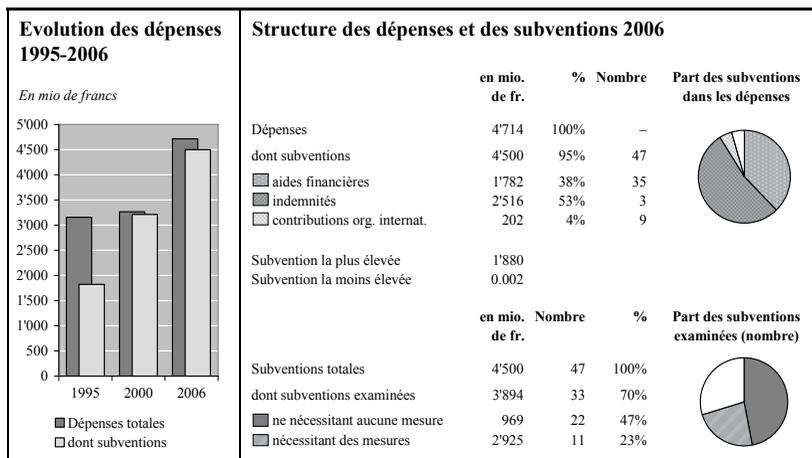
Le domaine de la *promotion internationale de la paix* s'est sensiblement développé en vertu de la loi fédérale du 19 décembre 2003 sur des mesures de promotion civile de la paix et de renforcement des droits de l'homme (RS 193.9), en particulier par l'octroi de contributions aux centres de sécurité politique de Genève (2006: près de 40 millions).

5.5.5 Principaux résultats de l'examen

Les révisions législatives achevées (réformes de l'armée et de la protection de la population), la mise en œuvre de la RPT et les changements apportés par le nouveau modèle comptable (NMC) se sont déjà traduits par des adaptations touchant pratiquement toutes les subventions. Ces adaptations sont conformes aux mesures préconisées dans le rapport sur les subventions de 1997 et vont même parfois au-delà. En ce qui concerne le financement des centres de sécurité politique de Genève, le Conseil fédéral a mis en place, dès 2008, un système d'incitation visant à encourager la recherche de fonds auprès de tiers: 5 % des subventions fédérales ne seront versées que si les projets concernés bénéficient de contributions au moins

équivalentes de la part de tiers. Aucune autre mesure n'est requise pour ce qui est des subventions de la défense nationale.

5.6 Formation et recherche



5.6.1 Groupe de tâches, objectifs et priorités

Le domaine de la formation et de la recherche englobe la promotion de la *formation professionnelle* (y compris les formations supérieures), des *établissements universitaires*, de la *recherche fondamentale*, de la *recherche appliquée*, et des écoles primaires et secondaires (*autres tâches d'enseignement*).

Représentant 9 % (4714 millions) du budget de la Confédération, ce groupe de tâches est un de ceux qui pèsent le plus lourd. Environ 95 % des dépenses qui lui sont consacrées sont des subventions. La plus importante est celle accordée au domaine des EPF.

Les objectifs principaux de la Confédération sont d'assurer durablement, d'améliorer la qualité de la formation et de maintenir l'excellence scientifique nécessaire à la compétitivité et au développement de la place intellectuelle et économique suisse. Conjointement avec les cantons, la Confédération s'engage en faveur d'un *système éducatif perméable*, permettant de suivre des parcours de formation personnalisés et encourageant l'apprentissage permanent, tout au long de l'existence. La Confédération et les cantons travaillent en partenariat pour faire de la qualité et de la diversité de l'offre l'image de marque du système suisse de formation sur le plan international. La Confédération favorise en outre la *recherche fondamentale libre*, comme base du développement harmonieux d'un espace suisse de recherche et de formation, et soutient la relève scientifique. Enfin, elle encourage les *projets de recherche et de développement appliqués* particulièrement prometteurs et le *transfert des connaissances* des établissements universitaires vers l'économie.

Les contributions de la Confédération en faveur de la formation professionnelle, des hautes écoles spécialisées et des universités sont versées aux cantons. Pour ce qui est de la recherche fondamentale, l'essentiel des fonds sont distribués aux chercheurs ou aux instituts de recherche, par l'intermédiaire du Fonds national suisse de la recherche scientifique (FNRS). Les subventions de la Commission pour la technologie et l'innovation (CTI), destinées à la recherche appliquée, sont versées aux hautes écoles et à d'autres installations scientifiques ou à des services de recherche d'écoles techniques sans but lucratif. De plus, depuis la conclusion des accords bilatéraux avec l'UE, la participation aux programmes-cadres de recherche de l'UE revêt une importance croissante pour la recherche en Suisse. Cette contribution est consacrée surtout à la recherche appliquée. Enfin, des subventions importantes sont allouées à des organismes de recherche internationaux (ASE, ESO, CERN, etc.).

5.6.2 Etendue de l'examen

Les domaines dans lesquels les bases légales et les conditions-cadres ont été modifiées récemment n'ont pas été examinés. Il s'agit en particulier de la formation professionnelle, régie par la nouvelle loi fédérale du 13 décembre 2002, entrée en vigueur le 1^{er} janvier 2004 (LFPr; RS 412.10). Cette loi prévoit, entre autres, de passer de subventions axées sur les dépenses à des contributions forfaitaires. L'examen n'a pas porté non plus sur les contributions de membre versées à des organisations internationales, pour lesquelles il n'existe aucune marge de manœuvre, ni quant à leur forme, ni quant au montant.

5.6.3 Examen des subventions 1997/1999: conclusions et mesures requises

L'examen des subventions 1997/1999 a montré que des mesures urgentes étaient requises en particulier dans le *domaine des établissements universitaires* (renforcement de la coordination, limitation de l'aide fédérale à l'essentiel) et renvoyait à ce sujet à la révision de la loi sur l'aide aux universités du 22 mai 1991, déjà entamée à l'époque. Un manque de coordination était également constaté dans le *domaine de la recherche*. En ce qui concerne la *formation professionnelle*, l'examen a mis en évidence la nécessité d'une révision générale de la législation et souligné les difficultés de gestion de l'engagement de la Confédération (indemnités axées sur les dépenses). Enfin, dans le *domaine des bourses d'études*, le Conseil fédéral a décidé de lancer des prêts d'études remboursables et de répartir les responsabilités par domaines de formation dans le cadre du projet de RPT.

5.6.4 Mise en œuvre et évolution du contexte

Entrée en vigueur le 1^{er} avril 2000 pour une durée limitée initialement à fin 2007, la loi du 8 octobre 1999 sur l'aide aux universités (LAU; RS 414.20) dispose de l'octroi de subventions de base axées sur les prestations et du soutien de projets de coopération par des contributions liées auxdits projets. Etant donné que les travaux de préparation d'une loi-cadre sur les hautes écoles reposant sur les nouveaux articles constitutionnels sur l'éducation sont plus longs que prévu, la validité de la LAU

a été prolongée jusqu'à fin 2011, dans le cadre du message du 24 janvier 2007 relatif à l'encouragement de la formation, de la recherche et de l'innovation pendant les années 2008 à 2011 (FRI; FF 2007 1149).

Dans le domaine de la recherche, des progrès ont été accomplis en matière de coordination, en ceci que les organes de promotion de la recherche (FNRS et CTI) ont harmonisé leurs activités, notamment en intensifiant leur collaboration. Au demeurant, la participation de la Suisse aux programmes-cadres de recherche de l'UE ouvre un troisième grand canal de soutien, si bien que le thème de la coordination de l'encouragement de la recherche est appelé à rester d'une brûlante actualité.

Au chapitre de la formation professionnelle, la LFPr prévoit un système de subventions fédérales forfaitaires. Depuis 2008, au terme d'une phase transitoire, la Confédération ne verse plus que des contributions forfaitaires. La nouvelle loi pose néanmoins un problème, dans la mesure où les valeurs indicatives de la participation fédérale montrent que celle-ci augmente dans des proportions plus importantes que prévu, ce qui se traduit de fait par un transfert de charges en faveur des cantons.

Dans le domaine des bourses d'études, les constats effectués lors de l'examen des subventions 1997/99 ont débouché sur l'adoption de mesures relevant, d'une part, du programme de stabilisation 1998 (adoption d'une réserve de crédit dans la loi du 19 mars 1965 sur les aides à la formation, subventions versées par la Confédération pour des prêts d'études) et, d'autre part, du projet RPT (désenchevêtrement partiel).

L'adoption des nouveaux articles constitutionnels sur la formation, le 21 mai 2006, a permis de remplir une condition préalable indispensable de la création d'un espace suisse de formation. Cette révision constitutionnelle visait principalement à contraindre la Confédération et les cantons à coordonner leur action et à coopérer dans tout le domaine de la formation. Ainsi, l'âge d'entrée à l'école, la durée et les objectifs des niveaux d'enseignement et la reconnaissance des diplômes doivent être harmonisés dans tout le pays. Si les cantons ne parviennent pas à s'entendre, la Confédération peut légiférer. Des organes communs à la Confédération et aux cantons seront créés au niveau des hautes écoles, auxquels certaines compétences de gestion de la politique universitaire seront transférées. Enfin, la Confédération peut fixer des principes en matière de formation continue.

5.6.5 Principaux résultats de l'examen

Dans le cadre des réformes en cours, il est nécessaire d'intervenir globalement dans les grands secteurs d'activité du domaine de la formation et de la recherche. Le Conseil fédéral a donc attribué les mandats et pris les décisions ci-après:

- Aide aux universités (y compris hautes écoles spécialisées): la loi fédérale sur l'aide aux hautes écoles et la coordination dans le domaine suisse des hautes écoles, qui a fait l'objet d'une consultation durant le deuxième semestre de 2007, propose une nouvelle conception et une nouvelle gestion du domaine des hautes écoles. Elles visent en particulier à simplifier la structure des organes compétents, à accorder des subventions axées sur les prestations, à mettre à jour les portefeuilles, tant au sein de chaque haute école qu'entre les différents types de hautes écoles, à développer l'assurance qualité et à encourager la concurrence.

- COST: en vue de simplifier les canaux de promotion, la possibilité de supprimer le service autonome de promotion du SER après 2011 est examinée. Les actions peuvent être financées par d'autres canaux.
- CTI: la place de la CTI dans le paysage suisse de la recherche doit être examinée. Le Conseil fédéral a mis en consultation une révision partielle de la loi sur la recherche, qui prévoit un repositionnement de la CTI et qui définit la répartition des tâches avec l'Office fédéral de la formation professionnelle et de la technologie.
- Institutions suisses de recherche: afin d'encourager la recherche de qualité et le transfert du savoir entre les milieux scientifiques et l'industrie, les subventions sont davantage concentrées en matière de microtechnique et la collaboration est renforcée entre les institutions subventionnées (domaine des EPF et Centre suisse d'électronique et de microtechnique SA [CSEM]).
- Domaine des EPF: les changements nécessaires sont examinés dans le cadre de la mise en œuvre du rapport du Conseil fédéral du 13 septembre 2006 sur le gouvernement d'entreprise (FF 2006 7799). Il faut en particulier renforcer la responsabilité des organes et étudier la question du transfert des immeubles au domaine des EPF.

5.6.6 Conséquences financières

		Millions de francs	2009	2010	2011	après 2011
Potentiel maximal d'économies						
325.3600.321	Coopération européenne dans le domaine de la recherche scientifique et technique (COST; dès 2012)					6,50
A2310.0210						
Divers	Mise à jour des portefeuilles/ Accroissement de l'efficacité dans le contexte de la nouvelle loi sur l'aide aux hautes écoles (dès 2012)					n. q.

5.7.2 Etendue de l'examen

Pour ce qui est de la *conservation du patrimoine culturel* et de l'*encouragement de la culture*, la subvention au Swiss Institute de New York n'a pas été examinée, car elle a été supprimée en 2006. On a aussi renoncé à l'examen de plusieurs subventions relevant de la *politique des médias*: indemnisation du transport des journaux, qui aurait dû être abolie dès 2008²², contributions à la recherche sur les médias et à la formation des réalisateurs de programmes (restructuration et nouveau financement conformes à la nouvelle loi fédérale du 24 mars 2006 sur la radio et la télévision, LRTV; RS 784.40) et, enfin, aides aux radiodiffuseurs locaux et régionaux (ne sont plus imputables sur le compte d'Etat en vertu de la nouvelle LRTV).

5.7.3 Examen des subventions 1997/1999: conclusions et mesures requises

L'examen des subventions 1997/1999 a mis en évidence la nécessité d'intervenir prioritairement à trois niveaux. Premièrement, le Conseil fédéral a ordonné d'examiner, dans les domaines J + S, de la conservation des monuments historiques et de la protection du patrimoine culturel, un *désenchevêtrement des tâches s'inscrivant dans le cadre de la RPT*. Deuxièmement, la nécessité de *bases légales* plus solides en matière de promotion du cinéma et d'encouragement de la culture est apparue. Enfin, il y a lieu de *gérer plus efficacement* les subventions aux associations faitières et aux institutions, en concluant avec elles des conventions de prestations.

5.7.4 Mise en œuvre et évolution du contexte

On a renoncé à opérer un désenchevêtrement complet du groupe de tâches Culture et loisirs dans le cadre de la RPT. En revanche, de nouveaux moyens de gestion ont été adoptés dans les domaines de la conservation des monuments historiques et de la protection du patrimoine culturel, sous la forme de conventions-programmes.

En ce qui concerne l'*encouragement de la culture et la politique des médias*, d'importantes révisions législatives sont entrées en vigueur (bibliothèque nationale, cinéma, radio et télévision) ou ont été soumises au Parlement (encouragement de la culture, musée national, Pro Helvetia). Le but est de créer les bases légales nécessaires pour améliorer l'efficacité de la gestion et de l'utilisation des ressources. La culture ne cesse de gagner en importance dans la société de la connaissance et de l'information, ce qui se traduit par une conjoncture plus favorable au parrainage et au mécénat privé.

Enfin, en raison du manque d'exercice croissant de la population, les objectifs du domaine des *sports* – amélioration de la santé et des aptitudes physiques – vont eux aussi prendre de l'importance. Néanmoins, la promotion du sport ne fait pas partie des tâches essentielles de la Confédération, les subventions conservent par conséquent un caractère subsidiaire.

²² Voir note 18

5.7.5 Principaux résultats de l'examen

Compte tenu des révisions législatives achevées ou en cours, il ne reste plus guère de mesures supplémentaires à adopter dans le domaine *encouragement de la culture et politique des médias*. Le Conseil fédéral a néanmoins attribué les mandats d'examen ci-après:

- Salons du livre à l'étranger: regroupement des différentes mesures de promotion du livre et de l'édition en relation avec l'application de la loi fédérale du 17 décembre 1965 concernant la fondation Pro Helvetia (RS 447.1) et de la future loi sur l'encouragement de la culture.
- Coopération européenne dans le domaine du cinéma: examen de la suppression de la contribution à Eurimages, en raison de la participation financière accrue au programme Media de l'UE.
- Musée suisse des transports: examen de la justification et du montant de l'aide financière, dans le cadre de l'élaboration du message sur l'encouragement de la culture, en conformité avec la politique nationale pour les musées.
- A travers les nouvelles lois sur la fondation Pro Helvetia et l'encouragement de la culture, le Conseil fédéral vise une meilleure délimitation des compétences de Pro Helvetia et des autres autorités responsables de l'encouragement de la culture.

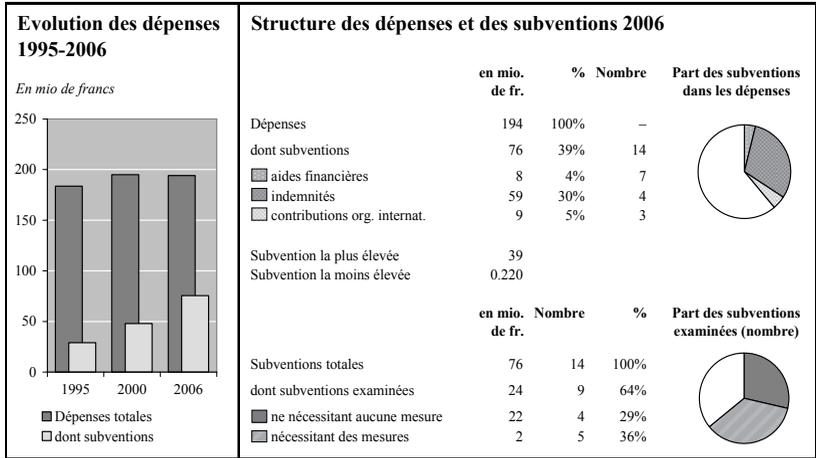
Dans le domaine des *sports*, il sera proposé au Parlement, lors de la prochaine révision de la loi fédérale encourageant la gymnastique et les sports (adoption du message prévue en 2008), d'adopter une formulation potestative pour toutes les dispositions concernant les aides financières et de les compléter par une réserve de crédit, afin d'augmenter la flexibilité du budget. En ce qui concerne J + S, la collaboration avec les cantons sera réglée de manière explicite et transparente.

5.7.6 Conséquences financières

	Millions de francs	2009	2010	2011	après 2011
Potentiel maximal d'économies					
306.3600.105 A2310.0310	Salons du livre à l'étranger		0,66	0,67	0,67
306.3600.152 A2310.0316	Coopération européenne dans le domaine cinématographique		1,00	1,00	1,00
306.3600.322 A2310.0326	Musée suisse des transports		1,60	1,60	1,60

5.8

Santé



5.8.1

Groupe de tâches, objectifs et priorités

Le groupe de tâches Santé se divise en plusieurs sous-groupes – *lutte contre les maladies et prophylaxie, sécurité des denrées alimentaires et santé des animaux* – et compte pour 0,4 % (194 millions) des dépenses totales de la Confédération. Il s'agit donc d'un groupe de tâches mineur.

