

avenir débat

# Les aides d'Etat - L'Etat des aides

*Faut-il un frein aux subventions en Suisse ?*

*Samuel Rutz, avec la collaboration de Laurenz Grabher*



## Remerciements

Les auteurs remercient les membres de la Commission des programmes d'Avenir Suisse, le Prof. Giorgio Behr et le Prof. Christian Casal pour leur relecture du texte. Ils remercient également le Prof. Matthias Oesch (Universität Zürich) pour ses remarques pertinentes. La responsabilité du contenu de cette étude incombe uniquement aux auteurs et au Directeur d'Avenir Suisse, Peter Grünenfelder.

Auteurs	Samuel Rutz avec la collaboration de Laurenz Grabher
Traduction	Justine Wieland
Relecture interne	Jérôme Cosandey, Antoine Duquet
Editeur	Avenir Suisse, <a href="http://www.avenir-suisse.ch">www.avenir-suisse.ch</a>
Conception	Carmen Sopi, Olivia Vilarino
Impression	Staffel Medien AG, <a href="http://www.staffelmedien.ch">www.staffelmedien.ch</a>

© 2022 Avenir Suisse, Zürich

Cette œuvre est protégée par le droit d'auteur. Avenir Suisse étant intéressé à la diffusion des idées présentées ici, l'utilisation par des tiers des conclusions, des données et des graphiques de cette œuvre est expressément souhaitée à condition que la source soit indiquée de façon précise et bien visible et que les dispositions légales en matière de droits d'auteur soient respectées.

Bestellen	<a href="mailto:assistent@avenir-suisse.ch">assistent@avenir-suisse.ch</a> , Tel. 044 445 90 00
Download	<a href="http://www.avenir-suisse.ch/fr/publication/les-aides-detat-letat-des-aides/">www.avenir-suisse.ch/fr/publication/les-aides-detat-letat-des-aides/</a>

# Préface

Lorsqu'il s'agit de distribuer les subventions, l'administration et les bénéficiaires de ces transferts semblent faire preuve d'une inventivité sans borne, dans un manque éclatant de transparence. Certes, dans sa base de données sur les subventions, la Confédération indique où sont utilisés les quelques 60 milliards de francs d'argent public versés directement chaque année. Mais tous les cas de figure ne sont pas répertoriés, loin de là. Au niveau cantonal, les régimes d'aides s'avèrent être de véritables boîtes noires de la politique financière. Les transferts, financés par les contribuables, ne sont ni publiés ni systématiquement répertoriés. Les innombrables subventions fédérales et cantonales ne s'accompagnent pas seulement de coûts exorbitants, elles conduisent également à des incitations et des effets économiques négatifs. Il en résulte des distorsions du marché.

Mais les autorités opposent souvent une résistance acharnée à la divulgation complète des bénéficiaires d'intérêts particuliers. Et les profiteurs sont nombreux. Parmi eux, les entreprises étatiques, qui disposent d'avantages concurrentiels garantis par l'Etat grâce à des lois sur mesure qui leur garantissent souvent une position de monopole ou qui les exonèrent d'impôts. Dans ce contexte, il n'est pas surprenant que l'ouverture du marché de l'électricité pour les consommateurs privés fasse du surplace. Les entreprises d'électricité aux mains de l'Etat bénéficient des rentes de monopole en raison de clients dits «captifs».

Alors que dans les pays voisins, on tente de mettre un terme à la prolifération des subventions grâce aux régimes d'aide, en Suisse, on renonce à se défaire des vieux schémas. Dans son étude, Samuel Rutz, économiste spécialiste de la concurrence chez Avenir Suisse, souligne la nécessité d'une réforme libérale des subventions et des aides qui faussent la concurrence et qui n'ont pas leur place dans une économie de marché. En outre, elles sont de plus en plus mal perçues au niveau international et s'avèrent être un facteur de risque croissant pour l'économie suisse. Le développement des relations bilatérales entre la Suisse et son principal partenaire commercial, l'UE, piétine, notamment parce que les cantons veulent maintenir leurs régimes d'aides obsolètes. Il est définitivement temps que la Suisse, pays des subventions, retrouve le chemin de l'économie de marché.

*Peter Grünenfelder*, Directeur d'Avenir Suisse



<b>Préface</b>	<b>3</b>
<b>Executive Summary</b>	<b>7</b>
<b>1 _ Introduction</b>	<b>11</b>
<b>2 _ Justifications pour les subventions</b>	<b>14</b>
2.1 _ Types et bénéficiaires de subventions	14
2.2 _ Pourquoi des subventions sont-elles accordées?	15
2.2.1_Subventions pour lutter contre les défaillances du marché	16
2.2.2_Redistribution de subventions	20
2.2.3_Motifs de politique commerciale et industrielle	21
2.3 _ Les subventions, instruments de lobbying très appréciés	22
<b>3 _ Régimes de subventions internationaux</b>	<b>25</b>
3.1 _ Subventions dans le droit de l'OMC	25
3.2 _ Le contrôle des aides d'Etat dans l'UE	26
3.3 _ La «Subsidy Control Bill» du Royaume-Uni	30
3.4 _ Régimes d'aide hors UE et au Royaume-Uni	32
<b>4 _ Peu de transparence dans la politique suisse de subventionnement</b>	<b>36</b>
4.1 _ Absence de règles pour les aides d'Etat	36
4.2 _ La Confédération et sa pratique en matière de subventions	38
4.2.1_Subventions fédérales directes	39
4.2.2_Ces subventions en cachent-elles une multitude d'autres?	44
4.2.3_Allégements fiscaux largement répandus	45
4.2.4_Une gigantesque machine fédérale à subventionner	48
4.3 _ Subventions au niveau cantonal	49
4.3.1_Manque de transparence et de contrôle	50
4.3.2_Le classique: garanties d'Etat pour les banques cantonales	51
4.3.3_Subventions cachées des hôpitaux publics	53
4.3.4_Les établissements cantonaux d'assurance: un vestige?	55
4.3.5_Craintes exagérées des cantons	58
<b>5 _ Les réformes nécessaires</b>	<b>60</b>
Bibliographie	66
Faut-il un frein aux subventions en Suisse?	5



# Executive Summary

Jusqu'au début des années 2010, l'ampleur des subventions publiques avait tendance à diminuer en Europe. Cette baisse s'explique en premier lieu par la diffusion et l'application de plus en plus grande des règles en matière de concurrence et d'aides d'Etat. Ces dernières années, les subventions ont perdu leur côté tabou et, comme l'a montré la pandémie de Covid-19, les politiques ont le réflexe de les présenter comme étant la panacée.

## **Les subventions ne se limitent pas aux paiements directs**

Les subventions – aussi appelées «aides» dans l'UE – comprennent tous les avantages économiques que l'Etat accorde à certaines entreprises que ces dernières ne recevraient normalement pas sur le marché. Parmi les subventions, on compte les paiements directs classiques de l'Etat, les avantages fiscaux, les prêts publics à des conditions non conformes au marché, les garanties et cautionnements de l'Etat ainsi que les renflouements en faveur d'entreprises insolubles ou surendettées.

## **Des subventions nuisibles à l'économie**

D'un point de vue économique, il est reconnu que les subventions constituent un instrument extrêmement statique qui s'accompagne trop souvent de distorsions du marché et d'inefficacités allocatives. En outre, les subventions profitent généralement à un petit nombre de personnes, tandis que leurs coûts touchent un plus grand nombre. C'est pourquoi les politiques les utilisent souvent afin de promouvoir des intérêts particuliers. Or, dans la plupart des cas, cette «situation de rente» est particulièrement néfaste, car elle va généralement de pair avec le protectionnisme et le maintien des structures.