L'objectif principal de l'action de la Confédération est de lutter contre les maladies, en particulier les maladies transmissibles, et d'en éviter la propagation à l'aide de *mesures de prévention* ciblées. Il s'agit en particulier de mesures de lutte contre le sida, contre l'abus d'alcool, de tabac et de drogues, contre des maladies telles que la tuberculose et le rhumatisme et contre les pandémies. La subvention versée à Swissmedic vise en outre à garantir un niveau élevé de protection de la santé lors de l'utilisation de médicaments, grâce à l'adoption de mesures de nature policière et politique. Pour ce qui est de la *sécurité des denrées alimentaires*, la Confédération vise également à garantir la sécurité des produits et la qualité des denrées alimentaires par des contrôles ciblés. Enfin, dans le domaine de la *santé des animaux*, il s'agit pour l'essentiel de gérer et de lutter contre les épizooties.

Les subventions en faveur de la *lutte contre les maladies et de la prophylaxie* sont versées principalement à la Ligue pulmonaire suisse, à la Ligue suisse contre le rhumatisme, à la Croix-Rouge suisse, à la Société suisse de nutrition et à divers autres centres de référence nationaux, principalement des universités. Quant à la seule subvention relevant du domaine de la *sécurité des denrées alimentaires*, elle est allouée à un service de contrôle externe dans le cadre d'un mandat de prestations visant à garantir la qualité du lait. Les subventions en faveur de la *santé des animaux* servent à l'élimination des déchets carnés et sont allouées directement aux entreprises d'élimination. D'autres aides sont également versées à des organisations d'entraide privées fournissant des services sanitaires pour animaux.

5.8.2 Etendue de l'examen

Dans le domaine de la lutte contre les maladies et de la prophylaxie, l'examen a porté sur neuf subventions. La contribution à l'OMS, entre autres, n'a pas été examinée, car elle fait partie des contributions obligatoires, généralement exclues de l'examen. Pour ce qui est de la santé des animaux, on a examiné les contributions aux services sanitaires pour animaux.

5.8.3 Examen des subventions 1997/1999: conclusions et mesures requises

L'examen des subventions 1997/1999 a porté sur quatorze postes de dépenses au total et onze contributions fédérales ont requis des mesures. Il s'agit pour l'essentiel d'améliorer la gestion au moyen de conventions de prestations et de forfaits. Le Conseil fédéral a en outre décidé d'examiner la suppression de plusieurs subventions. Il a également constaté que les services sanitaires pour animaux sont importants, mais que leur efficacité pourrait être améliorée par le recours à des mandats de prestations.

5.8.4 Mise en œuvre et évolution du contexte

Dans le domaine *lutte contre les maladies et prophylaxie*, des accords sur les prestations ont été conclus avec plusieurs allocataires (Croix-Rouge suisse, Ligue suisse contre le rhumatisme, Ligue pulmonaire suisse, centres de référence nationaux), tandis que quelques subventions mineures étaient supprimées (Ligue contre le cancer, Fondation suisse de recherche sur l'alcool, Fondation Promotion Santé Suisse). Depuis le dernier examen des subventions, plusieurs révisions législatives visant à améliorer la protection de la santé ont été menées à bien ou, pour le moins, entamées (produits thérapeutiques, épidémies, stupéfiants). Dans le domaine des *denrées alimentaires*, les dispositions d'exécution des lois en vigueur ont été remaniées en profondeur, afin de renforcer la sécurité du droit, de mettre en place des structures administratives plus efficaces et d'assurer la compatibilité du droit suisse avec celui de l'UE. De plus, de nouvelles stratégies sont en cours d'élaboration dans plusieurs secteurs: prévention et promotion de la santé, migration et santé, eau et santé, lutte contre les maladies infectieuses et politique extérieure de la santé, auxquelles s'ajoute une stratégie nationale de cybersanté (*eHealth*). Enfin, pour ce qui est des *services sanitaires pour animaux*, l'ordonnance sur l'aide au Service consultatif et sanitaire en matière d'élevage de petits ruminants a été adoptée le 13 janvier 1999. Elle contient des instructions relatives à la fourniture des prestations.

5.8.5 Principaux résultats de l'examen

En ce qui concerne la *lutte contre les maladies et la prophylaxie*, les interventions suivantes s'imposent:

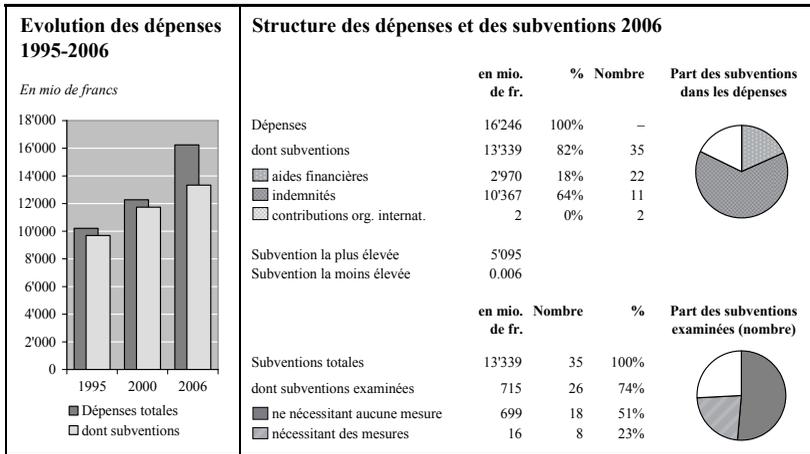
- Il y a lieu d'examiner des optimisations organisationnelles et une concentration des moyens, ainsi que les possibilités de renforcer l'autofinancement.

Ces mesures ne concernent pas en premier lieu les ligues de la santé, mais les activités de prévention d'autres acteurs. Etant donné que ce projet n'en est qu'au stade préparatoire, il n'est pas encore possible d'estimer dans quelle mesure il déchargerait les finances fédérales.

- Croix-Rouge suisse (CRS): la possibilité de supprimer cette subvention à partir de 2010 (au terme de l'échéance du contrat de prestations 2008 à 2009) et d'assurer à l'avenir le financement par les hôpitaux ou par les bénéficiaires des prestations par le biais de taxes d'écolage fait l'objet d'un examen.
- Programme Radon Suisse: les contributions pour les assainissements de bâtiments et pour la formation seront réduites progressivement à partir de 2011; les tâches seront assumées intégralement par les cantons et les propriétaires d'immeubles à partir de 2014.
- Fonds des Nations Unies pour la lutte contre l'abus des drogues: suppression de la subvention à partir de 2009.

5.8.6 Conséquences financières

		Millions de francs	2009	2010	2011	après 2011
Economies arrêtées						
316.3600.006	Programme Radon				0,20	0,50
A2310.0109						
316.3600.074	Fonds des Nations Unies pour la lutte	0,20	0,20	0,20	0,20	0,20
A2310.0109	contre l'abus des drogues					
Potentiel maximum d'économies						
316.3600.004	Croix-Rouge suisse (CRS)			0,30	0,30	0,30
A2310.0109						
Divers	Promotion de la santé					n.q.



5.9.1 Groupe de tâches, objectifs et priorités

Avec une part de 31 % (16 246 millions) dans les dépenses de la Confédération, la prévoyance sociale est le principal groupe de tâches²³. Ses dépenses se répartissent entre les domaines suivants: *assurance-vieillesse, assurance-invalidité et assurance-maladie, prestations complémentaires, assurance militaire, assurance-chômage/service de placement, construction de logements sociaux/encouragement à la construction de logements, migration et aide et assistance sociales*. Plus de 80 % des dépenses sont des subventions.

Une grande partie des tâches relevant de la prévoyance sociale incombent à la Confédération. C'est notamment le cas des assurances sociales et la RPT n'a fait que renforcer cette répartition des compétences, dans la mesure où la Confédération assume désormais seule le financement de la part publique des prestations de l'AVS et de l'AI. Le soutien de la Confédération aux *assurances sociales* a pour principal objectif de contribuer à garantir le revenu ou les moyens de subsistance des personnes âgées, handicapées ou au chômage. Les contributions de la Confédération à *l'assurance-vieillesse et à l'assurance-invalidité* se montent à quelque 9435 millions, soit à 58 % des dépenses consacrées à la prévoyance sociale et à 20 % environ des dépenses de la Confédération. Sans les contributions fédérales à l'AVS et à l'AI en particulier, il faudrait relever d'autant les cotisations prélevées sur les salaires. Ces deux subventions représentent plus de 90 % des indemnités en matière de prévoyance sociale. Sur l'ensemble des aides financières versées au titre de la prévoyance sociale, quelque 2121 millions, soit un peu plus de 70 %, financent la

²³ L'introduction du NMC a entraîné un remaniement de la structure fonctionnelle du budget de la Confédération. Ainsi, dans certains domaines, la répartition des tâches fédérales entre les divers groupes de tâches a été modifiée. Par exemple, le pourcentage de TVA destiné à l'AVS n'est plus classé dans le groupe Finances et impôts, mais dans le groupe Prévoyance sociale. C'est pourquoi la part effective de ces groupes de tâches dans le budget fédéral ne correspond plus à celle qui figure dans le compte d'État 2006.

réduction individuelle de primes dans l'assurance-maladie. Cette subvention corrige l'inégalité sociale qui résulte du système de prime par tête dans l'assurance-maladie obligatoire. Par ailleurs, 700 millions sont versés sous forme d'aides financières pour les *prestations complémentaires de l'AVS et de l'AI*. En matière de *migration*, les objectifs principaux comprennent la garantie d'une protection aux personnes persécutées pour des motifs politiques, la réglementation de l'immigration et l'intégration de la population étrangère résidant à long terme en Suisse. Les cantons perçoivent des indemnités pour diverses prestations dans ce domaine (prise en charge, exécution des renvois, etc.), notamment pour couvrir les besoins de base des requérants d'asile et des réfugiés admis en Suisse (aide sociale). La Confédération verse également des aides financières à des projets d'intégration. La majeure partie des dépenses sert à indemniser l'assistance sociale fournie par les cantons. A travers les contributions en matière d'assurance-chômage et d'accueil extra-familial pour enfants, la Confédération promeut l'emploi et la participation au marché du travail, renforçant ainsi la compétitivité de la Suisse. L'encouragement du logement à loyer ou à prix modéré, qui fait également partie de la prévoyance sociale, vise à assurer une offre de logements aux ménages à faible pouvoir d'achat.

5.9.2 Etendue de l'examen

La partie la plus coûteuse des subventions de la prévoyance sociale, à savoir les dépenses consacrées aux assurances sociales, a été exclue de l'examen pour diverses raisons. D'une part, la RPT modifie la plupart des contributions destinées aux *assurances sociales (AVS, AI, PC, réduction des primes, amélioration du logement dans les régions de montagne)*, de sorte qu'un nouvel examen ferait souvent double emploi. D'autre part, les grands secteurs de la prévoyance sociale sont soumis à des révisions en profondeur (*AVS, AI, LAMal, AC*), lorsque leurs bases légales n'ont été adaptées récemment ou totalement refondues (*assurance militaire, accueil extra-familial pour enfants*).

Parmi les autres domaines de la prévoyance sociale, l'examen a en particulier porté sur la promotion des relations entre les Suisses de l'étranger avec la Suisse et sur l'indemnisation des pertes provenant d'engagements de garanties dans la promotion de la construction de logements.

Dans le domaine de la migration, seules les indemnités versées aux cantons pour les agents chargés de la préparation des décisions n'ont pas été examinées, car cette subvention a été supprimée en 2005.

5.9.3 Examen des subventions 1997/1999: conclusions et mesures requises

En matière de prévoyance sociale, l'examen des subventions 1997/1999 a montré qu'il importait de revoir la *conception même* de l'AVS et de l'AI. De plus, un désenchevêtrement des tâches des deux assurances s'imposait dans le cadre de la RPT. Dans le cas des prestations complémentaires de l'AVS et de l'AI, l'examen a de plus relevé qu'il convenait de mieux informer les bénéficiaires potentiels.

Afin d'équilibrer les dépenses et les recettes de l'assurance-chômage, une révision en profondeur de la loi du 25 juin 1982 sur l'assurance-chômage (LACI; RS 837.0) a commencé dès 2000, comme prévu par le Conseil fédéral dans le cadre de l'examen des subventions.

Dans le domaine de l'asile et des réfugiés, le Conseil fédéral a décidé d'étendre la solution des forfaits afin d'encourager la réalisation d'économies et de simplifier les décomptes.

5.9.4 Mise en œuvre et évolution du contexte

Depuis le dernier examen des subventions, le Conseil fédéral a soumis aux Chambres fédérales divers projets de réforme portant sur les assurances sociales. La *11^e révision de l'AVS*, actuellement examinée par le Parlement, doit permettre de faire un pas de plus vers la consolidation financière de l'assurance. La *5^e révision de l'AI*, qui a été acceptée lors du scrutin populaire de juin 2007, prévoit d'adapter diverses prestations et de mettre davantage l'accent sur l'intégration des personnes handicapées dans la société et le monde du travail. Pour redresser les finances de l'AI à moyen terme, le Conseil fédéral propose par ailleurs de recourir à la taxe sur la valeur ajoutée pour assurer en partie le financement de l'assurance. Ce projet est actuellement devant le Parlement. Le *désenchevêtrement des tâches relatives à l'AVS, à l'AI* et aux prestations complémentaires de l'AVS et de l'AI a été effectué dans le cadre de la RPT.

La RPT a défini une nouvelle clé de répartition entre la Confédération et les cantons pour les contributions à la *réduction de primes dans l'assurance-maladie*. La Confédération contribue désormais à hauteur de 7,5 % aux coûts de la santé. Depuis l'entrée en vigueur de la RPT, 45 % des coûts sont couverts par la Confédération et 55 % par les cantons (contre $\frac{2}{3}$ pour la Confédération et $\frac{1}{3}$ pour les cantons par le passé). La *3^e révision de la LACI* lie davantage le financement de l'assurance-chômage à la conjoncture. Au vu des problèmes structurels de financement, le Conseil fédéral a toutefois mis en consultation à la fin de 2007 un projet de révision de la LACI.

Pour ce qui est de la *migration*, ces dernières années ont été marquées par un recul du nombre de demandes d'asile et des effectifs. En conséquence, les dépenses liées à ce domaine ont également diminué. Par ailleurs, la révision de la loi du 26 juin 1998 sur l'asile (RS 142.31) a modifié le système d'indemnisation dans le domaine de l'aide sociale (introduction de forfaits globaux pour remplacer de nombreux forfaits, passage d'un système de financement a posteriori à un financement au cours de l'exercice où les dépenses interviennent). Les cantons sont de plus déchargés des auditions, tâche qui sera dorénavant du ressort de la Confédération.

5.9.5 Principaux résultats de l'examen

Aucune mesure d'envergure ne s'impose dans les domaines analysés lors du présent examen des subventions (*promotion des rapports des Suisses de l'étranger avec la Suisse, prestations aux organisations familiales faitières, encouragement des activités de jeunesse extrascolaires et indemnisation des pertes provenant d'engagements de garanties en matière d'encouragement à la construction de logements*). Le Conseil fédéral a attribué les mandats d'examen suivants:

- Suisses de l'étranger: les critères et les bases de calcul des différentes contributions fédérales seront définis dans une base légale formelle relative au soutien financier destiné aux Suisses de l'étranger.
- Organisations familiales faitières: les nouvelles conventions de prestations avec les organisations faitières devront promouvoir la coopération entre ces organisations.
- Encouragement des activités de jeunesse extrascolaires: une répartition plus efficace des ressources est visée dans le cadre de la révision de la loi du 6 octobre 1989 sur les activités de jeunesse (RS 446.1) ou de son ordonnance.

La révision de la loi sur l'asile étant achevée et la solution des forfaits ayant été étendue, seules quelques mesures complémentaires de moindre importance s'imposent dans le domaine de la *migration*:

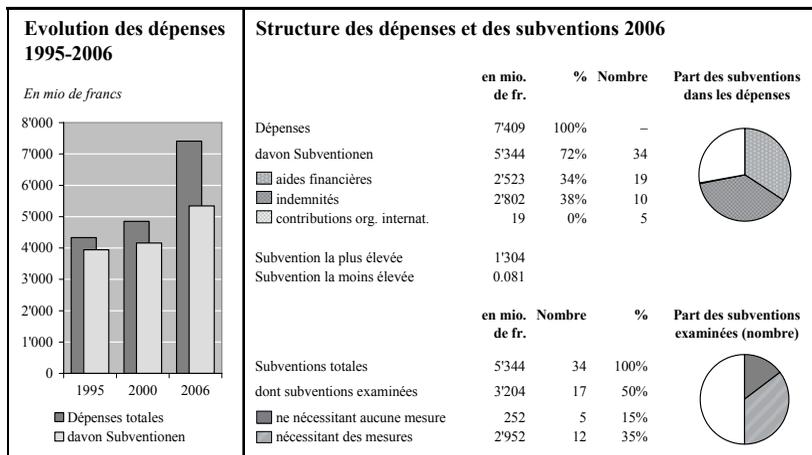
- Financement de logements pour requérants d'asile: suppression d'inscriptions de ressources à partir du budget 2008, de manière à maintenir provisoirement le montant du crédit d'engagement actuel.

5.9.6 Conséquences financières

	Millions de francs	2009	2010	2011	après 2011
Economies arrêtées					
420.4600.001	Financement de logements pour requé-	0,50	0,50	0,50	0,50
A4300.0110	rants d'asile				

5.10

Trafic



5.10.1

Groupe de tâches, objectifs et priorités

Avec une part de 14 % (7409 millions), le trafic constitue l'un des principaux groupes de tâches de la Confédération. Ce groupe englobe deux grands domaines: les *transports publics* et le *trafic routier privé*, qui représentent ensemble 98,7 % des dépenses totales destinées au trafic. De 1995 à 2006, on a assisté à un transfert des dépenses en faveur des transports publics, notamment suite à la création, en 1998, du fonds pour les grands projets ferroviaires. Sur le total des dépenses, environ 72 % sont des subventions et la majeure partie d'entre elles sont couvertes par des recettes affectées (impôt sur les huiles minérales, redevance autoroutière, redevance sur le trafic des poids lourds liée aux prestations). Le fonds pour les grands projets ferroviaires et, depuis 2008, le fonds d'infrastructure, constituent deux grands instruments d'investissement pour financer les projets d'extension dans les domaines du rail et de la route. Leurs dépenses n'apparaissent pas directement dans le compte des investissements, puisque celui-ci n'indique que les dépenses de la Confédération destinées à alimenter ces fonds.

Le principal objectif dans ce groupe de tâches consiste à assurer l'exploitation, le maintien de la substance et l'extension d'une infrastructure performante, afin de renforcer l'attrait de la place économique suisse. La politique fédérale en matière de trafic poursuit par ailleurs des objectifs écologiques: le transfert du trafic privé de la route vers le rail devrait atténuer la pollution de l'environnement (notamment pour ce qui est des émissions de substances polluantes et du bruit).

Les aides financières et les indemnités sont versées avant tout aux cantons, ainsi qu'aux entreprises des transports publics.

5.10.2 Etendue de l'examen

Les paiements de la Confédération pour la construction, l'entretien et l'exploitation des routes nationales n'ont pas été examinés. Suite à l'entrée en vigueur de la RPT en 2008, la Confédération est seule compétente en matière de routes nationales. Ces dernières ne sont donc plus subventionnées. Bien que les attributions au fonds pour les grands projets ferroviaires fassent partie des subventions, elles n'ont pas été examinées en détail, car il s'agit d'un compte de passage dans le budget de la Confédération.

5.10.3 Examen des subventions 1997/1999: conclusions et mesures requises

Dans le domaine des transports publics, l'examen des subventions 1997/1999 n'a porté que sur 8 % des dépenses de transfert. Cette faible proportion s'explique par diverses grandes réformes qui venaient d'être adoptées (procédure de commande dans le transport régional des voyageurs) ou se trouvaient encore devant le Parlement (première réforme des chemins de fer). L'examen a notamment concerné les subventions relevant du transport de marchandises. La principale mesure préconisée ici consistait à limiter les aides financières à dix ans.

Le trafic routier a été soumis à un examen exhaustif. La principale recommandation formulée pour les diverses subventions visait à vérifier le bien-fondé de l'attribution des tâches dans le cadre de la RPT.

5.10.4 Mise en œuvre et évolution du contexte

Dans le cadre des Bilatérales I, la Suisse a négocié avec l'UE un *accord sur les transports terrestres*. Cet accord prévoit non seulement une forte hausse des redevances routières, mais aussi un relèvement du poids limite des camions à 40 tonnes dès 2005. Afin de transférer une part aussi grande que possible du trafic transalpin de la route vers le rail et d'appliquer au mieux l'*article constitutionnel sur la protection des Alpes*, plébiscité par le peuple et les cantons, les Chambres fédérales ont assorti les accords bilatéraux d'une série de mesures d'accompagnement dans le domaine du trafic. Ces mesures vont de la hausse des indemnités pour le trafic combiné à l'intensification des contrôles du trafic poids lourds ou encore à l'introduction d'une vitesse minimale sur les routes de montagne. On a ainsi fortement accru les ressources consacrées à l'encouragement. En limitant la durée de validité de la loi du 8 octobre 1999 sur le transfert du trafic (RS 740.1), on a cependant aussi pris en compte l'un des aspects de l'examen des subventions.

Dans le *domaine des routes*, la plupart des résultats issus de l'examen ont été appliqués, puisque les Chambres fédérales ont largement désenchevêtré les tâches de ce domaine lors des travaux sur la RPT. Ainsi, la Confédération assume seule la responsabilité des routes nationales depuis le début de 2008.

5.10.5 Principaux résultats de l'examen

Le Conseil fédéral a décidé les mesures suivantes:

- Deux trains de réformes en matière de transports publics seront soumis au Parlement au cours de la législature 2007 à 2011. Dans le cadre du message concernant la mise en œuvre du troisième paquet ferroviaire de l'UE, le Conseil fédéral proposera des mesures visant à renforcer la concurrence en matière d'appels d'offres et à réformer la procédure de commande (par ex. adaptation de la demande minimale requise pour la commande) au niveau du transport régional des voyageurs. Viendra ensuite le message concernant la nouvelle réglementation du financement de l'infrastructure. Des adaptations du système de prix des sillons et des transferts du rail vers le bus seront étudiés dans le cas des lignes ferroviaires peu fréquentées.
- Dans le domaine des *routes*, la mise en place et l'exploitation de la gestion du trafic suisse ont été réglées dans le cadre de la mise en œuvre de la RPT. La Confédération assume notamment la responsabilité de la gestion du trafic sur l'ensemble du réseau des routes nationales. Afin d'éviter les doubles emplois et d'optimiser la gestion du réseau, la gestion du trafic poids lourds a été intégrée dans le nouveau système.
- En ce qui concerne le *transport d'automobiles par le tunnel de la Vereina* le DETEC élabore, dans le cadre de l'examen des tâches et en collaboration avec les Chemins de fer rhétiques (RhB), un plan de réduction qui prévoit la suppression de la subvention à partir de 2010.
- Le régime des subventions dans le domaine des voies de raccordement est évalué dans le cadre de l'examen des tâches, notamment sous l'angle du cofinancement du *renouvellement de voies privées de raccordement*.
- Etant donné qu'il s'agit d'une tâche incombant surtout aux cantons et aux communes, l'éventuelle suppression à partir de 2011 de l'aide financière pour la conservation et l'étude des *voies de communication historiques* sera étudiée dans le cadre de l'examen des tâches.
- Pour ce qui est des subventions liées au *transfert du trafic marchandises*, le Conseil fédéral a proposé, dans le cadre du projet de projet de trafic marchandises, de supprimer diverses mesures (réduction du prix du sillon, encouragement du trafic combiné ne traversant pas les Alpes) et de réduire progressivement les aides financières.

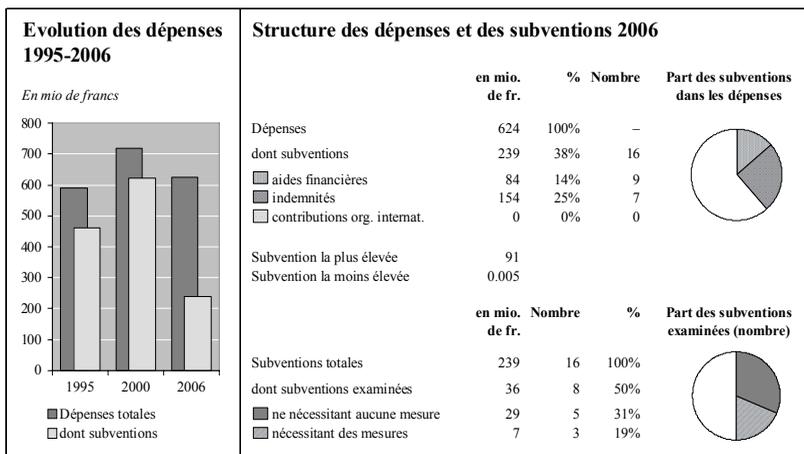
5.10.6

Conséquences financières

		Millions de francs	2009	2010	2011	après 2011
Economies arrêtées						
802.3600.004	Indemnisation du trafic combiné					≥ 20,00
A2310.0124						
802.3600.202	Chargement des automobiles		1,20	1,20	1,20	
A2310.0215						
Potentiel maximum d'économies						
802.3600.003	CP CFF, exploitation de l'infra-structure				n.q.	n.q.
A2310.0213						
802.4600.002	CP CFF, amortissement de l'infra-structure				n.q.	n.q.
A4300.0115						
802.3600.203	Trafic régional des voyageurs, indemnisation				n.q.	n.q.
A2310.0216/ A2310.0382						
A4300.0131						
802.4200.202	Prêts pour le trafic combiné					n.q.
A4200.0115						
802.4200.402	Contributions à des investissements pour le trafic combiné					n.q.
A4300.0122						
802.4600.401	Voies de raccordement		7,00	7,00	7,00	
A4300.0121						
806.4600.012	Voies de communication historiques			2,00	2,00	
A8300.0110						

5.11

Protection de l'environnement et aménagement du territoire



5.11.1 Groupe de tâches, objectifs et priorités

Des dépenses globales de 624 millions, soit environ 1 % du budget de la Confédération, font de la protection de l'environnement et de l'aménagement du territoire un groupe mineur parmi les tâches de la Confédération. Ce groupe inclut la *protection de l'environnement, la correction des eaux et les ouvrages paravalanches, la protection de la nature et l'aménagement du territoire*. 38 % des dépenses sont des subventions, principalement versées sous forme d'indemnités.

La politique environnementale est une tâche de la Confédération, qui repose notamment sur les art. 74, 76 et 78 de la Constitution et qui est mise en œuvre en collaboration avec les cantons. Les objectifs fixés en matière de protection de l'environnement, des eaux et de la nature se fondent sur le principe plus général du développement durable. Celui-ci est défini dans l'art. 73 de la Constitution et vise à établir un équilibre durable entre la nature, en particulier sa capacité de renouvellement, et son utilisation par l'être humain.

Un peu moins de deux tiers des dépenses (près de 330 millions) sont consacrées à la *protection de l'environnement*. Sur ce total, deux tiers seulement financent effectivement des activités de protection, car près de 130 millions proviennent de recettes antérieures de la taxe d'incitation sur les composés organiques volatils (COV), qui sont rétrocédées à la population. L'instrument essentiel qu'est la taxe d'incitation vise en particulier à réduire les émissions des principaux polluants précurseurs de l'ozone et à atteindre ainsi l'un des principaux objectifs de la protection de l'air. Un tiers des quelque 200 millions restants est consacré au traitement des eaux usées. Cet argent sert à financer des engagements que la Confédération a pris en vertu de l'ancienne législation à l'égard des maîtres d'ouvrage de stations d'épuration des eaux. L'application du principe du pollueur-payeur au financement des installations diminue constamment les engagements de la Confédération. La même évolution prévaut dans le secteur de l'élimination des déchets. Les autres dépenses fédérales consacrées à la protection de l'environnement couvrent principalement les coûts qui découlent de l'application générale des prescriptions environnementales dans les domaines les plus variés.

En subventionnant à raison de quelque 90 millions *les ouvrages de régulation des eaux et les ouvrages paravalanches*, la Confédération vise à protéger les habitations contre les dangers naturels (inondations, avalanches, chutes de pierres, glissements de terrain, coulées de boue, etc.). La protection contre les crues absorbe environ deux tiers des ressources, qui sont attribuées sous la forme d'indemnités pour la construction et la remise en conformité d'ouvrages et d'installations de protection par les cantons. La Confédération consacre environ 90 millions à des contributions d'investissement dans la *protection de la nature* et près de 13 millions à ses activités dans le domaine de l'*aménagement du territoire*.

5.11.2 Etendue de l'examen

Les subventions concernant les domaines de la *protection de l'environnement* et de la *protection de la nature* ont été largement analysées dans le cadre du présent examen. Seules la subvention destinée aux installations d'évacuation et d'épuration des eaux et d'élimination des déchets, appelée à disparaître bientôt, et les contributions à des investissements dans le domaine de la nature et du paysage n'ont pas été

examinées, car la RPT a entraîné de profonds changements dans ce secteur. Pour ce qui est des *ouvrages de régulation des eaux* et des *ouvrages paravalanches*, seules les subventions marginales destinées à la régularisation du Rhin et du lac Majeur ont été analysées. L'importante subvention «protection contre les crues» a été exclue de l'examen en raison des transformations induites par la RPT. Enfin, la seule subvention relevant de l'*aménagement du territoire* n'a pas été vérifiée, car elle a été abolie en 2005.

5.11.3 Examen des subventions 1997/1999: conclusions et mesures requises

Dans le domaine de la *protection de l'environnement*, l'examen avait principalement porté sur les subventions internationales – «commissions et organisations internationales», «problèmes globaux touchant l'environnement» et «fonds multilatéraux pour l'environnement» – et il s'était concentré sur les contributions volontaires. Les mesures requises visaient en particulier à améliorer la transparence et à contrôler les contributions et la réalisation des objectifs.

Dans le cas des *ouvrages de régulation des eaux et des ouvrages paravalanches*, une plus grande participation des bénéficiaires au financement des mesures de protection contre les crues a été exigé lorsque ces mesures influencent la valeur du bien-fonds protégé. Pour ce qui est de l'«aide spéciale, dommages dus aux intempéries VS/TI 1993», le Conseil fédéral a décidé de renoncer à des dispositions spéciales en cas d'intempéries et de se fonder sur la législation en vigueur pour financer les réparations de tels sinistres.

En matière de *protection de la nature*, l'examen de 1997/1999 relevait en particulier qu'il convenait d'améliorer la procédure administrative entre Confédération et cantons dans le domaine «protection de la nature et du paysage», mais que la répartition des tâches avait dans l'ensemble fait ses preuves. Il préconisait de simplifier la procédure dans le cadre de la RPT.

5.11.4 Mise en œuvre et évolution du contexte

Dans le domaine de la *protection de l'environnement*, il faut tout d'abord souligner le développement de la législation au niveau des ordonnances, notamment en ce qui concerne la protection du climat. Outre les engagements volontaires, des instruments modernes relevant de l'économie de marché, telles les taxes d'incitation sur les COV et le CO₂, ont été introduits. Aucune subvention n'est toutefois allouée dans ce secteur (les subventions octroyées dans le cadre de SuisseEnergie relèvent en effet du groupe de tâches *Economie*). Les bases de la politique climatique à long terme sont en cours d'élaboration.

Pour ce qui est des *ouvrages de régulation des eaux* et des *ouvrages paravalanches*, la participation de tiers aux coûts des projets est systématiquement envisagée. Suite à l'augmentation des intempéries, les ressources consacrées à ce domaine ont été notablement augmentées, dans le cadre des décisions relatives à la protection contre les dangers naturels.

Pour ce qui est des «indemnités pour non-exploitation de la force hydraulique» (*protection de la nature*), les derniers contrats d'indemnisation ont pu, selon les estimations actuelles, être conclus jusqu'en 2005. La révision de la loi fédérale du 1^{er} juillet 1966 sur la protection de la nature et du paysage (RS 451), récemment adoptée par les Chambres fédérales, donne une base légale à la création de nouveaux parcs naturels avec la participation financière de la Confédération. Enfin, diverses tâches relevant de la protection de la nature ont été revues dans le cadre de la RPT.

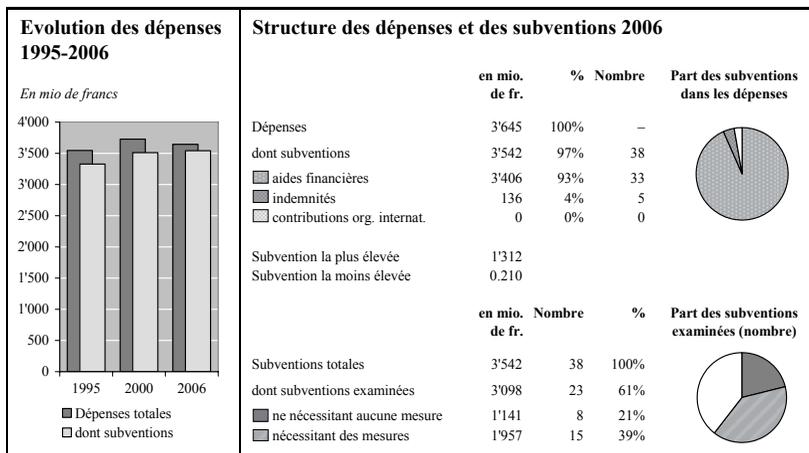
5.11.5 Principaux résultats de l'examen

Pour ce qui est de la *protection de l'environnement*, il convient, en matière d'encouragement des innovations technologiques, d'évaluer et, le cas échéant, de reconsidérer le bien-fondé du maintien de la subvention sur la base du rapport coût/efficacité et de l'évolution du taux de remboursement.

Dans le domaine des *ouvrages de régulation des eaux* et des *ouvrages paravalanches*, le Conseil fédéral a décidé de regrouper les crédits relatifs à la régularisation du Rhin et du lac Majeur et le crédit «protection contre les crues». A l'avenir, le taux de subvention doit de plus, pour le lac Majeur, être adapté à celui fixé dans la loi fédérale du 21 juin 1991 sur l'aménagement des cours d'eau (RS 721.100), et, dans le cas de la régularisation du Rhin, faire l'objet d'un réexamen lors de la renégociation de l'accord bilatéral avec l'Autriche. Aucune mesure ne s'impose pour les subventions examinées dans le domaine de la *protection de la nature*.

5.11.6 Conséquences financières

		Millions de francs	2009	2010	2011	après 2011
Potentiel maximal d'économies						
810.4600.003	Technologies environnementales			4,30	4,40	4,40
A4300.0102						
810.4600.004/5	Régulation des eaux					2,00
A4300.0134						



5.12.1

Groupe de tâches, objectifs et priorités

Avec des dépenses globales atteignant 3645 millions, soit l'équivalent de 7 % des dépenses fédérales, le groupe *agriculture et alimentation* occupe une place importante parmi les tâches de la Confédération. Les dépenses relevant de l'agriculture se subdivisent en quatre grands domaines: *amélioration des bases de production et mesures sociales, production et ventes, paiements directs* et *autres dépenses*. Les subventions constituent la majeure partie des dépenses (97 %) et elles sont principalement allouées sous forme d'aides financières.

Incombant essentiellement à la Confédération, la politique agricole se fonde avant tout sur l'art. 104 de la Constitution. La Confédération doit ainsi veiller à ce que l'agriculture, par une production répondant à la fois aux exigences du développement durable et à celles du marché, contribue substantiellement à la sécurité de l'approvisionnement de la population, à la conservation des ressources naturelles et à l'entretien du paysage, ainsi qu'à l'occupation décentralisée du territoire. Les conditions qui règnent aujourd'hui sur les marchés font que, sans subventions fédérales, l'agriculture ne pourrait pas assumer ces tâches ou qu'elle n'y parviendrait que partiellement. Relevons par ailleurs que le taux de financement assuré en Suisse par l'Etat et les consommateurs compte parmi les plus élevés dans le monde.