## **Manque de conditions d'octroi des subventions en Suisse**

Dans notre pays, la notion de nocivité potentielle des subventions nous dépasse. Par conséquent, il n'existe pas de conditions d'octroi efficaces. C'est surtout dans le secteur des entreprises proches de l'Etat, encore nombreuses aujourd'hui en Suisse à tous les niveaux politiques, que l'on subventionne encore (par ex. au moyen de garanties d'Etat ou d'exonérations fiscales). Un comportement qui appartient depuis longtemps au passé dans nos pays voisins.

## Règles internationales en matière de subventions

---

*Au niveau international, il existe des règles en matière de subventions. Dans le contexte du droit international, il s'agit avant tout des prescriptions de l'OMC. Le régime d'aide le plus contraignant et le plus développé au niveau international se trouve toutefois dans l'UE, qui connaît une interdiction de principe pour les aides d'Etat. Toutes les aides ne sont pas interdites : il existe des exceptions, et la marge d'appréciation est interprétée de plus en plus largement par la Commission européenne (CE).*

---

### **Manque de transparence et absence de possibilités de contrôle**

Au niveau fédéral, les subventions accordées sont certes enregistrées dans une base de données (en 2020, le volume de subventions s'élevait à 57 milliards de francs), mais la destination effective de ces fonds n'est pas indiquée. De plus, seuls les paiements directs y figurent. En revanche, les autres types de subventions (cautionnements, garanties, prêts à taux réduit, allègements fiscaux, etc.) ne sont pas systématiquement répertoriés. Les subventions fédérales sont contrôlées tous les six ans et le Parlement a un droit de regard. Toutefois, ce contrôle se limite aux questions de procédure. Le fait qu'une subvention puisse fausser la concurrence – pour autant qu'on puisse le constater – n'est pas pris en compte dans le réexamen des subventions fédérales.

### **Aveuglement cantonal**

Alors qu'au niveau fédéral, l'octroi de subventions est réglementé, du moins pour certains aspects, il n'existe quasiment aucune contrainte au niveau des cantons et de leurs communes. Si la Confédération ne recense déjà que certains types de subventions de manière systématique, de telles vues d'ensemble semblent totalement absentes dans les cantons. Ce sont surtout ces derniers qui s'opposent régulièrement à l'introduction de conditions d'octroi plus strictes pour les subventions. Or, ce sont précisément les cantons qui maintiennent encore aujourd'hui des régimes d'aide (comme les garanties d'Etat pour les banques cantonales ou les exonérations fiscales pour des fournisseurs d'énergie cantonaux) qui ont été abolis sous cette forme depuis longtemps dans l'UE.

### **Pourquoi la Suisse devrait s'intéresser aux subventions**

Plusieurs raisons doivent pousser la Suisse à revoir ses pratiques en matière de subventions. D'une part, notre pays n'échappe pas au constat selon lequel les subventions s'accompagnent trop souvent d'incitations et d'effets économiques négatifs. Mais d'un point de vue politique d'autre part, il serait opportun de se pencher sérieusement sur la thématique. Ainsi, l'accord-cadre abandonné avec l'UE prévoyait une réglementation des régimes d'aides pour les futurs accords d'accès au marché. Il serait naïf de penser que l'interruption des négociations sur l'accord clôturerait le débat. L'UE a récemment publié un livre blanc sur la manière de traiter les distorsions du marché unique causées par les subventions des pays

tiers, et une proposition de règlement a entre-temps été présentée. Dans d'autres régions du monde aussi, les entreprises subventionnées sont de moins en moins les bienvenues. Les subventions et les aides d'Etat constituent un facteur de risque pour un pays qui a besoin d'un accès aussi libre que possible au marché étranger.

### **Se défaire des vieux schémas**

Une réforme de la pratique actuelle d'octroi des subventions par la Confédération et les cantons permettrait d'atteindre simultanément deux objectifs. D'une part, la suppression des subventions dont le rapport coûts/bénéfices est défavorable (ou l'engagement de renoncer à de telles subventions à l'avenir) permettrait de renforcer le marché intérieur suisse. D'autre part, cela contribuerait à garantir aux entreprises suisses l'accès aux marchés étrangers dont elles ont besoin (dans l'UE ou dans d'autres régions du monde). Les mesures de réforme suivantes devraient être envisagées :

- 01\_ Directives de transparence :** La condition préalable pour décider du bien-fondé de certaines subventions est la transparence. Alors qu'elle existe partiellement au niveau fédéral, elle fait totalement défaut au niveau cantonal. Etant donné les effets potentiellement néfastes des subventions, il faut exiger au minimum de la transparence.
- 02\_ Examen des subventions pour déterminer une potentielle distorsion du marché :** De la transparence permettrait de préparer le terrain pour évaluer les effets de l'octroi de subventions sur la concurrence. Un contrôle régulier des subventions ainsi qu'une obligation de rendre des comptes au public devraient être mis en place, notamment au niveau des cantons.
- 03\_ Date d'expiration des subventions :** Les subventions devraient être assorties d'une date d'expiration (clause «sunset»). En d'autres termes, chaque subvention approuvée devrait avoir une date butoir clairement définie et être automatiquement interrompue sous réserve qu'aucune décision parlementaire de poursuite du projet ne soit prise. Un effet disciplinant encore plus fort pourrait en outre être obtenu avec le principe «one in, one out». Pour chaque nouvelle subvention accordée, il faudrait supprimer une ou plusieurs anciennes subventions d'un montant similaire.
- 04\_ Pas de nouvelle «Lex Bonny» par la petite porte :** Après l'expiration de la «Lex Bonny» en 2020, le problème des allègements fiscaux qui faussent la concurrence au niveau fédéral devrait avoir perdu son caractère urgent. Le manque de transparence ne permet toutefois pas de vérifier si cette affirmation est valable pour les cantons. Il serait en tout cas important de préserver les progrès déjà réalisés. Il faudrait notamment résister aux pressions visant à accorder de nouvelles subventions en compensation de la mise en œuvre prochaine de l'impôt minimum global de 15 % pour les multinationales.

- 05\_ Des règles spéciales pour les entreprises proches de l'Etat :** Les subventions bénéficient souvent aux entreprises proches de l'Etat. Une réforme possible consisterait en l'introduction d'une nouvelle loi garantissant que la Confédération, les cantons, les communes ainsi que les entreprises publiques ne disposent pas d'avantages concurrentiels accordés par l'Etat lorsque ces entreprises exercent des activités économiques qui relèvent du secteur privé (principe de la «neutralité concurrentielle»). On pourrait également établir une procédure d'annonce et de contrôle pour les entreprises proches de l'Etat qui prévoient de se lancer dans une activité économique privée.
- 06\_ Introduction d'un droit autonome en matière d'aides d'Etat:** La variante de réforme la plus ambitieuse serait l'introduction d'un droit suisse autonome en matière d'aides d'Etat. On pourrait s'inspirer de l'actuel droit européen des aides d'Etat ou du «Subsidy Control Bill» britannique, afin de garantir une certaine équivalence des systèmes juridiques.