Les *paiements directs* généraux et écologiques atteignent deux tiers des dépenses. Cette proportion montre que l'agriculture s'oriente aujourd'hui davantage sur le marché et les préoccupations écologiques. Les paiements directs généraux soutiennent les prestations générales de l'agriculture, tandis que les paiements directs écologiques encouragent des modes de production particulièrement respectueux des animaux et de l'environnement. L'*amélioration des bases de production et les mesures sociales* servent avant tout à réduire les prix à la production et à améliorer la qualité des produits, afin d'accroître la compétitivité dans l'agriculture. Des subventions sont toutefois également allouées dans le domaine social (allocations

familiales dans l'agriculture, aides à l'exploitation et aides à la reconversion professionnelle). Les dépenses consacrées à *la production et aux ventes* englobent toutes les mesures de soutien du marché dans les domaines de l'économie laitière, de la production animale et de la production céréalière. Faussant le marché, elles seront progressivement abolies au fil des futures réformes agricoles. Les *autres dépenses* couvrent les coûts administratifs et les activités de recherche et de vulgarisation.

Conformément à l'art. 6 de la loi du 29 avril 1998 sur l'agriculture (RS 910.1), la gestion à moyen terme des subventions à l'agriculture est assuré par le biais d'enveloppes financières fixées pour quatre ans. Dans le cadre de la politique agricole 2007, trois enveloppes financières (amélioration des bases de production et mesures sociales, production et ventes et paiements directs) d'un total de 14 092 millions ont ainsi été adoptées pour la période 2004 à 2007. Suite aux adaptations imposées par les deux programmes d'allègement budgétaire de 2003 et de 2004, ce montant a été ramené à 13 629 millions.

Les paiements directs sont versés aux agriculteurs par l'intermédiaire des cantons. Quant aux ressources consacrées au soutien du marché, elles bénéficient aussi en premier lieu aux producteurs, en garantissant la vente de leurs produits à un prix élevé. Enfin, les dépenses destinées à améliorer les conditions de production viennent en aide aux exploitations agricoles productrices, mais aussi aux communes, aux coopératives et aux corporations qui réalisent les projets.

5.12.2 Etendue de l'examen

Les domaines *amélioration des bases de production et mesures sociales et paiements directs* ont été soumis à un examen exhaustif. En prévision des changements qu'apportera la politique agricole 2011, on a cependant opté pour un examen plus sélectif dans le domaine des *mesures de soutien du marché*, où l'analyse s'est concentrée sur la culture des champs et la production de viande. Parmi les *autres dépenses*, les subventions représentant les plus gros montants – vulgarisation, contributions à la recherche, mesures de lutte et indemnités résultant du Plan d'action national pour la conservation des ressources génétiques – ont été soumises à un examen approfondi.

5.12.3 Examen des subventions 1997/1999: conclusions et mesures requises

Au moment de l'examen des subventions 1997/1999, la politique agricole suisse était en pleine transformation. A l'époque, le Parlement venait de la réorienter pour mieux tenir compte du principe de la durabilité et des exigences du marché. Cette nouvelle orientation a été mise en œuvre dès 1999, avec l'entrée en vigueur de la nouvelle loi sur l'agriculture. Les instruments classiques de soutien du marché, destinés à préserver les revenus des paysans et dont l'application a prévalu jusqu'en 1999, ont alors progressivement été abandonnés, car les paiements directs permettaient de mieux séparer la politique des prix de la politique des revenus. En conséquence, l'examen 1997/1999 ne signalait guère de mesures à prendre au niveau des subventions avant d'avoir un peu de recul concernant l'application des nouveaux instruments.

5.12.4

Mise en œuvre et évolution du contexte

La politique agricole suisse est aujourd'hui loin d'avoir achevé sa mue et les exploitations traversent une phase de bouleversement structurel depuis plusieurs années. L'ouverture progressive du marché – avec des changements déjà opérés et d'autres encore à venir (rondes de négociations à l'OMC et éventuel accord de libre-échange avec l'UE) – a largement contribué à réorienter la politique agricole suisse, et à l'axer davantage sur le marché et sur l'écologie. En toute logique, les instruments de subvention ont suivi le mouvement. Depuis quelques années, les paiements directs gagnent ainsi en importance parmi les subventions agricoles et absorbent actuellement deux tiers des dépenses de la Confédération destinées à ce secteur. Faute de compatibilité avec les normes de l'OMC, les mesures directes de soutien du marché (aides intérieures et aides aux exportations) continuent de perdre du terrain. Ainsi, dans le cadre de la politique agricole 2011, d'importantes ressources ont été transférées du soutien du marché vers les paiements directs. De plus, on s'efforce actuellement de simplifier les structures administratives dans le domaine du soutien au marché.

5.12.5

Principaux résultats de l'examen

Amélioration des bases de production et mesures sociales: les montants des moyens mis en œuvre, notamment pour les améliorations structurelles, les crédits d'investissement et les aides aux exploitations, devront être réexaminés en fonction de l'évolution de la politique agricole. A l'avenir, le Conseil fédéral entend notamment accroître l'efficacité et l'efficience des ressources destinées aux améliorations structurelles, essentielles dans l'optique de l'évolution structurelle en cours. De plus, une pratique budgétaire plus restrictive devrait éviter que des crédits prévus pour les aides aux exploitations restent inutilisés. Il convient par ailleurs d'examiner la possibilité de restreindre les moyens destinés à la sélection animale, notamment lorsque le maintien de la race ne correspond pas à un intérêt public. Dans le cadre de l'évolution de la politique agricole, il faudra donc vérifier le bien-fondé du soutien destiné à certaines races animales. Afin d'améliorer le pilotage budgétaire, le subventionnement de la conservation et de l'encouragement du savoir et des qualifications dans la pratique agricole («Vulgarisation») sera intégré dans l'enveloppe budgétaire «Amélioration des bases de production».

Soutien du marché: La procédure relative aux contributions à l'exportation de produits agricoles transformés fera l'objet d'un examen et sera assouplie, afin de tenir compte des directives budgétaires du Parlement et des coupes déjà effectuées dans le cadre du budget 2008. Au vu du changement d'orientation de la Politique agricole 2011, seuls de rares besoins d'intervention ont été identifiés dans la culture des champs (transformation de matières premières renouvelables et transformation de betteraves à sucre). Par contre, il s'agit d'étudier, dans la perspective de l'évolution de la politique agricole, la concentration des ressources dans le secteur des mesures destinées à décharger le marché en ce qui concerne le domaine de la viande et la limitation des aides financières pour les œufs du pays à la période suivant Pâques. Par ailleurs, le Conseil fédéral réexaminera la suppression du subventionnement de la production de laine indigène (mise en valeur de la laine de mouton). En matière de promotion des ventes, il s'efforce de concentrer les moyens à disposition.

Paiements directs: la motion de la Commission de l'économie et des redevances du Conseil des Etats (06.3635) déposée lors des délibérations sur la politique agricole 2011 charge le Conseil fédéral de présenter d'ici à 2009 un rapport concernant l'évolution future du système des paiements directs. Ce rapport doit notamment prendre en considération les points suivants: utilisation des fonds la plus conforme aux objectifs, critères d'octroi et rétribution des prestations non marchandes. La commission souhaite que ce rapport permette d'apprécier si l'évolution de la politique agricole et les développements au niveau international exigent une adaptation du système des paiements directs. Le Conseil fédéral estime que l'élaboration d'un rapport sur l'évolution future du système des paiements directs est un bon moyen pour évaluer les fondements mêmes de ce système. En préparant ce rapport, il souhaite examiner en détail la question de l'effet neutre des paiements directs sur la production et celle du montant des ressources à leur allouer à l'avenir.

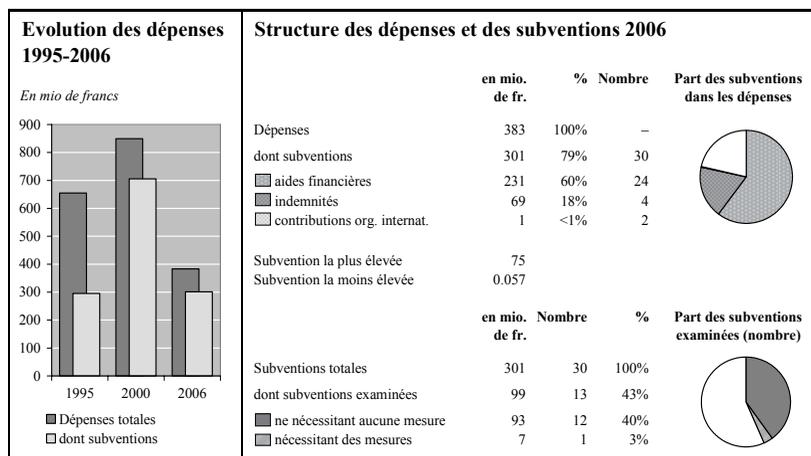
Autres dépenses: Les mesures requises dans ce domaine se limitent pour l'essentiel aux contributions à la recherche: il convient de cesser d'alimenter par le biais de ce canal supplémentaire des stations de recherche relevant du domaine public et déjà subventionnées. Le Conseil fédéral a l'intention de limiter le versement de subventions à la recherche privée d'intérêt public à partir du budget 2008 et d'étudier, dans le cadre de l'évolution de la politique agricole, le transfert du crédit concerné vers une des enveloppes budgétaires agricoles.

5.12.6 Conséquences financières

		Millions de francs	2009	2010	2011	après 2011
Economies arrêtees						
606.3600.001	Contributions à l'exportation		5,00			
A2310.0211	de produits agricoles transformés					
Potentiel maximum d'économies						
606.3600.001	Contributions à l'exportation		20,00	20,00	20,00	
A2310.0211	de produits agricoles transformés					
708.3600.200	Promotion des ventes					n.q.
A2310.0145						
708.3600.300	Paiements directs généraux					n.q.
A2310.0149						
708.3600.301	Paiements directs écologiques					n.q.
A2310.0150						
708.3601.100	Sélection animale					4,00
A2310.0144						
708.3601.243	Transformation de betteraves					n.q.
A2310.0148	sucrières					
708.3602.234	Aides intérieures au bétail					3,00
A2310.0147	de boucherie et à la viande					
708.3603.234	Aides financières pour les œufs		1,00	1,00	1,00	
A2310.0147	du pays					
708.3604.234	Mise en valeur de la laine de mouton					1,00
A2310.0147						

	Millions de francs	2009	2010	2011	après 2011
708.3605.243 A2310.0148	Promotion des matières premières renouvelables				1,00
708.4200.100 A4200.0100	Crédits d'investissement				n.q.
708.4200.101 A4200.0101	Aide aux exploitations		2,00	2,00	2,00
708.4600.100 A4600.0101	Améliorations structurelles				n.q.

5.13 Economie



5.13.1 Groupe de tâches, objectifs et priorités

Le groupe de tâches Economie englobe les tâches suivantes: *régulation de l'économie, promotion de la place économique, politique régionale et approvisionnement économique du pays, énergie et sylviculture*. Avec une part de 0,7 % (383 millions) dans le budget de la Confédération, il compte parmi les groupes de tâches mineurs et environ 79 % de ses dépenses sont des subventions.

La *régulation de l'économie* a pour principal objectif d'encourager et de protéger une concurrence efficace et loyale en général et dans des secteurs spécifiques (finances, services postaux et télécommunications). Cette tâche comprend également la protection des travailleurs et des consommateurs. Les activités dans le domaine *promotion de la place économique, politique régionale et approvisionnement économique du pays* visent à améliorer l'attrait de la place économique suisse et à soigner l'image de la Suisse en tant que pays de voyages et de vacances sur le marché international du tourisme. La politique régionale doit aussi servir à optimiser la compétitivité des régions périphériques et de montagne. En matière d'*énergie*, il s'agit avant tout

d'assurer une utilisation sûre et rationnelle de l'énergie et de promouvoir l'utilisation d'énergies renouvelables. Au nombre des principaux bénéficiaires des diverses contributions, on compte des institutions tant publiques que privées (cantons, hautes écoles spécialisées et universités, associations, services spécialisés dans l'énergie et exploitants d'installations). Dans le domaine *silviculture*, les contributions servent principalement à promouvoir des mesures au profit des forêts protectrices et de la biodiversité; elles visent avant tout à assurer que la forêt soit à même de remplir ses fonctions protectrice et économique. Les subventions fédérales sont principalement versées aux propriétaires de forêts, aux organismes responsables des projets d'aménagement et à des entreprises forestières publiques et privées.

5.13.2 Etendue de l'examen

Le groupe de tâche a été examiné dans son intégralité, à une exception près: la *régulation de l'économie*. Dans ce domaine, on n'a pas analysé les subventions destinées à la lutte contre le travail au noir ni les indemnités versées aux cantons pour les inspecteurs prévus dans la loi du 8 octobre 1999 sur les travailleurs détachés (RS 823.20), car les lois pertinentes ne sont en vigueur que depuis peu. Dans le domaine *promotion de la place économique, politique régionale et approvisionnement économique du pays*, on a renoncé à examiner les instruments de la politique régionale, car la réorientation de cette politique entraînera dès 2008 une refonte totale des instruments de subvention et des formes de collaboration entre la Confédération et les cantons. La loi du 4 octobre 1991 sur les forêts (RS 921.0) étant en révision et la mise en œuvre de la RPT étant imminente, la *silviculture* a également été exclue des tâches examinées.

5.13.3 Examen des subventions 1997/1999: conclusions et mesures requises

Le dernier examen des subventions a relevé qu'il importait de considérer de plus près le rapport coût/utilité des activités menées dans le domaine *promotion de la place économique, politique régionale et approvisionnement économique du pays*. Pour ce qui est de faire connaître le pays au niveau international, l'examen recommandait de conclure un mandat de prestations avec Suisse Tourisme et d'inviter le secteur touristique à participer davantage au financement de ce travail de promotion. Dans le domaine *énergie*, aucune mesure n'a été préconisée car les améliorations potentielles avaient déjà été incluses dans la nouvelle loi du 26 juin 1998 sur l'énergie (RS 730.0), entrée en vigueur le 1^{er} janvier 1999. La *silviculture* n'a pas fait l'objet d'un examen, en raison des changements liés à la RPT.

5.13.4 Mise en œuvre et évolution du contexte

Dans le domaine *promotion de la place économique, politique régionale et approvisionnement économique du pays*, le Parlement a adopté le 6 octobre 2006 la loi fédérale sur la politique régionale (RS 901.0), qui fonde désormais la nouvelle politique régionale (NPR). Cette politique doit se concentrer sur la promotion des régions de montagne, des autres zones rurales et des régions frontalières. Pour la

financer, on a créé un fonds de développement régional, qui doit être alimenté par le transfert de l'actuel fonds d'aide aux investissements dans les régions de montagne ainsi que par de nouveaux apports annuels de la Confédération. La politique régionale reste une tâche commune de la Confédération et des cantons, mais la Confédération entend se concentrer sur ses responsabilités au niveau stratégique et soutenir les cantons par des contributions globales fondées sur des conventions-programmes. Dans le domaine de la promotion de la place économique et du tourisme, les Chambres fédérales ont, lors de la session d'automne 2007, adopté les décisions relatives au financement pour la période 2008 à 2011.

Tenant compte de l'accélération des changements climatiques et de l'écart qui risque d'apparaître entre production et consommation énergétiques nationales, le Conseil fédéral a adopté le 21 février 2007 une *politique énergétique* fondée sur quatre piliers: efficacité énergétique, énergies renouvelables, centrales électriques et politique énergétique étrangère. Le 20 février 2008, il a lancé une révision de la loi du 8 octobre 1999 sur le CO₂ (RS 641.71) et adopté des plans d'action en faveur de l'efficacité énergétique et de la promotion des énergies renouvelables. Ces mesures doivent être neutres du point de vue budgétaire.

En vertu de la RPT, la *politique forestière* reste une tâche commune de la Confédération et des cantons. La Confédération se concentre cependant sur le niveau stratégique et verse des contributions globales aux cantons sur la base de conventions-programmes. Pour ce qui est du contenu, il était prévu de réorienter la politique forestière et de réviser la loi de 1991 sur les forêts. Selon le message relatif à cette révision, la Confédération entendait se consacrer au soutien des fonctions d'intérêt général de la forêt (forêt protectrice, biodiversité, etc.). Enfin, il fallait accorder une plus grande liberté entrepreneuriale aux propriétaires de forêts exploitables. Les Chambres fédérales n'étant pas entrées en matière sur le projet, l'orientation actuelle de la politique forestière reste valable.

5.13.5 Principaux résultats de l'examen

Dans les domaines de la politique régionale et de l'approvisionnement économique du pays, l'examen des subventions n'a pas établi que des mesures étaient nécessaires. En ce qui concerne la promotion de la place économique, Innoutour fera l'objet d'un examen avant que ne soit prise une décision relative à son maintien après 2012. Il en va de même pour les tâches relevant de l'*ordre économique* (subventions mineures) et de l'*énergie* (plans d'action adoptés récemment pour la promotion de l'efficacité énergétique et des énergies renouvelables). La *sylviculture* n'a pas été soumise à l'examen pour les raisons mentionnées ci-avant.