# 1 Introduction

Les subventions publiques ont toujours été un phénomène très répandu. Mais depuis le début de la pandémie de Covid-19, elles sont omniprésentes. Dans presque tous les pays du monde, l'économie a été soutenue par des subventions étatiques dans le but d'atténuer les conséquences sociales et économiques de la pandémie. <sup>1</sup> Les subventions accordées ont parfois pris des proportions astronomiques. L'UE, par exemple, a autorisé dans ses Etats membres des aides <sup>2</sup> d'un montant de plus d'un milliard d'euros entre mars 2020 et fin 2021. Les Etats-Unis ont également annoncé qu'ils allaient débloquer 2,2 milliards de dollars dans le cadre du «Coronavirus Aid, Relief and Economic Security (CARES) Act», dont un quart environ est destiné à des aides directes aux industries américaines en difficulté. <sup>3</sup>

Il est compréhensible que dans une situation aussi exceptionnelle, on mise sur les programmes d'aides et de subventions de l'Etat. Néanmoins, il faut que le «doux poison» des subventions publiques soit réduit le plus rapidement possible. En effet, les subventions et les aides sont souvent nuisibles à l'économie nationale, c'est-à-dire qu'elles entraînent des effets d'aubaine et d'éviction, qu'elles faussent la concurrence et qu'elles favorisent les «situation de rente», etc. Cet état de fait n'est pas nouveau et s'est confirmé une fois encore lors de la crise du Covid-19.

## **Des subventions en baisse jusqu'au début des années 2010**

Selon l'OCDE, l'ampleur globale des subventions publiques directes a diminué jusqu'au début des années 2010 (OECD 2010). Cela s'explique principalement par le fait que depuis la fin des années 1980, de nombreux pays ont davantage misé sur les mécanismes de marché. Il convient de mentionner ici d'une part la transformation politique et économique fondamentale des pays d'Europe centrale et orientale, auparavant organisés de manière centralisée. D'autre part, des projets de libéralisation et de privatisation ont été lancés à cette période dans de nombreux pays prônant une économie de marché, ce qui a entraîné une diminution de l'influence de l'Etat sur l'économie. Cette tendance a été marquée par le «thatchérisme» en Grande-Bretagne et a été suivie par de nombreux pays en Europe, même si les formes et les proportions étaient différentes.

En Europe, la création du marché intérieur dans les années 1990 a également favorisé le recul des subventions publiques classiques : l'intégration économique a encouragé la libéralisation et la privatisation de secteurs

Jusqu'au début des années 2010, l'ampleur globale des subventions publiques directes a diminué.

1 Voir à ce sujet le «Government Stimulus Tracker» de *KPMG* (2021), qui recense les trains de mesures pour le Coronavirus (qui comprennent souvent des subventions et des aides) dans le monde entier.

2 Dans l'UE, on parle souvent d'aides (en anglais: «State aid») en relation avec les subventions publiques. Sauf indication contraire, les deux termes «subventions» et «aides» sont utilisés comme synonymes dans cette publication.

3 Voir par exemple *McKinsey* (2020).

jusqu'alors dominés par des entreprises publiques (transport aérien, télécommunications, énergie, services postaux, etc.). L'ouverture des marchés a permis de soumettre les entreprises de ces secteurs aux règles de l'UE en matière de cartels et d'aides d'Etat, ce qui a joué un rôle important.

La diminution des subventions publiques s'explique également par les contraintes budgétaires croissantes dans de nombreux pays : l'augmentation des dépenses publiques, par exemple dans les domaines de la prévoyance vieillesse et de la santé, a tout simplement limité la marge de manœuvre financière pour d'autres dépenses. Dans le contexte européen, il convient en outre de mentionner les critères de Maastricht, qui contiennent des prescriptions relatives au déficit budgétaire et au niveau d'endettement des pays membres. Le respect de ces critères a contraint plusieurs gouvernements à réduire les subventions et à vendre des entreprises publiques afin de réduire la dette (Hall 2002).

### **Absence de législation en matière de subventions en Suisse**

Alors que dans l'UE, les subventions publiques classiques ont diminué au cours des dernières décennies, en Suisse, la prise de conscience de la problématique des subventions semble toujours extrêmement faible. Il n'existe pas de dispositions légales efficaces en matière de subventions, ni au niveau de la Confédération, ni au niveau des cantons. Et c'est justement dans les cantons qu'il règne une grande opacité concernant les subventions et les aides accordées.

En Suisse, la prise de conscience de la problématique des subventions semble toujours extrêmement faible.

Plusieurs raisons appellent la Suisse à revoir sa pratique en matière de subventions et d'aides. En principe, notre pays n'échappe pas au constat selon lequel les subventions sont trop souvent associées à des incitations erronées et à des effets économiques négatifs, et qu'elles présentent un rapport coûts/bénéfices défavorable. Le secteur agricole suisse en est un exemple frappant.

Mais la Suisse a une autre raison importante de s'intéresser à la question des subventions : l'accès au marché dans d'autres régions du monde. La politique «My country first» est de plus en plus en vogue dans de nombreux pays, tout comme la tendance au repli des marchés nationaux. De nombreux pays sont particulièrement sensibles à l'engagement d'entreprises publiques étrangères ou soutenues par des fonds publics sur les marchés nationaux. C'est d'ailleurs le cas de la Suisse, qui discute actuellement de l'introduction de contrôles des investissements pour les entreprises étrangères (Salvi 2018).

### **Préserver l'accès au marché intérieur européen**

Le principal partenaire commercial de la Suisse reste, et de loin, l'UE. L'accord institutionnel (ACI) avec l'UE, qui a échoué, prévoyait à l'origine un chapitre avec la définition d'un régime d'aides qui se serait appliqué aux nouveaux accords d'accès au marché (par exemple dans le commerce de l'électricité ou dans les services financiers). La réglementation prévue

serait surtout une épine dans le pied pour les cantons, dans lesquels il n'existe aujourd'hui pas de restrictions juridiques et de mécanismes de contrôle dans l'octroi de subventions et d'aides. Ce sont précisément les cantons qui ont maintenu jusqu'à aujourd'hui des aides (garanties d'Etat pour les banques, exonérations fiscales pour les entreprises énergétiques cantonales, établissements cantonaux d'assurance, etc.). Ces aides appartiennent depuis longtemps au passé dans l'UE et personne ne les regrette.

Il serait naïf de supposer qu'avec l'échec de l'accord-cadre, la question des aides pour la Suisse est désormais réglée. Bien au contraire: il est d'ores et déjà clair que l'UE exigera tôt ou tard des conditions de concurrence équitables pour accéder à son marché unique. L'UE vise surtout les pratiques commerciales «déloyales» encouragées par l'Etat, telles que la fermeture de secteurs industriels à la concurrence par une ouverture sélective des marchés, les restrictions aux investissements ou l'octroi de subventions aux entreprises publiques et privées.

L'UE exigera des conditions de concurrence équitables pour accéder à son marché unique.

La Commission européenne a esquissé dans un livre blanc, qui a déjà fait l'objet d'une consultation publique (Europäische Kommission 2020a), des propositions d'instruments juridiques qui permettraient de combler les lacunes réglementaires existantes selon l'UE. L'objectif est d'empêcher les effets de distorsion du marché intérieur européen dus aux subventions d'Etats tiers, à l'acquisition d'entreprises européennes et aux appels d'offres publics. L'accès aux financements de l'UE pour les entreprises subventionnées par des pays tiers doit être davantage réglementé. Une proposition de réglementation de la Commission européenne est déjà sur la table.