5.13.6

Conséquences financières

	Millions de francs	2009	2010	2011	après 2011
Potentiel maximum d'économies					
704.3600.102	Encouragement de l'innovation et				5,00
A2310.0357	de la coopération dans le domaine du tourisme				

5.14 Appréciation globale

5.14.1 Introduction

Au total, le présent examen a identifié 70 subventions, soit près du tiers des subventions analysées, nécessitant une intervention. Ce résultat ne doit pas faire oublier que les mesures requises sont nettement moins nombreuses que lors de l'examen précédent (cf. ch. 3). De multiples raisons expliquent ce résultat et une partie d'entre elles ont déjà été évoquées plus haut (cf. ch. 1.3):

- La principale raison réside dans le précédent *examen des subventions* lui-même: plus de 400 mesures ont alors été décidées, dont la plupart ont été mises en œuvre. Les exigences relevant de la politique budgétaire (taux maximaux et réserve de crédit) sont aujourd'hui largement respectées. Lorsque son application s'avère utile et réalisable, on recourt (notamment dans le cadre de la RPT) au système des forfaits, préconisé par la loi sur les subventions et souvent associé à des conventions ou des mandats de prestations. De nombreuses subventions sont, *de facto* du moins, limitées dans le temps, dans la mesure où elles sont gérées par des crédits d'engagement et des plafonds des dépenses que le Conseil fédéral soumet régulièrement (par des messages portant sur un ou plusieurs crédits) au Parlement. Relevons en particulier que le présent examen ne fait pratiquement plus état d'un manque d'efficacité dans la procédure d'octroi des subventions.
- Les *programmes d'allègement budgétaire 2003 et 2004* expliquent aussi le faible besoin d'intervention identifié. En relation avec ces programmes, les subventions ont toutes été vérifiées, en particulier en ce qui concerne leur montant, qui est, selon la loi sur les subventions, un critère essentiel de l'examen des subventions. Ce travail a diminué d'autant les économies possibles. La question de l'abandon d'un grand nombre de tâches, qui est traitée dans le cadre du projet d'examen des tâches de la Confédération se pose avec une acuité croissante.
- Il convient par ailleurs de mentionner la *réforme de la péréquation financière et de la répartition des tâches entre la Confédération et les cantons (RPT)*. Le système de subventions entre la Confédération et les cantons a été réaménagé en profondeur dans le cadre de ce projet.
- Rappelons ensuite les nombreux grands *projets de réforme* qui ont été soumis au Parlement ces dernières années. Ces projets touchent notamment les assurances sociales, la politique migratoire, la promotion de la culture, le transfert du transport de marchandises, la politique régionale et la promotion

de la place économique, ainsi que la politique agricole. Lors de l'élaboration de ces projets, on s'est attaché à respecter les dispositions de la loi sur les subventions, en mettant l'accent sur l'efficacité et l'efficience dans l'utilisation des ressources disponibles.

- Enfin, la *surveillance exercée par le Parlement* s'est nettement renforcée ces dernières années. Les études menées par les Chambres fédérales – c'est-à-dire commandées ou réalisées par leurs organes de surveillance – sur la rentabilité et l'efficacité d'unités administratives et de mesures politiques, ont également contribué à donner aux objectifs et aux dispositions de la loi sur les subventions la place qui leur revient.

La plupart des nouvelles mesures requises identifiées ici ou encore à mettre en œuvre peuvent être rangées dans deux catégories. D'une part, *une réforme en profondeur* s'impose dans certains domaines, ou alors il est indispensable de soumettre la structure, la gestion et le montant des subventions à un contrôle systématique. D'autre part, la *possibilité de supprimer* diverses subventions, essentiellement mineures, a été identifiée soit parce qu'elles sont caduques, soit parce que les ressources peuvent être utilisées de manière plus efficiente. Dans une dizaine de ces cas, le Conseil fédéral a déjà mis en œuvre les mesures découlant de l'examen des subventions.

5.14.2 Besoin de réforme en profondeur

Dans le présent rapport sur les subventions, le Conseil fédéral démontre qu'une réforme en profondeur s'impose dans les domaines suivants:

- En plébiscitant les *nouveaux articles constitutionnels sur la formation*, le peuple et les cantons ont adopté les bases nécessaires pour créer un espace suisse de formation. Cette révision de la Constitution oblige notamment la Confédération et les cantons à collaborer et à coordonner leurs activités dans l'ensemble du domaine de l'éducation et de la formation. Le projet de loi fédérale sur l'aide aux hautes écoles et la coordination dans le domaine suisse des hautes écoles prévoit des mesures visant un meilleur pilotage du paysage des hautes écoles. Ces mesures visent notamment à simplifier la structure des organes compétents, à renforcer la place des prestations parmi les critères d'octroi des subventions, à réaménager le paysage des hautes écoles, à développer l'assurance de la qualité et à promouvoir la concurrence.
- Dans le domaine des *transports publics*, deux trains de réformes seront soumis au Parlement au cours de la législature 2007 à 2011. Dans le message concernant la mise en œuvre du troisième paquet ferroviaire de l'UE, le Conseil fédéral proposera des mesures visant à renforcer la concurrence en matière d'appels d'offres et à réformer la procédure de commande (par ex. adaptation de la demande minimale requise pour la commande) au niveau du transport régional des voyageurs. Le message concernant la nouvelle réglementation du financement de l'infrastructure suivra. Des adaptations du système de prix des sillons et du transfert du rail vers le bus seront étudiées dans le cas des lignes ferroviaires peu fréquentées.

- Dans la perspective de nouvelles ouvertures du marché induites par l'OMC et la conclusion éventuelle d'un accord de libre-échange avec l'UE, une réforme en profondeur s'impose dans le *domaine agricole*. En vue de l'évolution de la politique agricole, le Conseil fédéral a déjà attribué divers mandats d'examen. Il s'agit ici de réexaminer le bien-fondé des mesures de soutien du marché encore appliquées (transformation de matières premières renouvelables, transformation des betteraves sucrières, aides financières pour les œufs du pays et aides intérieures au bétail de boucherie et à la viande) à la lumière de l'évolution future dans ces domaines. Dans le domaine des améliorations structurelles et des crédits d'investissement, il convient notamment de vérifier le montant des ressources allouées. La même remarque s'applique aux paiements directs, dont il faut d'ailleurs examiner s'ils ont un effet neutre sur la production.
- Le Conseil fédéral a attribué un mandat d'examen approfondi pour la *lutte contre les maladies et la prévention* (optimisations organisationnelles visant une concentration des ressources et un auto-financement accru).

Au stade actuel, il serait imprudent de quantifier les économies que ces réformes sont susceptibles d'engendrer au niveau fédéral. On peut néanmoins estimer qu'elles atteindront quelques centaines de millions au moins. Rappelons par exemple que le Conseil fédéral a fixé, dans le cadre du projet de réexamen des tâches de la Confédération, un taux de croissance de 4,5 % par an pour les subventions qui seront versées de 2008 à 2015 à la formation et à la recherche. Par ailleurs, le Parlement a décidé que les dépenses augmenteraient en moyenne de 6,2 % par an de 2008 à 2011 pour les crédits concernant la formation, la recherche et de l'innovation. On ne pourra dès lors respecter le plafond fixé pour la période 2008 à 2015 dans le domaine de la formation et de la recherche que si l'on réduit considérablement la croissance du domaine FRI après 2011. Pour y parvenir, il faudra accroître sensiblement l'efficacité et l'efficience. De même, l'objectif global du réexamen des tâches – stabilisation de la quote-part de l'Etat d'ici 2015 – ne pourra être atteint que si l'on exploite pleinement les potentiels de réforme et de suppression dans tous les grands groupes de tâches.

5.14.3 Possibilité de suppression de subventions peu élevées

Pour 32 mesures, pour la plupart mineures, il est possible de chiffrer les économies potentielles avec précision. Dans environ le tiers de ces cas, le Conseil fédéral a ordonné la suppression ou la réduction de la subvention, par l'adoption du présent rapport sur les subventions, ou parfois décidé une suppression ou une réduction dans le cadre de projets examinés parallèlement à l'élaboration dudit rapport. Dans les autres cas, des mandats d'examen ont été attribués. Les diverses mesures visant à réduire ou à supprimer les subventions concernées sont détaillées dans les ch. 5.2 à 5.13. Nous les énumérons une nouvelle fois ici en respectant leur classement institutionnel.

Economies arrêtées

		Millions de francs	2009	2010	2011	après 2011
<i>DFAE</i>						
201.3600.160	Section suisse du Conseil des communes et des régions d'Europe		0,07	0,07	0,07	0,07
201.3600.166	Fonds du programme des Nations Unies pour l'environnement		0,15	0,15	0,15	0,15
201.3600.177	Aide au désarmement: destruction d'armes chimiques		2,50	2,50	2,50	2,50
201.3600.361	Tâches de la Suisse en tant qu'Etat hôte d'organisations internationales			0,70	0,70	0,70
201.3600.373	Expositions universelles					2,00
Economies arrêtées DFAE			2,72	3,42	3,42	5,42
<i>DFI</i>						
316.3600.006	Programme Radon				0,20	0,50
316.3600.074	Fonds des Nations Unies pour la lutte contre l'abus des drogues		0,20	0,20	0,20	0,20
Economies arrêtées DFI			0,20	0,20	0,40	0,70
<i>DFJP</i>						
420.4600.001	Financement de logements pour requérants d'asile		0,50	0,50	0,50	0,50
Economies arrêtées DFJP			0,50	0,50	0,50	0,50
<i>DFF</i>						
606.3600.001	Contributions à l'exportation de produits agricoles transformés		5,00			
Economies arrêtées DFF			5,00			
<i>DFE</i>						
735.3600.003	Remboursement de l'aide sociale pour les cas de rigueur		< 0,001	< 0,001	< 0,001	
Economies arrêtées DFE			< 0,001	< 0,001	< 0,001	
<i>DETEC</i>						
802.3600.004	Indemnisation du trafic combiné					≥ 20,00
802.3600.202	Chargement des automobiles			1,20	1,20	1,20
Economies arrêtées DETEC				1,20	1,20	< 21,20
Total des économies arrêtées			8,42	5,32	5,52	27,82

Potentiel d'économies selon les mandats d'examen

		Millions de francs	2009	2010	2011	après 2011
<i>DFAE</i>						
201.3600.375	Présence de la Suisse à l'étranger			5,00	5,00	5,00
Potentiel d'économies selon les mandats d'examen DFAE				5,00	5,00	5,00
<i>DFI</i>						
301.3600.375	Prévention du racisme					0,90
306.3600.105	Salons du livre à l'étranger		0,66	0,67	0,67	0,67
306.3600.152	Coopération européenne dans le domaine cinématographique		1,00	1,00	1,00	1,00
306.3600.322	Musée suisse des transports		1,60	1,60	1,60	1,60
306.3600.004	Croix-Rouge suisse (CRS)		0,30	0,30	0,30	0,30
325.3600.321	Coopération européenne dans le domaine de la recherche scientifique et technique (COST; dès 2012)					6,50
Divers	Mise à jour des portefeuilles/ Accroissement de l'efficacité dans le contexte de la nouvelle loi sur l'aide aux hautes écoles (dès 2012)					n.q.
Divers	Promotion de la santé					n.q.
Potentiel d'économies selon les mandats d'examen DFI				3,56	3,57	10,97
<i>DFF</i>						
606.3600.001	Contributions à l'exportation de produits agricoles transformés		20,00	20,00	20,00	20,00
Potentiel d'économies selon les mandats d'examen DFF				20,00	20,00	20,00
<i>DFE</i>						
704.3600.102	Encouragement de l'innovation et de la coopération dans le domaine du tourisme					5,00
708.3600.200	Promotion des ventes					n.q.
708.3600.300	Paiements directs généraux dans l'agriculture					n.q.
708.3600.301	Paiements directs écologiques					n.q.
708.3601.100	Sélection animale					4,00
708.3601.234	Transformation de betteraves sucrières					n.q.
708.3602.234	Aides intérieures au bétail de boucherie et à la viande					3,00
708.3603.234	Aides financières pour les œufs du pays		1,00	1,00	1,00	1,00
708.3604.234	Mise en valeur de la laine de mouton					1,00
708.3605.243	Promotion des matières premières renouvelables					1,00
708.4200.100	Crédits d'investissement					n.q.

		Millions de francs	2009	2010	2011	après 2011
708.4200.101	Aide aux exploitations			2,00	2,00	2,00
708.4600.100	Améliorations structurelles					n.q.
Potentiel d'économies selon les mandats d'examen DFE				3,00	3,00	17,00
<i>DETEC</i>						
802.3600.003	CP CFF, exploitation de l'infrastructure				n.q.	n.q.
802.4600.002	CP CFF, amortissement de l'infrastructure				n.q.	n.q.
802.3600.203	Trafic régional des voyageurs, indemnisation				n.q.	n.q.
802.4200.202	Prêts pour le trafic combiné					n.q.
802.4600.402	Contributions à des investissements pour le trafic combiné					n.q.
802.4600.401	Voies de raccordement			7,00	7,00	7,00
802.4600.012	Voies de communication historiques				2,00	2,00
810.3600.501	Commissions et organisations internationales			4,30	4,30	4,30
810.3600.502	Problèmes globaux touchant l'environnement			3,40	3,40	3,40
810.4600.003	Technologies environnementales			4,30	4,40	4,40
810.4600.004/5	Régulation des eaux					2,00
Potentiel d'économies selon les mandats d'examen DETEC				19,00	21,10	23,10
Potentiel total d'économies selon les mandats d'examen				50,56	52,67	76,07

Le potentiel d'économies (économies arrêtées comprises) déterminé dans le cadre de l'examen des subventions peut actuellement être chiffré de manière suffisamment précise. Ce potentiel, assez modeste, se monte à environ 100 millions. En considérant le mandat légal et les nombreux projets de réforme récemment achevés ou en cours, on ne pouvait toutefois guère escompter un résultat plus spectaculaire. L'examen régulier des subventions joue d'ailleurs un rôle bien plus important en rappelant à l'administration qu'il faut toujours chercher à optimiser l'octroi et la gestion d'aides financières et d'indemnités. Il faut également tenir compte du fait que le présent examen a permis d'identifier de nouvelles possibilités de supprimer ou de réformer certaines tâches, qui seront suivies dans le cadre de l'examen des tâches ou d'autres projets de réformes.

5.15 Mise en œuvre et contrôle de gestion

70 des 228 subventions examinées doivent faire l'objet de mesures. Les adaptations requises ont déjà commencé dans une dizaine de cas. Dans les autres cas, les mesures proposées vont du mandat d'examen confié à un département à la proposition de modifications législatives concrètes visant à modifier, voire à supprimer la subvention. Diverses conclusions de l'examen des subventions seront prises en compte dans le cadre de l'examen des tâches.

La planification de la mise en œuvre est la suivante:

- En ce qui concerne les mesures relevant du domaine de compétences du *Parlement*, les départements compétents élaborent, à l'intention du Conseil fédéral, en respectant les délais définis dans les évaluations des différentes subventions (annexe 1), des messages relatifs aux modifications législatives ou des propositions et calendriers contraignants pour la mise en œuvre des mesures.
- Les mesures relevant du domaine de compétences des *départements et de l'administration* sont mises en œuvre par les départements compétents. Les départements informent le Département fédéral des finances d'ici à fin 2008 de l'avancement de la mise en œuvre.

Comme par le passé, le Département fédéral des finances rendra périodiquement compte de l'avancement de la mise en œuvre de l'examen des subventions. Ces rapports sont établis à un rythme bisannuel et publiés avec le message relatif au compte d'Etat 2009 et 2011 et harmonisés avec le rapport sur l'examen des tâches. Un rapport final sur l'avancement de la mise en œuvre sera présenté en même temps que le prochain rapport sur les subventions.

6 Utilisation accrue des clauses de caducité dans le droit suisse des subventions

6.1 Introduction et définition

La nature et la portée des actions de l'Etat doivent être adaptées en permanence à l'évolution rapide de la situation (ouverture des marchés, concurrence internationale, évolution démographique, etc.). Pour faciliter ce processus d'adaptation, le recours accru à la législation temporaire est souvent évoqué en relation avec les subventions. Le présent chapitre expose brièvement ce qu'il faut comprendre par là et dans quelle mesure cette pratique est applicable aux subventions de la Confédération.

Le terme de législation temporaire est utilisé pour désigner une limitation de la durée des lois liée à une évaluation. Cet instrument de réexamen politique est appliqué sous différentes formes:

- a. La législation temporaire est utilisée par les Etats américains comme *instrument de contrôle parlementaire* des «administrations» autonomes²⁴. Aux Etats-Unis, le premier Etat à appliquer la législation temporaire a été le Colorado en 1976; il a adopté le «Sunset Act». Entre 1977 et 1983, d'autres Etats ont suivi cet exemple. Le Texas est connu pour appliquer systématiquement ces clauses. En 1977, il a créé la «Sunset Advisory Commission», dont la tâche est «to identify and eliminate waste, duplication, and inefficiency in government agencies»²⁵. Depuis, 16 Etats ont peu ou prou aban-

²⁴ Aux Etats-Unis, différentes autorités (agencies) sont soumises à une surveillance et à un contrôle parlementaires directs. Voir à ce sujet *Agenda Moderner Regulierung; Gutachten: Wirksamkeit von Sunset Legislation und Evaluationsklauseln*, fondation Bertelsmann, octobre 2005, p. 8.

²⁵ Voir <http://www.sunset.state.tx.us/faq.htm>.

donné cet instrument en raison de son impact trop faible (par ex. économies de coûts) ou des charges trop élevées²⁶.

- b. Les *Länder* allemands voient dans la législation temporaire un *instrument de réduction de la bureaucratie*. Cette législation vise notamment à réduire les dépenses administratives et financières des particuliers en relation avec des réglementations étatiques. En 2005, neuf Etats fédéraux avaient introduit des réglementations temporaires, quatre d'entre eux avaient également opté pour une limitation générale de la durée des lois et des ordonnances, néanmoins avec des dérogations de portée différente²⁷.
- c. La législation temporaire est considérée comme un *instrument d'amélioration de la transparence, qui oblige les bénéficiaires de subventions à se justifier et permet de piloter le domaine des subventions* par le gouvernement fédéral allemand, qui prescrit dans ses lignes directrices de la politique en matière de subventions de mars 2006 la limitation de la durée et le caractère dégressif de toutes les aides financières²⁸. A l'heure actuelle, neuf aides financières – dont celles qui viennent d'être introduites – sur un total de 58 ont une durée limitée et un caractère dégressif. Les aides de durée illimitée et sans caractère dégressif sont relativement peu importantes en termes de volume financier. A noter que la majeure partie des aides financières ont une durée limitée mais ne sont pas dégressives.

6.2 Situation en Suisse

Au niveau fédéral, la législation temporaire a notamment été utilisée à titre de législation expérimentale. Ainsi, la durée limitée liée à des évaluations est utilisée surtout pour les nouvelles interventions dans un environnement complexe (par ex. prescription médicale d'héroïne), ou pour les nouvelles solutions techniques (radios locales, banques de données, vote électronique)²⁹.

La Confédération utilise l'évaluation et la limitation de la durée depuis longtemps dans la législation, mais souvent de manière séparée:

- a. Dans le domaine des *évaluations*, la Suisse joue un rôle de pionnier au niveau international. L'art. 170 de la Constitution consacre l'évaluation de l'efficacité des mesures étatiques au niveau constitutionnel. Le Conseil fédéral s'est fondé sur cette disposition pour adopter, le 3 novembre 2004, un vaste train de mesures en vue du contrôle de l'efficacité de la Confédération. Des mesures sont prises au niveau des offices, des départements, du Conseil fédéral et des offices assumant des tâches interdépartementales. Les évalua-

²⁶ Voir Agenda Moderner Regulierung, p. 21.

²⁷ Les Etats de Brême, Hesse, Basse-Saxe et Nordrhein-Westfalen ont introduit la limitation générale de la durée. Les Etats de Brandebourg et Thuringe sont en passe de l'introduire. Voir Agenda Moderner Regulierung, p. 26 ss.

²⁸ Voir 21. Subventionsbericht, Bericht der Bundesregierung über die Finanzhilfen des Bundes und der Steuer-vergünstigungen, 2007, p. 56 s. Au niveau fédéral, les aides financières de l'Allemagne, qui s'élèvent à 5,7 milliards d'euros, représentaient 2,2 % des dépenses fédérales en 2006. Elles ont donc une fonction moins importante qu'en Suisse dans la politique budgétaire.

²⁹ Voir Werner Bussmann, Gesetzesevaluation und experimentelle Rechtsetzung, publié dans ius.full 1/06, 2006, p. 49.

tions doivent porter sur l'efficacité des actions de l'Etat, mais aussi et surtout sur leur rentabilité. L'utilisation de critères de coûts en tant qu'élément central de la procédure d'évaluation est considérée comme une condition nécessaire pour la mise en œuvre réussie de la législation temporaire³⁰. Au niveau du Parlement, l'«Organe parlementaire de contrôle de l'administration», créé au début des années 90, réalise des évaluations et assiste notamment la Commission de gestion dans l'exercice de la haute surveillance.

- b. La demande d'une *limitation systématique de la durée* des dispositions légales est apparue dans les années 60, notamment dans le domaine des subventions. Le groupe d'experts chargé par le Conseil fédéral d'évaluer les subventions fédérales et présidé par le professeur P. Stocker indiquait dans son rapport de 1966 qu'une limitation temporelle accrue des subventions serait «très souhaitable» en particulier pour ce qui est des subventions en rapport avec la politique économique³¹. «Une politique des subventions qui se veut adaptée sur le plan de la politique économique doit utiliser l'instrument de la limitation temporelle chaque fois que la subvention fédérale constitue une aide éducative, une aide de démarrage, une aide d'adaptation ou une aide de relais»³². Le groupe d'experts recommandait d'utiliser de manière accrue les possibilités de pilotage et de stimulation offertes par les subventions.

Cette recommandation a été prise en compte en 1990 dans la loi sur les subventions, qui précise à l'art. 7, let. f, que des dispositions légales régissant les *aides* doivent prévoir que «des aides de démarrage, de réaménagement ou de relais, limitées dans le temps, sont autant que possible prévues». Dans les lignes directrices des finances fédérales d'octobre 1999, le Conseil fédéral répète et étend cette exigence aux indemnités. Le principe 10 prévoit que «Les subventions doivent être limitées dans le temps. Les aides financières doivent de préférence être versées sous forme d'aides de démarrage ou d'aides de relais temporaires. Les prestations étatiques donnant lieu à des indemnités doivent si possible être limitées dans le temps».

On trouve des subventions d'une durée limitée dans presque tous les domaines politiques, par exemple dans les domaines de la formation, du tourisme ou de l'agriculture:

- «*Internet à l'école*». Cette *aide de démarrage* se fondait sur la loi fédérale du 14 décembre 2001 sur l'encouragement de l'utilisation des technologies de l'information et de la communication dans les écoles, dont la durée était limitée à cinq ans. Elle n'a plus effet depuis le 1^{er} août 2007.
- *Encouragement de l'innovation et de la coopération dans le domaine du tourisme*. La Confédération verse cette *aide d'adaptation* afin de lutter contre le recul de la demande et de rétablir la compétitivité internationale du tourisme suisse. La loi contient une clause d'évaluation et de limitation de la

³⁰ Voir Agenda Moderner Regulierung, p. V.

³¹ Par ce terme, le groupe d'experts entendait des subventions pour la construction de routes, le trafic ferroviaire et aérien, la correction et la protection des eaux, l'aménagement du territoire, régional et local, l'agriculture, la sylviculture, l'artisanat, l'industrie et le commerce, et le tourisme.

³² Voir rapport du groupe d'experts «Allgemeine Überprüfung der Bundessubventionen», Berne 1966, p. 31.

durée. A la demande du Conseil fédéral, le Parlement a, le 5 octobre 2007, prolongé la durée de validité de la loi de quatre ans, soit jusqu'en 2012³³.

- *Aides d'adaptation en vue de l'ouverture du marché.* La Confédération verse cette *aide d'adaptation* dans le domaine des fruits et des légumes, en se fondant sur l'art. 58, al. 2 de la loi sur l'agriculture³⁴, jusqu'à la fin de 2011 au plus tard.

Au niveau fédéral, la palette des subventions de durée limitée est variée. Toutefois, la durée de la majorité des quelque 250 aides financières n'est pas limitée par la loi, pour diverses raisons:

- a. Diverses subventions découlent directement de la Constitution. Dans le domaine de la culture, par exemple, plusieurs subventions se fondent directement sur l'art. 69 de la Constitution, qui prévoit que la Confédération «peut promouvoir les activités culturelles présentant un intérêt national et encourager l'expression artistique et musicale, en particulier par la promotion de la formation»³⁵. Diverses aides financières versées aux Suisses de l'étranger se fondent également directement sur la Constitution (art. 40). La Constitution est la loi fondamentale: les clauses de caducité y trouvent difficilement leur place.
- b. La même base légale sert aux subventions les plus variées. Ainsi, l'art. 13, al. 1, de la loi sur la protection de la nature et du paysage autorise par exemple la Confédération à soutenir la protection de la nature, la protection du paysage et la conservation des monuments historiques. Elle contribue à hauteur de 35 % aux frais de conservation, d'acquisition, d'entretien des paysages, localités caractéristiques, sites historiques et monuments naturels et culturels dignes de protection ainsi qu'aux travaux de recherche et de documentation liés à ces activités. Ces dispositions répondent à des intérêts et exigences divers, de sorte que la limitation de leur durée ne serait pas acceptée par la majorité ni forcément indiquée.
- c. La Confédération a créé des fondations et des fonds dont la tâche principale consiste à verser à sa place des aides financières à des tiers. Elle compense les dépenses de telles organisations (par ex. Pro Helvetia ou Fonds national suisse) par le biais d'indemnités. Ici, la limitation de la durée entraînerait la suppression des aides financières à des tiers, mais aussi la liquidation des organisations créées pour le versement de ces subventions, ce qui se heurterait évidemment à des résistances politiques particulièrement fortes. Objectivement, il ne s'agit pourtant pas d'une raison valable pour renoncer à limiter ces aides dans le temps.
- d. Par ailleurs, la Confédération assume de nombreuses tâches de promotion qui ont un caractère durable selon la conception suisse de l'Etat et dont la durée ne peut pas être limitée, à l'exemple notamment du cofinancement des assurances sociales.

³³ Voir art. 10 de la loi fédérale du 10 octobre 1997 encourageant l'innovation et la coopération dans le domaine du tourisme (RS 935.22).

³⁴ Loi fédérale du 29 avril 1998 sur l'agriculture (LAg; RS 910.1)

³⁵ Ces subventions seront dotées d'une base légale dans la nouvelle loi sur l'encouragement de la culture, FF 2007 4607.

En ce qui concerne l'utilisation de la législation temporaire, il n'existe guère d'expériences faites à l'étranger qui puissent être transposées intégralement aux conditions suisses. C'est notamment le cas de la législation américaine qui est apparue dans un système politique et administratif totalement différent. Les expériences réalisées en Allemagne sont plus pertinentes mais encore trop peu avancées pour que l'on puisse en tirer des conclusions. Nous manquons donc pour l'instant des résultats empiriques pertinents pour la Suisse concernant l'impact de la législation de temporisation. Les rares études scientifiques ne sont pour la plupart plus d'actualité et se limitent principalement aux Etats-Unis.

La suppression automatique des lois caduques peut conduire à une épuration de la législation et à réduire les interventions étatiques au strict nécessaire. Par ailleurs, cette approche impose l'examen et la mise à jour permanents de la législation et son adaptation aux intérêts publics et aux possibilités étatiques. Les lois dont la durée n'est pas limitée échappent souvent à cette adaptation. L'exploitation plus systématique des côtés positifs de la législation temporaire augmente en fin de compte l'efficacité et la rentabilité de l'affectation des ressources étatiques et la qualité de la législation.

Cependant, ces avantages sont rarement exploitables dans la réalité politique³⁶:

- Les acteurs qui ont un intérêt politique et matériel à des mesures de réglementation concrètes (lobbyistes, autorités spécialisées, bénéficiaires de prestations de soutien étatiques) semblent avoir plus de succès que les adeptes de la déréglementation. Ce rapport de forces peut toutefois s'inverser au profit de ces derniers si une évaluation donne des indications sur le rapport coût-utilité effectif d'une mesure étatique.
- Les évaluations donnent rarement l'objectivité souhaitée au discours politique. Leur pertinence est réduite si les effets visés par les mesures ne sont pas clairs. En outre, l'évaluation de l'efficacité est souvent plus influencée par des points de vue intéressés que par des considérations scientifiques.
- L'examen critique périodique de mesures concrètes ou de leurs bases légales se traduit plus souvent par *plus* d'Etat que par moins d'Etat. De telles expériences ont notamment été faites aux Etats-Unis.
- Enfin, l'augmentation des travaux législatifs constitue un inconvénient non négligeable. Les lois fédérales à durée limitée à proroger devraient refaire l'objet d'une procédure législative ordinaire à leur expiration, le cas échéant moyennant des améliorations ponctuelles fondées sur des évaluations préalables. Il en résulterait non seulement du travail supplémentaire pour le gouvernement et l'administration, mais le Parlement, les partis et les associations en subiraient également les conséquences.

En outre, lorsqu'elle a été utilisée en Suisse comme instrument de législation expérimentale, la législation temporaire n'a guère entraîné d'abrogations de lois³⁷.

³⁶ Voir à ce sujet Agenda Moderner Regulierung, p. 12 s.

³⁷ Voir Werner Bussmann, Ungeliebt aber unverzichtbar: Evaluation im Kontext der Politik; exposé présenté dans le cadre de la Fachtagung «Evaluation im Kontext» de l'Université de Berne du 20 juin 2003, p. 8 s.

Le Conseil fédéral est donc arrivé à la conclusion suivante dans son rapport du 3 novembre 1999 relatif à des mesures de déréglementation et d'allègement administratif: «Nous estimons que cet instrument présente autant d'inconvénients que d'avantages. D'une part il permet de supprimer des interventions inutiles, d'autre part, il crée inévitablement une incertitude au niveau juridique avant que la décision soit prise sur l'introduction ou non des dispositions législatives dans le droit permanent. Il faut donc renoncer à une application générale de ce principe et lui préférer une mise en œuvre cas par cas»³⁸.

6.4 Conséquences pour la Confédération

6.4.1 Application ciblée de la législation temporaire aux aides financières

Compte tenu des raisons présentées ci-avant, l'application *généralisée* de la législation temporaire au droit des subventions de la Confédération ne paraît pas indiquée. En revanche, son application *ciblée* correspond non seulement à la loi sur les subventions, mais peut effectivement optimiser l'utilisation des ressources étatiques.

Les aides financières peuvent en particulier maintenir des structures désuètes, freiner les innovations et, partant, fausser ou entraver la concurrence. A cet égard, les mesures de promotion culturelles, sociales et économiques réclament une attention particulière. Les effets négatifs peuvent être évités en limitant systématiquement la durée des subventions concernées.

En ce qui concerne les subventions pour les activités culturelles, leur limitation dans le temps doit surtout inciter leurs bénéficiaires à se tourner davantage vers le financement par des tiers (parrainage, mécénat, etc.). Dans le domaine social, cette approche permet d'éviter que le catalogue de prestations soit continuellement étendu. La limitation temporelle des subventions en rapport avec la politique économique a été recommandée par la commission d'experts du Conseil fédéral lors de l'examen des subventions fédérales de 1966. La commission avait notamment argué du fait que ces subventions ne sont pas durables par la force des choses.

Quel que soit le type de tâches, les clauses de caducité sont indiquées pour les aides financières visant à inciter des particuliers à fournir de nouvelles prestations dans l'intérêt public. La limitation dans le temps évite que le soutien financier octroyé à ces fournisseurs de prestations devienne une tâche permanente de la Confédération. Il convient en outre de prévoir de manière systématique des clauses de limitation de caducité pour les aides financières qui servent à atténuer les effets des adaptations structurelles. Les mutations structurelles – voulues par la politique ou non – peuvent déboucher sur des cas de rigueur. L'atténuation de leurs effets au moyen d'aides financières peut donc se justifier d'un point de vue social, économique ou financier. En leur qualité de mesures d'accompagnement, ces aides financières doivent toutefois impérativement être temporaires.

Il peut être judicieux d'associer la limitation dans le temps à la dégressivité de la subvention. La Confédération marque ainsi le caractère temporaire de son engagement financier et oblige les bénéficiaires à se préparer progressivement, pendant la

³⁸ Voir FF 2000 958 s.

durée de la subvention, à l'absence de soutien de l'Etat. La dégressivité contribue à la réussite de la mise en œuvre de la législation temporaire.

Dans le cas des évaluations, il convient en outre de prévoir des critères de coût-utilité afin de rendre plus objectif le débat politique sur la limitation de la durée des subventions.

Les exemples suivants montrent dans quelle mesure ces exigences sont d'ores et déjà respectées ou débattues aujourd'hui:

- *«Aides financières dans le cadre de la nouvelle politique régionale»*: par cette mesure de promotion de l'économie, la Confédération vise à renforcer la compétitivité de certaines régions, à maintenir un habitat décentralisé et à atténuer les disparités régionales. Le Parlement a rejeté la proposition du Conseil fédéral de limiter la durée de la loi à huit ans.
- *«Aides financières pour l'encouragement du cinéma»*: cette mesure d'encouragement culturelle doit être dégressive en vertu de l'ordonnance du DFI du 20 décembre 2002 sur l'encouragement du cinéma (OECin; RS 443.113).
- *«Aides financières à l'accueil extra-familial pour enfants»*: la Confédération verse cette incitation financière en vue de favoriser la création de places d'accueil extra-familial pour les enfants. La loi fédérale du 4 octobre 2002 sur les aides financières à l'accueil extra-familial pour enfants (RS 861) a une durée de validité de huit ans.
- *«Contributions de cohésion pour soutenir les hautes écoles»*: la future loi fédérale sur l'aide aux hautes écoles et la coordination dans le domaine suisse des hautes écoles, qui a fait l'objet d'une consultation durant le deuxième semestre de 2007, prévoit des contributions pour les hautes écoles et leurs responsables qui sont confrontés à des difficultés particulièrement grandes en raison du changement du système de financement. Les contributions de la Confédération servent à atténuer les conséquences négatives des mutations structurelles découlant d'une volonté politique. Elles doivent être versées de manière dégressive et prennent fin au bout de huit ans.

6.4.2 Examen périodique des tâches dans le cas des indemnités

Les indemnités sont versées à des tiers qui accomplissent des tâches à la place ou pour le compte de la Confédération. La limitation de la durée de la subvention n'a de sens que si la tâche est supprimée simultanément. Si tel n'était pas le cas:

- a. les tiers n'accompliraient plus les tâches ou plus dans la même mesure;
- b. l'administration devrait accomplir ces tâches à leur place,
- c. l'augmentation des frais administratifs compenserait les indemnités économisées.

En conséquence, la limitation de la durée de la subvention n'est pas judicieuse, d'autant plus que les indemnités ont une plus grande légitimité politique et juridique que les aides financières. En ce qui concerne les indemnités, il convient d'appliquer

d'autres stratégies, notamment le réexamen périodique du portefeuille de tâches tel qu'il est effectué dans le cadre du projet d'examen des tâches.

6.4.3 Conclusions

La loi sur les subventions est déjà la base légale de la limitation de la durée des subventions. Il n'est donc pas indispensable de l'adapter.

Les limitations de la durée doivent être prévues par la loi:

- elles ne doivent pas être appliquées à toutes les subventions,
- elles seront *ciblées pour les aides financières*,
- elles seront si possible *associées à la dégressivité des contributions*
- elles seront toujours couplées à une évaluation fondée sur des critères coût-utilité clairs.

Dans les messages qui prévoient la prolongation d'aides financières ou de nouvelles aides, le Conseil fédéral se prononcera à l'avenir de manière systématique sur la possibilité de limiter leur durée et sur le versement dégressif des subventions (voir aussi ch. 7.2).

7 Troisième examen des subventions: perspectives

7.1 Maintien d'un examen global

L'optimisation de l'efficacité et de la rentabilité est importante lors de l'examen des différentes subventions mais l'est aussi pour l'organisation et l'exécution de l'examen global des subventions. Ainsi, le rapport coût-efficacité de la procédure globale actuelle a été remis en question plus d'une fois par le passé.