Les âpres négociations sur le Brexit ont également montré que l'UE prend au sérieux le fait d'empêcher les distorsions de la concurrence sur le marché unique dues aux subventions et aux aides. Alors que la Grande-Bretagne voulait conserver la possibilité d'une politique de subventions indépendante, l'UE a insisté sur le respect de normes réglementaires minimales en contrepartie d'un accès au marché intérieur européen sans droits de douane ni quotas.

### **Les réformes sont dans l'intérêt de la Suisse**

Les subventions et les aides constituent de plus en plus un facteur de risque pour un pays qui a besoin d'un accès aussi libre que possible aux marchés étrangers. Il est dans l'intérêt de la Suisse de repenser la pratique actuelle de l'octroi de subventions par la Confédération et les cantons: d'une part, la suppression des subventions et des aides causant des effets de distorsion de la concurrence, ou l'engagement de s'en passer à l'avenir, permettrait de renforcer le marché intérieur suisse et d'augmenter la productivité. D'autre part, cela contribuerait également à garantir aux entreprises suisses un accès à long terme aux marchés étrangers, que ce soit dans l'UE ou dans d'autres régions du monde. Une réglementation sur les aides ne doit pas être perçue comme une menace, mais comme une opportunité de se débarrasser de vieux schémas et de se préparer pour l'avenir.

## 2\_ Justifications pour les subventions

Même si le volume de subventions publiques directes a eu tendance à diminuer dans le monde entier, du moins jusqu'à la survenue du Coronavirus, elles restent un instrument de financement populaire en politique. Mais comment exactement les subventions sont-elles définies ? Et quelles sont les justifications et les arguments pour leur octroi ?

### 2.1\_ Types et bénéficiaires de subventions

Le terme «subvention» désigne généralement une prestation fournie aux entreprises par des fonds publics, sans contrepartie commerciale. Il importe peu que le bénéficiaire de la subvention soit une entreprise publique ou privée (voir encadré 1). Même si le versement direct de fonds, par exemple sous la forme de paiements directs, est la forme classique de subvention, elle est loin d'être la seule. Il existe d'autres exemples de subventions :

- \_ Les allègements et réductions d'impôts
- \_ Les prêts des pouvoirs publics à des conditions non conformes au marché
- \_ Les cautionnements et garanties de crédit
- \_ Les garanties d'Etat (explicites ou implicites)
- \_ Les mesures financières en faveur d'entreprises insolubles ou surendettées
- \_ Réductions sur les facteurs de production tels que la terre, l'eau ou l'énergie
- \_ Le prix d'achats garantis par l'Etat supérieurs au niveau du marché
- \_ La non-prise en compte de l'offre la plus avantageuse lors de l'attribution de marchés publics

Toute prestation fournie par des fonds publics sans contrepartie commerciale constitue une subvention.

Il n'existe ni liste exhaustive des types de subventions ni définition universelle de la notion de subvention. Un critère commun est toutefois que l'Etat accorde à certaines entités économiques des avantages dont elles ne bénéficieraient pas dans des conditions normales de marché. Ce sont donc les critères d'attribution de l'octroi qui sont déterminants pour savoir s'il constitue une subvention ou non. Ainsi, dans le cas d'une réduction générale de l'impôt sur les sociétés, on ne parle pas de subvention étatique, car celle-ci profite de manière égale à toutes les entreprises. En revanche, les allègements fiscaux accordés par le canton d'Uri en 2011 pour le projet touristique «Andermatt Swiss Alps» sont un exemple typique de subvention fiscale sélective.

## Subventionner les entreprises publiques déficitaires

*Les subventions vont aux entreprises privées et publiques. Selon l'OCDE, dans de nombreux pays ce sont toutefois les entreprises publiques qui bénéficient en premier lieu de ces subventions (OECD 2010). Dans les pays en développement et les pays émergents en particulier, des sommes parfois astronomiques ont été dépensées pour subventionner des entreprises publiques déficitaires. Au Sri Lanka, par exemple, près de 30% du budget de l'Etat, soit plus de 10% du PIB, étaient encore consacrés au maintien des entreprises publiques jusque dans les années 1990. En Chine, jusqu'au milieu des années 2000, 95% des subventions accordées aux entreprises d'Etat étaient destinées à celles qui enregistraient des pertes.*

### A quel moment une aide est-elle qualifiée de subvention?

Même si le critère de sélectivité est manifestement rempli, il n'y a pas toujours de consensus dans la pratique pour savoir si un octroi de l'Etat constitue une subvention et, si oui, comment celle-ci doit être évaluée du point de vue monétaire. L'exemple suivant illustre ce point. Lors de la récente crise financière, des banques ont été confrontées au problème suivant: bien qu'elles disposaient d'actifs sûrs à long terme, elles ne pouvaient plus les utiliser comme garantie de crédit pour honorer leurs engagements financiers à court terme. En effet, les sources de refinancement correspondantes s'étaient taries. De nombreux gouvernements ont mis à la disposition de ces banques fondamentalement saines – moyennant compensation – des garanties pour leur permettre de se refinancer.

Mais dans quelle mesure une telle garantie constitue-t-elle une subvention et comment doit-elle être évaluée? En principe, on peut considérer que le montant de la subvention correspond au montant couvert par la garantie. En effet, sans cette garantie, la banque n'aurait pas pu contracter le crédit en question et, dans le pire des cas, aurait fait faillite. Mais l'argumentation suivante aurait aussi une certaine logique: la garantie de responsabilité permet seulement à la banque saine d'accéder au marché du crédit. C'est précisément parce que la banque est saine que la garantie ne comporte pratiquement aucun risque, n'entraîne aucun coût et ne constitue donc pas une subvention à proprement parler. En fin de compte, on pourrait aussi assimiler la subvention au montant que la banque aurait été prête à payer pour la garantie de responsabilité.

Il n'est pas toujours évident de savoir si un octroi de l'Etat constitue une subvention.

## 2.2\_ Pourquoi des subventions sont-elles accordées?

Quelles sont les motivations et les justifications de l'octroi des subventions? On distingue les subventions destinées à lutter contre les défaillances du marché, les subventions destinées à atteindre des objectifs de politique de redistribution et les subventions en tant qu'instrument de politique industrielle stratégique. Ci-dessous, chacune de ces trois catégories fait l'objet d'une section, accompagnée d'une évaluation économique critique.

### 2.2.1\_Subventions pour lutter contre les défaillances du marché

En principe, l'Etat ne doit intervenir sur le libre marché que si celui-ci ne produit pas de biens et de services en quantité et qualité insuffisantes. On parle dans ce cas de défaillance du marché. Les raisons d'une telle défaillance peuvent être diverses : l'existence de biens publics, d'externalités, de monopoles naturels ou d'asymétries de l'information notamment, peut conduire à une mauvaise allocation des biens et des facteurs de production par le mécanisme du marché.<sup>4</sup>

#### L'espoir d'encourager les externalités positives par les subventions

Dans le contexte des subventions publiques, ce sont surtout les externalités qui sont importantes. On parle d'externalité lorsqu'une action entraîne des répercussions sur des tiers non concernés, sans que l'auteur de l'action n'en tienne compte dans sa prise de décision.

Ces externalités peuvent être négatives ou positives. Un exemple classique d'externalité négative est la pollution de l'air due au trafic routier, que les non-automobilistes doivent accepter sans compensation (financière). En présence d'externalités négatives, la consommation d'un bien est plus élevée que ce qui serait efficient. Inversement, en présence d'une externalité positive, la production du bien considéré sur le libre marché est inférieure à ce qui serait optimal pour la société. C'est pourquoi de nombreux Etats tentent, par le biais de subventions, d'inciter les acteurs économiques à s'intéresser davantage aux activités qui promettent des externalités positives. On suppose que des externalités positives se produisent notamment dans les domaines suivants :

– **La recherche (R&D)** les activités de R&D génèrent de nouvelles connaissances qui peuvent profiter non seulement à l'entreprise effectuant la recherche, mais aussi à la société dans son ensemble, dans la mesure où ces connaissances peuvent être utilisées à d'autres fins pour le développement et l'amélioration des biens. Il se peut toutefois que l'entreprise individuelle ne tienne pas ou trop peu compte de cet effet positif («*Knowledge Spillover*») lorsqu'elle décide de l'ampleur de ses activités de recherche. Il existe donc un risque que le niveau d'activité de R&D qui en résulte soit trop faible pour l'ensemble de l'économie.

En subventionnant les activités de R&D, il est possible, espère-t-on, d'étendre la recherche à un niveau plus optimal pour la société. La question est de savoir quelles activités de R&D sont éligibles aux subventions et comment empêcher le soutien de projets qui seraient réalisés même sans subventions (ce que l'on appelle «l'effet d'aubaine»). En principe, les espoirs de «*knowledge spillovers*» devraient être les plus justifiés pour les collaborations R&D entre l'industrie et les hautes écoles ainsi que pour le soutien d'activités proches de la recherche fondamentale.

Les subventions incitent les acteurs économiques à s'intéresser davantage aux activités qui promettent des externalités positives.

4 Pour une brève présentation des différentes formes de défaillances du marché, voir *Buomberger (2014)* ou *Rutz (2016)*.

- **L'éducation et la formation continue** : elles peuvent également générer des externalités positives. L'idée est qu'une augmentation du capital humain se traduit par une augmentation de la productivité du travail. Cela peut à son tour avoir un effet positif à moyen et long terme sur la productivité et la croissance économique. En outre, on espère que la formation et la formation continue permettront de soulager les assurances sociales. Une augmentation de la productivité du travail profite bien entendu aussi aux entreprises et – sous la forme de salaires plus élevés – aux travailleurs eux-mêmes. La question des effets d'aubaine se pose donc à nouveau : les mesures de formation et de perfectionnement correspondantes n'auraient-elles pas été prises même sans subventions de l'Etat?
- **Les effets d'agglomération** : on part souvent du principe que la concentration régionale d'entreprises actives dans le même secteur crée des externalités positives. On distingue généralement trois types d'effets d'agglomération.
  - 01\_«**Input sharing**» : la concentration permet d'attirer les fournisseurs d'intrants, ce qui réduit les coûts d'approvisionnement, de transport et de transaction de toutes les entreprises.
  - 02\_«**Labor market pooling**» : la concentration régionale des entreprises attire des travailleurs possédant des qualifications spécifiques. Cela réduit non seulement les coûts de recherche des entreprises, mais aussi ceux des travailleurs.
  - 03\_«**Knowledge spillovers**» : comme nous l'avons déjà décrit, la concentration régionale d'entreprises permet de diffuser plus rapidement et plus facilement de nouvelles connaissances entre les entreprises, par exemple en raison d'interactions commerciales ou de changements de postes.

Les tentatives de créer de nouvelles «Silicon Valleys» ont souvent échoué.

En ce qui concerne l'importance empirique des effets d'agglomération, l'OCDE (2010) note qu'il existe de nombreuses preuves de leur existence. On peut toutefois se demander si et dans quelle mesure les effets d'agglomération peuvent être créés artificiellement par des subventions publiques. Les tentatives de certains Etats de créer de nouvelles «Silicon Valleys» ou de stimuler des activités régionales dans des secteurs spécifiques ont souvent lamentablement échoué (pour la Suisse, voir encadré 2). Et même dans des cas réussis, il n'est pas possible d'établir un lien de causalité clair.

#### Encadré 2

#### Subventions publiques pour les parcs d'innovation en Suisse

*Les subventions pour les parcs d'innovation sont populaires et largement répandues également en Suisse. C'est le cas par exemple des garanties de crédit de 350 millions de francs accordées par la Confédération au «Parc suisse d'innovation», qui existe depuis 2016. La question de savoir si le projet en soi peut être considéré comme un succès ou non est controversée. Jusqu'à présent, les garanties de crédit de la Confédération ne semblent toutefois pas avoir joué un rôle décisif dans le développement du parc d'innovation (Schöchli 2020).*

Mais les cantons soutiennent aussi généreusement leurs parcs d'innovation régionaux par des subventions :

- Dans le cadre du projet «Innovation Park West EPFL», la fondation vaudoise EIP et Biopôle bénéficient par exemple de prêts sans intérêt de la part du canton à hauteur de 33 millions de francs (Switzerland Innovation 2021).
  - A Saint-Gall, le Grand Conseil a participé en 2020 à l'«Innovationspark Ost» à hauteur d'un demi-million de francs et a approuvé un financement de départ de 10 millions de francs pour les dix premières années (Kantonsrat St.Gallen 2021).
  - En 2016, le Grand Conseil du canton de Berne a accordé un investissement de 14 millions de francs et une contribution d'exploitation (2018–2021) de 16 millions de francs pour le site de réseau de Bienne du Parc suisse d'innovation (Staatskanzlei des Kantons Bern 2016).
  - Depuis 2008, le Grand Conseil zurichois délibère sur un crédit d'engagement pour le parc d'innovation de Zurich d'un montant de 217,6 millions de francs (Regierungsrat Kanton Zürich 2018).
- 

### Les subventions contre le changement climatique

Les subventions sont régulièrement justifiées par l'internalisation des externalités (négatives) dans le domaine de l'environnement. Il convient d'abord de souligner qu'elles ont souvent l'effet inverse. Elles provoquent ou renforcent plutôt les effets négatifs sur l'environnement. En effet, les subventions risquent d'entraîner un transfert de production des entreprises efficaces vers celles qui le sont moins. Les entreprises moins efficaces sont souvent moins respectueuses de l'environnement, car elles ont besoin de plus d'intrants par unité produite et ont donc tendance à polluer davantage. Il va sans dire que les subventions accordées à l'extraction du charbon, aux carburants ou à l'industrie aéronautique et automobile ne rendent pas service à l'environnement.

Les subventions sont de plus en plus utilisées comme instrument de lutte contre le changement climatique. Dans l'UE, par exemple, les crédits subventionnés pour des mesures respectueuses de l'environnement (dont le remplacement d'une installation industrielle polluante par exemple) ou les tarifs de rachat garantis par l'Etat pour les énergies renouvelables ne sont pas concernés par les interdictions d'aides d'Etat (voir chapitre 3.2). De telles subventions visent à encourager les investissements respectueux de l'environnement. Cette tendance s'observe également en Suisse: après l'échec de la loi sur le CO<sub>2</sub> dans les urnes en juin 2021, la Confédération prévoit désormais de recourir davantage aux subventions plutôt qu'aux taxes d'incitation pour lutter contre le changement climatique. Le Conseil fédéral propose par exemple des subventions supplémentaires pour le remplacement des anciens chauffages à mazout et à gaz, qui seraient éventuellement financées par une adaptation des attributions de la taxe sur le CO<sub>2</sub> (Bundesrat 2021).