Dès la création de la base légale de l'examen global des subventions, les charges extraordinaires grevant l'examen ont fait l'objet de critiques: un nombre considérable de participants à la consultation considéraient l'examen comme injustifié du fait des charges administratives qu'il engendrait (cf. message LSu, FF 1987 I 386).

La question de l'efficacité et de l'efficience d'une procédure globale a également été soulevée lors de la réforme de l'administration fédérale: à l'époque, il avait été proposé de renoncer à l'avenir à l'examen des subventions mineures ou de réaliser un examen simplifié.

Dans les deux cas, le Conseil fédéral et l'administration se sont prononcés en faveur d'un examen global des subventions. Dans le message LSu, le Conseil fédéral a fait valoir: «nous avons décidé d'en rester au contrôle périodique. Nous estimons qu'il vaut la peine de passer régulièrement au crible les actes normatifs régissant les aides financières et les indemnités. Nous savons d'expérience que même s'ils ont peut-être perdu leur raison d'être au fil des ans, les régimes de subventionnement sanctionnés par l'usage ne sont plus guère contestés, surtout lorsque les recettes sont abondantes et que le compte financier est excédentaire.» (FF 1987 I 387).

Dans son avis concernant la proposition de supprimer l'examen des subventions mineures, l'Administration fédérale des finances indique que le risque d'inefficience dans les subventions d'un faible montant est particulièrement élevé car leur gestion requiert beaucoup de ressources administratives (établissement du budget, octroi, contrôle de gestion, compte rendu). Par ailleurs un nombre objectivement injustifié de subventions mineures complique la gestion des finances et des dépenses, ce qui est inefficace si on le considère d'un point de vue global. Enfin, l'exclusion des subventions mineures de l'examen constituerait une incitation à diviser les subventions pour qu'elles entrent dans la catégorie des subventions mineures dispensées d'examen. Il en irait de même avec une procédure d'examen raccourcie ou simplifiée pour les subventions d'un montant peu élevé. De façon générale, il convient par conséquent de renoncer à toute exception ou simplification pour les subventions mineures.

Si l'on considère les mesures présentées dans le présent examen des subventions, qui comprend tous les types et toutes les formes de subventions, indépendamment de leur montant, l'exclusion ciblée de la procédure d'examen de certains types ou formes de subventions apparaît comme peu judicieuse. De plus, seul un examen périodique de *toutes* les subventions permet d'assurer que le régime des subventions est en adéquation avec la situation qui évolue constamment. L'examen global garantit la suppression des subventions qui ne s'avèrent plus utiles et empêche que des subventions superflues ne conduisent à des distorsions de la concurrence ou retardent un changement structurel nécessaire.

7.2 **Réforme de la procédure**

Pour les raisons énoncées au ch. 7.1, il convient de s'en tenir à un examen global et de se garder d'exclure certaines subventions ou catégories de subventions. En revanche, il faut que la procédure d'examen soit aussi efficace que possible, évite les doublons et assure au Parlement un accès aussi rapide que possible aux résultats de l'examen.

Le présent examen global des subventions se limite donc, dans la perspective d'une utilisation des ressources aussi efficace que possible, aux subventions inchangées depuis plusieurs années ou qui le resteront jusqu'à nouvel avis. Il ne porte pas sur les subventions qui ont été ou devaient être supprimées avant la fin 2007 ou dont la base légale a été créée ou entièrement révisée au cours de la période 2003 à 2007 (cf. ch. 4.2). Cette procédure permet d'éviter que les subventions soient examinées deux fois en peu de temps (dans le cadre de la révision totale et lors de l'examen des subventions).

Il convient de poursuivre de façon systématique les efforts visant à éviter les doublons. Or, depuis l'entrée en vigueur de la loi sur les subventions une tendance au renforcement de la gestion des subventions par le biais de crédits d'engagement et de plafonds des dépenses (gestion pluriannuelle des crédits) se dessine. Cette situation reflète les efforts du dernier examen des subventions visant à limiter autant que possible celles-ci dans le temps, mais tient également compte de la demande d'un renforcement du lien entre politique sectorielle et politique budgétaire. Souvent, les arrêtés de financement sont présentés au Parlement dans des messages spéciaux (par ex. message FRI, message concernant l'évolution future de la politique agricole, messages relatifs au renouvellement de divers plafonds des dépenses dans le

domaine des transports). L'objet de ces messages est de motiver la subvention de manière exhaustive.

Par conséquent, les subventions seront examinées dans deux contextes différents:

- a. Les subventions dont le financement sera soumis périodiquement au Parlement dans des messages spéciaux et les subventions dont la base légale est nouvelle ou a été révisée pendant la période d'examen, seront examinées dans le cadre du *message* correspondant.
- b. Toutes les autres subventions seront examinées dans le cadre d'une procédure globale dont les résultats seront publiés comme jusqu'à présent dans un *rapport sur les subventions*.

Concrètement, le rapport sur les subventions ne mentionnera plus les subventions

- dont la base légale a moins de quatre ans l'année de l'enquête ou a été entièrement révisée au cours des quatre années précédentes, ou dont la base légale arrive à échéance ou doit être prolongée dans les deux ans suivant l'année sous revue;
- dont l'arrêté de financement a été renouvelé au cours des quatre dernières années au moyen de messages spéciaux³⁹ ou qui arrivent à leur terme dans les deux ans suivant l'année sous revue et doivent être renouvelées au moyen de messages spéciaux.

Pour que le mandat d'examen soit mis en œuvre conformément à la loi sur les subventions, les messages relatifs à la création ou à la révision des bases légales pour les subventions et les messages relatifs au renouvellement des décisions de crédit et des plafonds des dépenses doivent obligatoirement comprendre un chapitre consacré au respect des principes établis par la loi sur les subventions. Cela inclut en particulier des indications sur

- l'importance et les perspectives de la subvention compte tenu des objectifs à long terme de la Confédération;
- la limitation de la durée de la subvention ou sa dégressivité (cf. ch. 6.4);
- la procédure d'octroi de la subvention;
- la gestion financière et matérielle de la subvention.

Ces indications doivent permettre à l'administration, au Conseil fédéral et au Parlement de concevoir la subvention au plus près des besoins et de la réexaminer de manière critique à intervalles réguliers.

Le Conseil fédéral a chargé la Chancellerie fédérale, en collaboration avec l'Administration fédérale des finances, de compléter dans ce sens l'aide-mémoire relatif aux messages du Conseil fédéral.

La future division en deux de l'examen des subventions supprimera les doublons et fera surtout de la réforme de l'examen des subventions un processus continu et qui garantira que le Parlement dispose en permanence d'informations actuelles et pas seulement tous les six à huit ans. Grâce à l'échelonnement de la procédure – le nombre de subventions à évaluer dans le rapport sur les subventions devrait être plus

³⁹ Cette exception ne s'applique pas aux subventions dont l'arrêté de financement est renouvelé dans le cadre du message sur le budget, car un rapport complet sur le respect des critères fixés par la loi sur les subventions dépasserait ce cadre.

ou moins divisé par deux par rapport à aujourd'hui –, l'administration disposera en outre de davantage de ressources pour le rapport sur les subventions proprement dit. La nouvelle procédure produira un allègement administratif sans pour autant vider de sa substance l'examen des subventions.

La nouvelle procédure est compatible avec l'art. 5 de la loi sur les subventions. Comme prévu à l'al. 1, toutes les subventions continuent à être examinées périodiquement, tous les six ans au moins, pour vérifier si les actes normatifs régissant les aides et les indemnités sont conformes aux principes du chap. 2 de la loi. Le rapport destiné au Parlement décrit à l'al. 2 demeure; à la seule différence que le rapport sur les subventions dont les arrêtés de financement sont renouvelés périodiquement est intégré dans le message relatif à la révision de la base légale ou de financement et non dans un rapport global sur les subventions. Ce nouveau type de rapport est plus actuel et tient compte de façon optimale de l'exigence de lier davantage politique sectorielle et politique budgétaire. La réforme de la procédure d'examen des subventions envisagée correspond par conséquent à l'esprit et au but de l'art. 5 de la loi sur les subventions.

8 Les allègements fiscaux: une forme spéciale de subvention

8.1 Définition et délimitation de l'allègement fiscal

8.1.1 Base d'imposition normative et norme fiscale

Il n'existe pas de définition unique de l'allègement fiscal au niveau international. La plupart des pays de l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE) présentent régulièrement un rapport sur les allègements fiscaux mais son contenu, sa forme, sa périodicité ainsi que la définition qu'il donne des allègements fiscaux et l'objectif qu'il vise varient énormément d'un pays à l'autre.

Etant donné ces différences, l'OCDE a publié des recommandations relatives aux «Dépenses hors budget et dépenses fiscales» dans ses «Lignes directrices sur les meilleures pratiques»⁴⁰. Le but de ces directives est que les rapports tiennent mieux compte des allègements fiscaux. Pour l'heure, les recommandations de l'OCDE sont les plus à jour et les plus abouties. La définition unique de l'allègement fiscal et la mise en évidence des méthodes d'estimation des pertes de recettes s'imposent.

En ce qui concerne la définition des allègements fiscaux, l'OCDE distingue la base d'imposition normative et la norme fiscale: la base d'imposition normative désigne la «somme monétaire entre les mains des ménages ou des entreprises à laquelle l'impôt devrait s'appliquer, par exemple, revenus, bénéfices, etc.». Ainsi, la base d'imposition fixe par exemple quels types de revenus ou biens de consommation sont imposés dans un pays. La norme fiscale ou «système d'imposition de référence» désigne, en fonction de la base d'imposition choisie, l'«imposition normale». Les allègements fiscaux peuvent être considérés soit comme des différences dans la base d'imposition, soit comme des dérogations à la norme fiscale. Etant donné que la conception de la base d'imposition est éminemment politique et n'est pas comparable d'un pays à l'autre,

⁴⁰ OCDE 2004, Lignes directrices sur les meilleures pratiques, Dépenses hors budget et dépenses fiscales, disponible sur Internet: [http://appli1.oecd.org/olis/2004doc.nsf/linkto/gov-pgc-sbo\(2004\)6](http://appli1.oecd.org/olis/2004doc.nsf/linkto/gov-pgc-sbo(2004)6) (état au 30 avril 2008).

l'OCDE recommande de définir les allègements fiscaux comme des *dérogations à la norme fiscale*. Si un pays décide par exemple, pour des raisons de santé publique, de soumettre uniquement le tabac et l'alcool à des impôts de consommation, la non-imposition des autres biens modifie la base d'imposition mais ne représente pas pour autant une dérogation à la norme fiscale. A l'inverse, un taux spécial réduit applicable à la bière serait une dérogation ou un allègement fiscal.

Par ailleurs, l'OCDE vise une définition aussi large que possible des dérogations à la norme fiscale: en plus des allègements fiscaux, elle donne d'autres réglementations fiscales, comme les réglementations spéciales introduites pour rentabiliser la perception ou pour éviter les doubles impositions.

Le Contrôle fédéral des finances est également d'avis d'étendre autant que possible la définition de la dérogation à une norme fiscale: dans son rapport de mai 2005 sur les allègements fiscaux de la Confédération⁴¹, il recommande d'interpréter la notion de norme fiscale au sens strict, les déductions générales ne devant pas être définies comme faisant partie intégrante de la norme. La dérogation est interprétée au sens large pour diminuer le nombre des réglementations fiscales spéciales exclues du rapport. A l'instar de ce que fait l'OCDE, d'autres dérogations à la norme fiscale et des réglementations spéciales à l'intérieur de la norme fiscale seraient également explicitement présentées en plus des allègements fiscaux proprement dits.

8.1.2 Critères de définition des allègements fiscaux

Aussi bien l'OCDE que le Contrôle fédéral des finances préconisent une approche globale qui définit dans un premier temps la norme fiscale de façon relativement stricte et recense toutes les dérogations à cette norme. Dans un deuxième temps, les dérogations sont subdivisées en allègements fiscaux et autres réglementations spéciales. Du point de vue théorique et scientifique, le Conseil fédéral est partisan d'une approche aussi globale que possible des dérogations à la norme fiscale. Il a cependant renoncé, comme l'a communiqué l'Administration fédérale des finances au Contrôle fédéral des finances dans son avis concernant le rapport d'audit du 8 mars 2005, à un élargissement du rapport pour les raisons suivantes:

- En vertu de la loi sur les subventions, le mandat d'examen ne se réfère qu'aux allègements fiscaux (= aides financières) et non aux éventuelles autres dérogations ou réglementations spéciales dans une norme fiscale.
- Il n'existe pas au niveau international de définition unique de la norme fiscale ni de l'allègement fiscal. Eu égard aux principes de continuité et de comparabilité, il apparaît judicieux d'utiliser le même catalogue de critères que le rapport sur les subventions de 1997.
- Même en adoptant une approche plus globale, les critères de définition des allègements fiscaux seraient les mêmes, autrement dit la liste des allègements fiscaux serait identique. Seule la liste des «autres réglementations fiscales» disparaîtrait.

⁴¹ Contrôle fédéral des finances, Les allègements fiscaux de la Confédération, Examen du reporting de l'Administration fédérale des finances, 5/2005 («Rapport CDF»), disponible sur Internet: <http://www.efk.admin.ch/francais/pruefungsberichte.htm>. (état au 30 avril 2008).

Le présent rapport définit donc les allègements fiscaux de la même façon que le rapport sur les subventions de 1997 suivant les critères suivants:

- a. L'allègement fiscal représente un avantage appréciable en argent sans contre-prestation usuelle sur le marché.
- b. Il soutient une activité volontaire.
- c. Il est subordonné à la réalisation d'une tâche déterminée avec précision (impératif de comportement); les déductions fiscalement motivées des impôts directs telles que la déduction pour double revenu de l'impôt fédéral direct ne sont donc pas des allègements fiscaux car elles ne correspondent à aucun objectif de garantie ou de promotion liée à une tâche déterminée tel que le prévoit la LSu. Les réglementations fiscales spéciales qui ont pour objectif premier de rentabiliser la perception de l'impôt ne sont pas non plus des allègements fiscaux.
- d. Les bénéficiaires sont étrangers à l'administration fédérale.
- e. Le nombre des bénéficiaires potentiels de réglementations fiscales spéciales ne fait pas de celles-ci un allègement fiscal. En revanche, si la collectivité dans son ensemble bénéficie de la mesure, celle-ci n'est pas un allègement fiscal, car il ne s'agit plus d'une réglementation fiscale spéciale.
- f. On ne peut parler d'allègement fiscal lorsqu'une réglementation fiscale spéciale découle d'engagements internationaux (le message LSu précise que les dispositions générales concernant les aides financières et les indemnités ne sont pas applicables aux subventions à des sujets de droit international et aux institutions régies par un droit étranger.)

Le caractère interchangeable des aides financières et des allègements fiscaux nous porte à transposer aux allègements fiscaux les critères (a) à (d) de la définition des aides financières donnée à l'art. 3 de la loi sur les subventions. Ce sont des critères cumulatifs. Le critère (c) a été complété. Les deux derniers critères sont des précisions permettant de restreindre la marge d'interprétation.

Les critères présentés ne suffisent pas à classer toutes les réglementations fiscales spéciales. Dans certains cas, une marge d'interprétation demeure. L'expérience montre cependant que le catalogue de critères proposé permet de définir les allègements fiscaux de façon appropriée.

L'annexe 3 dresse la liste des allègements fiscaux suivant la définition susmentionnée. Cette liste se divise selon la forme que peut revêtir un allègement fiscal au sens de l'OCDE⁴²:

- exonérations (*exemptions*): montants exclus de la base d'imposition;
- déductions (*allowances*): montant déduits du revenu de référence pour obtenir le montant imposable;
- crédits (*credits*): montant déduits de l'impôt dû;
- réduction de taux (*rate relief*);
- report d'impôt (*tax deferral*).

⁴² OCDE 2004, Lignes directrices sur les meilleures pratiques, Dépenses hors budget et dépenses fiscales, pages 11 et 12.

La liste des allègements fiscaux de l'annexe 3 ne mentionne pas les pertes de revenus car il n'est pas possible de les estimer avec suffisamment de précision. La plupart du temps, seules des estimations approximatives *ceteris paribus* sont possibles. En outre, dans de nombreux cas la base statistique nécessaire manque. Conformément aux recommandations de l'OCDE, il existe trois méthodes pour estimer les pertes de revenus causées par les allègements fiscaux:

a. *Estimation du manque à gagner (revenue foregone)*

On estime le montant de la réduction des recettes fiscales qu'entraîne un allègement fiscal. Ce faisant, on part du principe que l'introduction de cet allègement n'entraîne aucun changement de comportement de la part des sujets fiscaux. Or, en réalité leur comportement change: cette méthode d'estimation tend par conséquent à surestimer la perte.

b. *Estimation du supplément de recettes (revenue gain)*

On estime le montant de l'augmentation des recettes fiscales qu'entraînerait la suppression de l'allègement fiscal. Ce faisant, on tient compte de modifications du comportement des sujets fiscaux, ce qui n'est pas possible d'emblée (*ex ante*) sans connaître l'élasticité des prix. Ce type d'estimation permet d'arriver à des résultats plus pertinents mais c'est aussi le plus complexe. Les charges supplémentaires qui y sont liées semblent plus importantes que le bénéfice supplémentaire, raison pour laquelle cette méthode n'a jusqu'ici guère été utilisée.

c. *Estimation d'un équivalent en dépense (outlay equivalent)*

On estime à combien devrait s'élever une aide financière de l'Etat pour avoir le même effet que l'allègement fiscal. Il faut tenir compte du fait que cette aide financière peut être imposable.

L'OCDE recommande d'estimer le montant des allègements fiscaux par le biais du manque à gagner (*revenue foregone*). L'Administration fédérale des contributions examine les différentes possibilités d'estimation des pertes de revenus dans son domaine de responsabilité et son rapport est attendu pour le second semestre 2008. Outre les allègements fiscaux, celui-ci recensera aussi les réglementations fiscales spéciales que l'on a renoncé à examiner dans le présent rapport pour les raisons indiquées plus haut.

8.2 Ampleur des allègements fiscaux

8.2.1 Introduction

L'annexe 3 du rapport sur les subventions de 1997 présentait 46 allègements dans les domaines suivants: impôt fédéral direct, droits de timbre, taxe sur la valeur ajoutée, taxe poids lourds, droits de douane, impôt sur les huiles minérales, impôt sur les automobiles. L'annexe 3 du présent rapport présente 92 allègements fiscaux, dont sept dans les nouveaux domaines «boissons distillées» et «redevances pour l'utilisation des autoroutes». Cette liste ne prétend pas être exhaustive. Les estimations des pertes de recettes réalisées dans le cadre du rapport sur les subventions de 1997 indiquent un montant de 2,5 milliards au moins. Suite à l'augmentation du nombre d'allègements fiscaux et à la croissance économique, ce montant pourrait

être plus élevé; il s'agit en tout cas d'une diminution non négligeable de la substance fiscale.

L'augmentation des allègements fiscaux est particulièrement flagrante dans le cas de la TVA, de la taxe poids lourds et de l'impôt fédéral direct. L'augmentation constatée pour la TVA (de 8 à 26) est due à la nouvelle loi du 2 septembre 1999 sur la TVA (RS 641.2) qui prévoit de nouveaux allègements fiscaux. La croissance dans le domaine de l'impôt fédéral direct (de 12 à 18) est causée en premier lieu par le nouveau classement des dérogations (allègements fiscaux ou réglementations fiscales spéciales) dans ce domaine. La loi du 19 décembre 1997 relative à une redevance sur le trafic des poids lourds (RS 641.8) a également entraîné une hausse du nombre des allègements fiscaux (de 4 à 15) en étendant sensiblement les motifs d'allègements fiscaux.

On a renoncé à examiner exhaustivement chaque allègement fiscal dans le cadre du présent rapport, et ceci pour deux raisons: l'absence d'estimation des pertes de recettes fiscales d'une part, et d'autre part parce que pour la majorité des allègements fiscaux, les mesures préconisées seraient les mêmes que lors du dernier examen. Dans presque tous les cas, il manque des données ou des études concernant l'efficacité et l'efficience des allègements fiscaux. Sans ces données, les évaluations ont peu de sens.

L'attribution des allègements fiscaux aux groupes de tâches n'est pas toujours possible. Il apparaît néanmoins que les allègements fiscaux concernent surtout les domaines culture et loisirs, santé, prévoyance sociale, agriculture et alimentation, ainsi que l'économie. Le taux réduit de TVA est exemplaire à cet égard: cet allègement fiscal touche les groupes de tâches agriculture et alimentation, formation et recherche, culture et loisirs, prévoyance sociale, santé, protection et aménagement de l'environnement, ainsi que l'économie. Pour ces raisons, on a renoncé à attribuer les allègements fiscaux aux différents groupes de tâches.

8.2.2 Impôt fédéral direct

Avec les allègements fiscaux pour les personnes morales, la Confédération poursuit les objectifs les plus divers, comme le renforcement de la place économique, la promotion des transports publics ou le soutien d'objectifs d'intérêt général ou culturel. Les allègements fiscaux en faveur de particuliers visent avant tout la redistribution des richesses.

En réponse à l'interpellation 04.3429 Sommaruga, le Conseil fédéral a examiné dans le rapport intitulé «A qui profitent les déductions fiscales?»⁴³ les effets des diverses déductions fiscales dans le domaine de l'impôt fédéral direct. Pour les déductions sociales, il apparaît que:

- la totalité des déductions réduisent les revenus imposables des personnes physiques de 30 % et les recettes fiscales de 50 %;
- les déductions sociales à elles seules diminuent l'assiette fiscale de 11,6 à 12, 4 milliards (cela correspond à env. 5 %) et les recettes fiscales de 1 à 1,2 milliard (10–11 %);

⁴³ En ligne sur Internet: URL: http://www.estv.admin.ch/f/dokumentation/publikationen/dok/berichte/051003_f.pdf (état au 10 mars 2008).

- la part des déductions sociales sur les revenus bruts augmente avec la classe de revenu jusqu'à la classe la plus élevée (> 140 000), pour diminuer ensuite.

C'est dans les classes de revenus moyens que les déductions réduisent le taux effectif moyen de l'impôt (rapport entre l'impôt et les revenus bruts) de la manière la plus marquée. Les contribuables à hauts revenus (revenus imposables > 140 000) fournissent la plus forte contribution aux recettes fiscales de l'impôt fédéral direct (50 à 53 %). Cet effet est encore renforcé par les déductions fiscales. Sans ces dernières, la contribution se situerait entre 43 et 47 %.

8.2.3 Taxe sur la valeur ajoutée

Les allègements fiscaux dans le domaine de la taxe sur la valeur ajoutée poursuivent les objectifs les plus divers: l'exemption dont bénéficient certains groupes vise à promouvoir le sport, l'art, les objectifs d'intérêt général, la formation ou la production agricole. Les taux réduits visent en premier lieu des objectifs de répartition (par ex. produits alimentaires) ou de promotion de certaines branches de services (par ex. tourisme).

Cependant, selon le rapport du Conseil fédéral (10 ans de TVA)⁴⁴, des *taux différenciés* élèvent les frais de perception et de paiement, car ils entraînent des problèmes de classification et incitent les assujettis à éluder l'impôt. Pour les petites entreprises, les frais de paiement ont un effet régressif prononcé: par rapport à leur chiffre d'affaires, les frais de paiement de la TVA auxquelles celles-ci doivent faire face sont beaucoup plus élevés que pour les grandes entreprises. La procédure n'est donc pas efficiente.

L'efficacité est aussi sujette à caution: le taux réduit de la TVA devrait profiter directement aux consommateurs finals. Mais la Confédération n'a aucune garantie que cela soit effectivement le cas, car cela dépend de la capacité de fixer les prix du fournisseur. Selon une étude empirique, la TVA en Suisse a un effet légèrement régressif par rapport au revenu⁴⁵. La régressivité de la TVA est cependant moins forte que la progressivité de l'impôt fédéral direct. La TVA et l'impôt fédéral direct réduisent de 1,1 % l'inégalité des revenus calculée selon le coefficient de Gini⁴⁶. Par rapport à 1995, la TVA augmente l'inégalité des revenus⁴⁷ de 0,6 %, alors que

⁴⁴ Rapport du Conseil fédéral sur des améliorations de la TVA (10 ans de TVA), disponible sur la page d'accueil de l'Administration fédérale des contributions http://www.estv.admin.ch/f/dokumentation/publikationen/dok/berichte/mwst_bericht_f.pdf (état au 22 mars 2007).

⁴⁵ Cf. Mottu, Eric; Progressivité de l'impôt fédéral direct et de la TVA en Suisse, *Revue suisse d'économie et de statistique*, 133, 1997, pp. 709 à 740.

⁴⁶ Le coefficient de Gini mesure l'inégalité, par ex. des revenus, entre des sujets économiques; il se situe entre 0 et 1. 0 signifie que les revenus sont égaux, c'est-à-dire que tous les sujets ont le même revenu. Plus le coefficient de Gini est élevé, plus les disparités de revenus sont grandes.

⁴⁷ Mesurée d'après le coefficient de Gini.

l'impôt fédéral direct la réduit de 1,7 %⁴⁸. Donc, le taux réduit ne permet pas d'alléger la charge fiscale des couches les plus pauvres de la population⁴⁹.

D'un point de vue politico-économique également, le taux unique semble préférable, car les taux différenciés incitent à créer des allègements fiscaux supplémentaires.

Les effets des *exceptions* sont comparables à ceux des taux différenciés. Cependant, l'exemption fait disparaître l'effet régressif des frais de paiement qui apparaît dans les petites entreprises en cas de taux réduit. Mais, concernant l'efficacité, selon le rapport du Conseil fédéral, trois arguments parlent en défaveur de l'exception de l'impôt:

- Comme l'impôt préalable ne peut pas être déduit sans option, il y a une incitation à fournir soi-même des prestations préalables. La création de valeur ajoutée est entravée.
- La pseudo-franchise d'impôt diminue les frais des consommateurs, mais élève ceux des clients des entreprises, car pour ceux-ci la déduction de l'impôt préalable demeure interdite.
- Les prestations en pseudo-franchise d'impôt entrent en concurrence avec les activités correspondantes assujetties à l'impôt.

Le rapport sur la TVA recommandait donc, conformément à la théorie économique, de réduire très fortement la liste des opérations prévues à l'art. 18 de la loi sur la TVA (LTVA). La révision totale de la loi sur la TVA est en cours. Cette révision vise une simplification du système, l'amélioration de la sécurité du droit et une plus grande orientation vers les clients. L'approche choisie par le Conseil fédéral a été largement approuvée à l'occasion de la consultation ouverte en février 2007. En janvier 2008, le Conseil fédéral a pris connaissance des résultats de la consultation et chargé le DFF d'élaborer un message concernant la réforme de la TVA et comportant deux parties indépendantes l'une de l'autre. La première partie sera consacrée à la révision totale de la loi sur la TVA. La deuxième partie portera sur un taux unique d'impôt de 6,1 % et sur la suppression du plus grand nombre possible d'exceptions fiscales, notamment dans le domaine de la santé et dans le domaine social. La première partie, qui entraînera des pertes de recettes de 80 à 130 millions pour la Confédération, sera pratiquement neutre sur le plan des recettes, vu que le total de ces dernières atteint actuellement 19 milliards. Les finances des cantons et des communes ne seront pas non plus touchées. La suppression d'une grande partie des exceptions et l'introduction du taux unique (deuxième partie du message) seront également neutres du point de vue budgétaire.

8.2.4 Impôt sur les huiles minérales

Les allègements fiscaux dans le domaine des huiles minérales visent avant tout à promouvoir les transports publics, l'agriculture, la sylviculture et la pêche professionnelle.

⁴⁸ L'étude se base sur un taux normal de 6,5 % et un taux réduit de 2 % pour les produits alimentaires.

⁴⁹ Cf. OECD; Value-Added Taxes in Central and Eastern European Countries. A Comparative Survey and Evaluation; Paris, 1998. (ISBN: 9264160531).

Dans le domaine de l'impôt sur les huiles minérales, les remboursements constituent d'importants allègements fiscaux. En plus des considérations générales sur les allègements fiscaux, les arguments en faveur de la suppression du remboursement de l'impôt sur les huiles minérales sont notamment les suivants:

- La suppression ou la réduction de la pression fiscale sur les huiles minérales conduit à des comportements contraires aux objectifs de politique environnementale.
- L'impôt sur les huiles minérales est un impôt à la consommation qui est dû sans conditions.
- La gestion et l'administration du système d'exonération et de remboursement requièrent six postes de travail à plein temps uniquement pour la Direction générale des douanes. La suppression des remboursements permettrait de supprimer cinq postes.

Dans le cadre du programme d'allègement budgétaire 2004, le Conseil fédéral voulait abroger le remboursement de l'impôt sur les huiles minérales aux entreprises de transport concessionnaires, à l'agriculture, à la sylviculture et à la pêche professionnelle. Cela aurait rapporté des recettes supplémentaires d'environ 130 millions par an. L'abrogation a été refusée par les Chambres fédérales.

8.2.5 Redevance sur le trafic poids lourds liée aux prestations

Pour des raisons liées à la politique des transports et de l'environnement, la Confédération aspire à «exonérer partiellement ou totalement certains types de véhicules ou certains véhicules à usage particulier». L'exonération de la redevance pour les entreprises de transport concessionnaires devrait avoir une influence directe sur le prix, puisque ces entreprises sont aussi déchargées des frais supplémentaires liés à la redevance. Mais là non plus, la Confédération n'a aucune garantie, les décisions du fournisseur ayant aussi une influence sur le prix. Selon l'étude intitulée UNIVOX Studie I G Verkehr 2004/2005⁵⁰, on ne peut pas reconnaître de tendances claires dans l'évolution de l'utilisation des ressources de mobilité de 1999 à 2005. Au contraire, le rapport entre le transport privé individuel et les détenteurs d'abonnements de transports publics tend à se stabiliser; mais l'influence de l'exonération fiscale sur ces résultats n'a pas été examinée. L'étude ne donne donc aucune preuve directe de l'efficacité de cet allègement fiscal. Aucune étude ne prouve l'effet direct de l'exonération fiscale sur l'utilisation des transports publics, il n'est pas possible de se prononcer à ce propos.

⁵⁰ On trouve un résumé de cette étude (en allemand) sur la page d'accueil de l'institut gfs de Zurich: <http://www.gfs-zh.ch/?pid=141> (état au 22 mars 2007).

8.2.6 Droits de timbre

Dans le cas des droits de timbre, les allègements fiscaux visent en premier lieu à renforcer la compétitivité internationale de la place financière suisse. Ils poursuivent en outre des buts de politique des transports – notamment par l'exonération des droits de participation à des entreprises ferroviaires, des compagnies de navigation concessionnaires ou des services de transports routiers – et d'encouragement de la prévoyance individuelle privée.

Dans le domaine des droits de timbre, certains allègements fiscaux sont conformes aux recommandations de l'OCDE (cf. ch. 8.3 ci-dessous). Les allègements fiscaux visant à encourager la prévoyance individuelle privée n'en font pas partie: les paiements de primes périodiques d'assurances-vie par exemple, sont exonérés du droit de timbre. Lors de la réforme 1997 de l'imposition des entreprises, le Conseil fédéral a essayé de réintroduire le droit de timbre (de 2,5 %) sur toutes les primes d'assurance-vie. A maintes reprises, le Fonds monétaire international a rappelé à la Suisse que les incitations à épargner dans le domaine du 3^e pilier devraient être supprimées, mais la réintroduction des droits de timbre dans ce domaine a été très combattue et même refusée par le peuple suisse en 1991. Finalement, le droit de timbre a été réintroduit uniquement pour les assurances-vie financées par une prime unique au motif que sinon les assurances-vie seraient contractées à l'étranger.

8.3 Appréciation à la lumière de la loi sur les subventions

La loi sur les subventions établit à l'art. 7, let. g, qu'il faudrait en principe renoncer aux aides sous forme d'allègements fiscaux. Dans le message LSu, le Conseil fédéral mentionnait les inconvénients majeurs de tels allègements fiscaux:

- Ils ne correspondent pas au principe constitutionnel de la taxation selon la capacité économique. Ils mettent en péril le principe de l'égalité devant l'impôt lorsque des objectifs étrangers au domaine fiscal sont privilégiés par le biais de l'impôt.
- Ils ne peuvent être assortis de charges et de conditions, ce qui rend plus difficile l'action des pouvoirs publics sur la tâche ou l'activité soutenue.
- La difficulté à estimer les effets financiers des allègements fiscaux rend leur examen difficile et leur abrogation presque irréalisable. L'invisibilité de la subvention sous forme d'allègements fiscaux dans les comptes de la Confédération contredit les principes de transparence, d'intégralité et du produit brut. Chaque entorse au principe du produit brut induit une sous-estimation de la quote-part de l'Etat. Les allègements fiscaux sont dans ce sens des subventions cachées qui échappent largement au contrôle budgétaire du Parlement.

Dans des cas particuliers, il est toutefois justifié d'influer sur certaines tâches ou certains comportements en agissant sur les recettes du compte financier. C'est le cas notamment pour les réglementations fiscales spéciales qui se révèlent plus efficaces que des mesures visant le même but mais affectant les dépenses.

Dans ses recommandations sur l'utilisation des allègements fiscaux, l'OCDE souligne que ceux-ci ne sont pas condamnables en soi. Les principaux avantages des allègements fiscaux sont les suivants:

- a. la réduction des frais administratifs.
- b. la diminution de l'évasion fiscale et de la soustraction d'impôt.
- c. l'Administration fédérale des contributions possède des informations uniques concernant l'administration et l'exécution de transferts et de subventions indirectes, comme par ex. des données sur le montant des revenus, le nombre d'enfants des ménages, etc.
- d. les avantages quantitatifs tirés de l'exécution centralisée à l'Administration fédérale des contributions.

En Suisse, le point (b) est surtout pertinent pour l'exemption des droits de timbre, introduits afin d'éviter la délocalisation de divers segments d'affaires.

En dépit de la justification de certains allègements fiscaux, leur nombre (voir liste annexe 3) montre que le principe énoncé dans la LSu selon lequel les allègements fiscaux doivent être supprimés n'est pas respecté. Une réduction du nombre d'allègements fiscaux pourrait simplifier le système fiscal. Une taxation simple et juste n'est possible que si le système fiscal reste pour l'essentiel à l'abri des objectifs non fiscaux. L'augmentation des allègements fiscaux est incompatible avec une taxation juste et uniforme. De plus, tout allègement fiscal entraîne un surcroît de charge équivalent sur le reste de la masse imposable. Par ailleurs, la Confédération ne peut pas toujours décider seule de sa législation fiscale. C'est notamment le cas dans le domaine de l'impôt fédéral direct.

L'OCDE recommande d'incorporer les allègements fiscaux dans le budget en tant que dépense, et non en tant que diminution des recettes. La dépense ne doit toutefois pas obligatoirement être intégrée dans le budget, elle peut aussi être mentionnée séparément. Cela permettrait ainsi de garantir un meilleur contrôle. Outre l'absence de définition uniforme au niveau international de la norme fiscale, et partant des allègements fiscaux, il existe en Suisse d'autres raisons rendant cette mesure irréalisable pour l'instant. En premier lieu, il manque une base de données permettant d'estimer la perte de recettes de manière fiable. Ce problème est dû entre autres au système fiscal fédéral. Toutefois, l'Administration fédérale des contributions étudiera les possibilités d'estimer l'ampleur des allègements fiscaux dans le rapport prévu (cf. ch. 8.1.2).