Mais ces propositions manquent souvent de rigueur et de cohérence. D'une part, les subventions sélectives n'internalisent pas les externalités sur l'ensemble du territoire. D'autre part, le risque que les différentes sub-

Les subventions provoquent ou renforcent plutôt les effets négatifs sur l'environnement.

ventions fixent des prix (implicites) différents pour les émissions de CO<sub>2</sub> est grand. Un signal de prix uniforme – par exemple sous la forme d'une taxe sur le CO<sub>2</sub> – adressé à tous les acteurs économiques permettrait d'obtenir des résultats moins coûteux et plus efficaces. Cela permettrait également de supprimer la décision, parfois arbitraire, de savoir qui reçoit exactement des subventions ou comment les émissions doivent être réduites. |<sup>5</sup>

### Asymétries de l'information sur le marché du crédit

Pour les institutions financières, il peut être difficile, voire impossible, d'estimer le risque exact de défaillance de crédit en raison des asymétries d'information. Il existe donc un risque que les crédits ne soient accordés qu'en échange d'un taux d'intérêt reflétant le risque de défaillance de crédit moyen escompté. La conséquence de cette imperfection des marchés du crédit est que les «bons» risques ont tendance à payer des taux d'intérêt trop élevés et les «mauvais» risques, des taux trop bas. Ce sont surtout les «bons» risques (c'est-à-dire les entreprises qui pourraient en fait exercer des activités productives) qui sont ainsi éventuellement entravés dans l'obtention de crédits. On assiste donc à un rationnement du crédit.

Le subventionnement par l'Etat des crédits aux entreprises permet d'éviter ou du moins d'atténuer le rationnement évoqué. Pour cela, il faudrait que l'Etat soit mieux informé sur la solvabilité des différentes entreprises que les créditeurs privés. La raison pour laquelle cela devrait être le cas n'est pas évidente. En outre, le subventionnement des crédits par l'Etat comporte toujours le risque que les créditeurs privés soient évincés du marché, c'est-à-dire qu'il n'y ait pas d'augmentation globale du volume total des crédits (effet d'éviction). L'octroi de crédits subventionnés constitue tout au plus une option dans les pays qui ne disposent pas (encore) de marchés financiers suffisamment développés. Dans un pays comme la Suisse, généralement caractérisé par un nombre de banques excessif, le risque de déficit de crédit ne devrait toutefois pas exister.

L'Etat n'est pas mieux informé sur la solvabilité des différentes entreprises que les prêteurs privés.

#### Encadré 3

#### Les crédits Covid ne reposent pas sur des asymétries d'informations

*Pour lutter contre les effets économiques de la crise du Covid, de nombreux pays ont eu recours à des crédits d'aide aux entreprises. C'est ainsi qu'en Suisse également, un programme de garantie de l'Etat a été mis sur pied pour les crédits Covid-19. Celui-ci s'élevait à 40 milliards de francs. Cette situation pourrait être mal interprétée et vue comme une «preuve» que, dans certaines conditions, les crédits subventionnés ont encore de beaux jours devant eux, même dans les économies développées. Il est toutefois important de garder à l'esprit que ces crédits transitoires Covid-19 n'ont rien à voir avec les asymétries d'information sur les marchés du crédit. Il s'agit plutôt d'aides en liquidités qui permettent aux entreprises d'honorer leurs engagements à court terme (Müller et Ammann 2020). On évite ainsi que des entreprises sai-*

5 Voir Dümmler et al. (2021) pour une discussion sur les effets des différents instruments de politique climatique.

*nes ne tombent dans l'illiquidité. Les crédits transitoires permettent en outre d'éviter les effets dominos sur l'ensemble de l'économie. En fin de compte, une grande partie des dépenses d'une entreprise représente les recettes d'une autre. Un flux financier qui s'interrompt pourrait donc entraîner des distorsions macroéconomiques et amener inutilement de nombreuses entreprises saines à la faillite.*

---

### **2.2.2\_Redistribution de subventions**

Les instruments traditionnels de redistribution sont par exemple les impôts progressifs sur le revenu ou les transferts directs aux individus. Mais les subventions par secteur ou région sont également utilisées de manière récurrente pour atteindre des objectifs de redistribution.

#### **Subventions agricoles et soutien aux médias**

Le secteur agricole est un exemple typique de redistribution. En Suisse, la Confédération subventionne l'agriculture à hauteur d'environ 3,9 milliards de francs par an. Comme le montrent Dümmler et Roten (2018), plus de 50 % des revenus d'une exploitation agricole suisse sont dus à des mesures étatiques. Malgré ce niveau de soutien élevé, l'endettement par hectare a augmenté au cours des dernières années et un changement structurel vers des exploitations plus grandes se poursuit. La politique agricole actuelle n'améliore donc pas la situation des agriculteurs en Suisse, ce qui montre bien que les subventions ne sont souvent pas un moyen efficace de redistribution. Au contraire, au fil des ans, des structures ont été créées qui rendent difficile la suppression ou même l'adaptation des subventions et qui entraînent des coûts économiques importants.

Une autre faiblesse des subventions à des fins de redistribution est qu'elles ne sont pas ciblées. Souvent, ce ne sont pas seulement les bénéficiaires prévus qui profitent de telles allocations, mais aussi d'autres acteurs. Une fois encore, le secteur agricole est un exemple caractéristique de cet effet indésirable. Ainsi, les subventions financées au moyen de l'argent des contribuables ne vont pas seulement aux agriculteurs suisses, mais indirectement à de nombreux autres acteurs de la chaîne de valeur ajoutée de l'agriculture, comme les fournisseurs, les transformateurs et les détaillants (Dümmler et Roten 2018).

L'agriculture n'est de loin pas le seul secteur à bénéficier de subventions sectorielles. Le secteur des médias peut également être cité en exemple. On sait que la RTS reçoit chaque année des subventions d'un montant de 1,2 milliards de francs. Environ 440 millions de francs supplémentaires sont versés chaque année aux entreprises de médias privées sous la forme d'un taux de TVA réduit, d'une redistribution postale avantageuse des journaux, de versements aux médias ayant un mandat de prestations, etc. (Müller et al. 2022).

## Biens tutélaires

Le subventionnement de biens tutélaires peut également être qualifié de redistribution au sens large. Il s'agit de biens pour lesquels le mécanisme du marché fonctionne en principe. Les biens et services correspondants sont toutefois subventionnés sous prétexte que le libre marché ne fournirait pas la quantité ou la qualité souhaitée par la société. On en trouve des exemples classiques dans le domaine de la culture (théâtres, opéras, musées, etc.). Il y a toujours le risque que la redistribution se fasse dans la mauvaise direction. En règle générale, les spectacles d'opéra devraient plutôt être fréquentés par des couches sociales aisées qui ne dépendent pas de subventions.

### 2.2.3\_Motifs de politique commerciale et industrielle

Les subventions résultent souvent de motivations de politique commerciale et industrielle. On peut schématiquement distinguer les motifs protectionnistes («défensifs») des motifs stratégiques («offensifs»).

#### Un protectionnisme généralisé

Ce n'est pas un hasard si ce sont souvent des industries établies de longue date et en crise – comme les constructeurs automobiles, les compagnies aériennes ou les mines de charbon – qui bénéficient de subventions. Une politique industrielle «défensive» vise à protéger les secteurs industriels concernés. Il s'agit d'empêcher la disparition d'activités considérées comme essentielles pour l'économie d'un pays. L'un des principaux arguments est d'empêcher la perte d'emplois et les problèmes sociaux qui en découlent. Les subventions qui visent à protéger les entreprises en difficulté des rachats par des entreprises étrangères sont une variante de cet argument.

Ce n'est pas un hasard si ce sont souvent des industries établies et en crise qui bénéficient de subventions.

#### Champions nationaux, industries naissantes etc.

L'objectif de la politique industrielle et commerciale stratégique est de donner aux entreprises nationales un avantage sur leurs concurrentes étrangères et de garantir ou d'augmenter ainsi leurs bénéfices. Par le biais de subventions ciblées pour les «champions nationaux»<sup>6</sup>, on peut par exemple essayer d'empêcher les rivaux étrangers d'investir (publicité, recherche et développement, entrée sur le marché, etc.) et de protéger ainsi la position sur le marché – ou les possibilités de profit qui en découlent – de sa propre entreprise.

Des considérations similaires sont avancées pour justifier le subventionnement de jeunes entreprises et industries qui ne sont pas encore

---

<sup>6</sup> Les «champions nationaux» sont des entreprises privées qui occupent une position stratégique importante dans l'économie nationale. Elles disposent généralement d'une position extrêmement forte sur le marché et ne sont pas seulement tenues par des objectifs économiques, mais aussi par des intérêts nationaux. En contrepartie, la politique veille à créer des conditions-cadres qui favorisent leurs «champions nationaux».

compétitives au niveau international («industries naissantes»). L'espoir est que ces nouvelles industries puissent survivre à long terme sans subventions et contribuer ainsi à l'économie nationale |<sup>7</sup>. Les subventions pour les clusters d'innovation |<sup>8</sup> ou pour attirer de nouveaux investisseurs, souvent étrangers (investissements greenfield) sont d'autres exemples d'une politique industrielle offensive.

La réalisation ou non des objectifs d'une politique commerciale et industrielle offensive dépend dans une large mesure des réactions des autres pays. En particulier, si les avantages concurrentiels des entreprises étrangères induits par les subventions sont supprimés par leurs propres subventions, on peut craindre une course aux subventions inefficace entre les pays (voir encadré 4).

Les subventions stratégiques destinées à renforcer les entreprises nationales peuvent engager une course aux subventionnements.

#### Encadré 4

#### Le risque d'une course aux subventions inefficace

*Les subventions stratégiques destinées à renforcer les entreprises nationales ou à attirer les entreprises étrangères peuvent, dans certaines circonstances, représenter une opération à perte au niveau national et mondial. L'existence d'externalités négatives entre les pays en est la cause : d'un point de vue national, l'octroi de subventions stratégiques peut être une idée rationnelle, car elles peuvent générer des recettes fiscales, des emplois, une augmentation de la demande pour les producteurs locaux, etc. Mais au niveau mondial, si les subventions ne font que déplacer les activités économiques vers un autre pays, sans créer de nouvelles activités, rien n'est gagné. Pire encore, si tous les pays adoptent la même stratégie – pour attirer de nouvelles entreprises ou pour éviter la délocalisation des entreprises établies – une véritable course aux subventionnements peut s'engager. En conséquence, tous les pays peuvent se retrouver dans une situation pire que si aucune politique industrielle stratégique n'avait été menée. |<sup>9</sup>*

*On peut également craindre que les entreprises ne produisent plus nécessairement là où leur productivité est la plus élevée, mais dans le pays où le paquet de subventions le plus intéressant peut être négocié. Il faut également s'attendre à des effets d'aubaine : lorsque de généreux subventionnements servent à attirer des investissements, l'argent du contribuable risque de servir à financer des projets qui auraient été réalisés de toute façon.*

### 2.3\_ Les subventions, instruments de lobbying très appréciés

Les subventions sont financées par des fonds publics qui manquent alors pour financer d'autres activités de l'Etat. Chaque franc dépensé sous forme de subvention évince potentiellement une autre utilisation des fonds. Celle-ci aurait pu être plus productive, que ce soit pour des investissements dans le domaine des infrastructures ou dans celui de la santé et de l'éducation. Ne serait-ce que pour cette raison, il convient de faire preuve

7 La Suisse connaît également des réglementations qui peuvent être interprétées dans le sens d'une politique industrielle offensive. Ainsi, la loi sur l'harmonisation fiscale prévoit notamment que les cantons peuvent prévoir des allègements fiscaux pendant dix ans au maximum pour les entreprises nouvellement créées et servant l'intérêt économique (voir aussi encadré 11).

8 Voir encadré 2 sur le subventionnement des parcs d'innovation en Suisse.

9 D'un point de vue économique, la situation décrite correspond à ce que l'on appelle un «dilemme du prisonnier» : un comportement individuel rationnel conduit à un résultat sous-optimal d'un point de vue global.

de la plus grande vigilance lors de l'octroi de subventions et de toujours s'interroger sur le rapport coût/efficacité. Le fait que ce dernier soit souvent défavorable a déjà été évoqué à plusieurs reprises dans les paragraphes précédents. Trop souvent, les subventions représentent tout au plus la deuxième meilleure option pour atteindre les objectifs.

Le rapport coût/  
efficacité des subven-  
tions est souvent  
défavorable.

### **Effets d'aubaine, effets d'éviction etc.**

Les externalités négatives dans le domaine de l'environnement peuvent être traitées de manière beaucoup plus efficace par des taxes d'incitations que par des subventions sélectives. La production d'externalités positives, en revanche, se heurte souvent à des problèmes d'information et peut provoquer des effets d'aubaine. Dans la plupart des cas, l'Etat ne dispose tout simplement pas des informations nécessaires pour savoir quelles activités concrètes génèrent effectivement des externalités positives et devraient être subventionnées. Il est tout aussi difficile d'estimer quels projets seraient réalisés même sans subvention de l'Etat.

L'Etat est confronté à des problèmes similaires lorsqu'il tente de surmonter les asymétries d'information par le biais de subventions. Il existe notamment un risque d'effets d'éviction préjudiciables à l'économie. Si l'Etat souhaite en outre procéder à une redistribution, il devrait le faire par le biais d'un aménagement approprié de la progressivité de l'impôt ou de transferts ciblés. Les subventions ne se prêtent pas à ce genre d'exercice. La tentative de procurer aux entreprises nationales un avantage concurrentiel sur les entreprises étrangères par le biais de subventions risque de déboucher sur des «courses aux subventions» coûteuses et improductives entre pays et régions (voir encadré 4).

### **Résultats sur le marché faussés**

D'un point de vue économique, il est clair que les subventions, surtout lorsqu'il n'y a pas de véritable défaillance du marché, faussent le résultat du marché et s'accompagnent d'inefficacités allocatives et techniques. Ainsi, la baisse du prix des ressources telles que la terre, l'eau ou l'énergie due aux subventions, a tendance à entraîner une surexploitation des ressources correspondantes et des biens produits avec celles-ci. Le subventionnement du sucre, par exemple, entraîne des conséquences absurdes. En Suisse, plus de 30 millions de francs sont consacrés chaque année à la réduction du prix et à la promotion de cette matière première sucrée. Malgré cela, certains milieux politiques exigent l'introduction de taxes d'incitation pour protéger la population d'une consommation excessive de sucre – le même jeu absurde peut être observé dans le soutien de la culture du tabac allant à l'encontre de la prévention du tabagisme (Taboada et Cosandey 2022).

Les subventions publiques accordées à certaines entreprises peuvent également provoquer des distorsions considérables, notamment lorsque le facteur de production limité qu'est le capital n'est plus attribué à l'en-

treprise la plus efficace. Ce problème se pose pour les entreprises publiques qui, grâce à la garantie de l'Etat, peuvent se procurer des fonds sur le marché des capitaux à des conditions plus avantageuses que leurs concurrentes. Dans ce contexte, on peut notamment citer l'exemple des banques cantonales, dont la plupart disposent encore aujourd'hui d'une garantie explicite de l'Etat (voir aussi la section 4.3.2).

### Politique d'intérêt et situation de rente

En résumé, les subventions ont un coût d'opportunité élevé, sont peu ciblées, entraînent des distorsions du marché et des inefficacités et représentent souvent un gaspillage de l'argent public. Mais comment expliquer que les subventions soient malgré tout aussi populaires dans le monde politique? La réponse politico-économique simple est qu'elles constituent le moyen idéal de distribuer des cadeaux, ce qui augmente la popularité et les chances de (ré)élection des personnalités politiques. Le fait que ces cadeaux soient en fin de compte payés par les contribuables passe souvent inaperçu dans la discussion. Alors qu'en règle générale, peu de personnes profitent de subventions, leurs coûts sont répartis sur un grand nombre d'entre-elles.

C'est aussi la raison pour laquelle les subventions permettent si bien de promouvoir des intérêts particuliers, ce qui encourage à son tour les groupes d'intérêt à se livrer à des activités de lobbying («*rent seeking*»). Ce sont justement ces subventions qui sont souvent dommageables, car elles sont généralement protectionnistes et maintiennent les structures. Le préjudice pour la collectivité est double : non seulement des subventions inefficaces sont accordées, mais des coûts substantiels et improductifs sont également générés.

De plus, les subventions, une fois accordées, ne peuvent plus être supprimées. Et ce même si la raison initiale de la subvention n'a plus lieu d'être. La suppression des subventions échoue régulièrement en raison de la forte résistance bien organisée des groupes d'intérêt qui en profitent. Les subventions sont en fin de compte des instruments extrêmement statiques, qui manquent souvent de la dynamique nécessaire pour réagir à l'évolution des conditions-cadres.

Alors que peu de personnes profitent généralement de subventions, leurs coûts sont répartis sur un grand nombre d'entre-elles.

## 3\_ Régimes de subventions internationaux

Comme nous l'avons montré, les subventions et les aides s'accompagnent souvent d'effets d'aubaine et d'éviction, de distorsions des résultats du marché, d'une recherche de situation de rente improductive, etc. On pourrait donc penser qu'elles sont alors soumises à des régimes de contrôle stricts dans le monde entier. Or, à quelques exceptions près, ce n'est pas le cas. Il existe néanmoins des règles en matière de subventions. Dans le contexte du droit international, il convient de se référer avant tout aux prescriptions de l'OMC. Le régime d'aide le plus contraignant et le plus développé dans le monde est celui de l'UE.

### 3.1\_ Subventions dans le droit de l'OMC

Au niveau international, les dispositions relatives à l'octroi de subventions se trouvent principalement dans le droit de l'OMC. Dans ce contexte, il convient de citer d'une part l'Accord général sur les tarifs douaniers et le commerce (GATT) de 1947, qui prévoit une obligation de notification et de consultation pour les subventions ayant un impact sur le commerce international. En outre, le GATT contient des dispositions relatives aux subventions à l'exportation. Dans l'ensemble, ces prescriptions sont toutefois restées largement sans effet, car l'interprétation de notions centrales était contestée entre les parties contractantes et les normes correspondantes n'ont acquis une validité juridique que pour une partie des contractants (Oesch 2012).

D'autre part, on peut citer l'accord de l'OMC sur les subventions et les mesures compensatoires («Accord SMC»<sup>10</sup>) basé sur une approche de feux de signalisation, et qui contient quant à lui des règles détaillées sur l'octroi de subventions (Oesch 2012) :

- **Feu rouge** : les subventions de substitution à l'exportation et à l'importation sont interdites.
- **Feu orange** : les subventions spécifiques qui causent un dommage sur les intérêts d'autres membres de l'OMC peuvent être contestées.
- **Feu vert** : jusqu'en 1999, l'accord contenait une liste positive de subventions considérées comme ne pouvant pas être contestées.<sup>11</sup> Mais depuis 2000, toutes les subventions le sont.

---

<sup>10</sup> Le «Agreement on Subsidies and Countervailing Measures» concerne en premier lieu les subventions sous forme de contributions financières de l'Etat ou d'une collectivité publique. Les contributions financières comprennent, entre autres, les paiements directs (crédits) ou les recettes perdues (allègements fiscaux ou réductions de droits de douane).

<sup>11</sup> Il s'agissait par exemple de subventions pour les activités de recherche, pour les régions défavorisées ou pour l'environnement.

L'Accord SMC offre aux membres de l'OMC deux instruments pour se défendre contre les subventions interdites ou ne pouvant pas être contestées. La «voie 1» désigne la possibilité d'introduire des droits de douane sur les produits étrangers qui bénéficient de subventions décriées. Les règles de la «voie 2» permettent en revanche à un Etat membre de l'OMC d'exiger la mise en place d'un organe de règlement des différends afin de faire examiner la légalité d'une subvention. Si un membre de l'OMC ne met pas fin à une subvention interdite, le pays lésé est autorisé à prendre des mesures de compensation.

### 3.2\_ Le contrôle des aides d'Etat dans l'UE

L'UE procède à un contrôle obligatoire des aides dans ses Etats membres.<sup>|12</sup> Celui-ci relève de la compétence exclusive de l'UE et vise à garantir que l'utilisation de fonds publics ne serve pas à fausser la concurrence ou à favoriser injustement certains acteurs sur le marché unique. Le régime de l'UE dans le domaine des aides remonte au traité instituant la Communauté économique européenne (CEE) de 1957. L'interdiction fondamentale des aides d'Etat figure aujourd'hui à l'article 107, paragraphe 1 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (TFUE) et se lit comme suit :

**Le droit européen connaît une interdiction fondamentale des aides d'Etat.**

*«Sauf dérogations prévues par les traités, sont incompatibles avec le marché intérieur, dans la mesure où elles affectent les échanges entre États membres, les aides accordées par les États ou au moyen de ressources d'État sous quelque forme que ce soit qui faussent ou qui menacent de fausser la concurrence en favorisant certaines entreprises ou certaines productions.»*

Il y a donc des aides dans l'UE lorsque (1) des entreprises sont soutenues au moyen de ressources d'Etat et que ces ressources (2) sont accordées de manière sélective, (3) faussent ou menacent de fausser la concurrence et (4) sont susceptibles d'affecter les échanges entre les Etats. C'est justement ce dernier critère qui est interprété de manière généreuse dans l'UE et qui, de facto, est toujours approuvé. Contrairement aux règles de l'OMC, l'UE impose en outre une obligation de notification des aides. Cela signifie qu'un Etat membre qui envisage d'octroyer une aide est tenu d'informer la Commission européenne. Tant que l'aide envisagée n'a pas été approuvée, sa mise en œuvre est en principe interdite.

En cas de doutes sur l'admissibilité d'une aide, la Commission européenne ouvre une procédure d'examen. Elle examine donc les objectifs que l'aide doit permettre d'atteindre, si ces derniers ne pourraient pas être atteints par des mesures entraînant moins de distorsions de concurrence ou si les effets positifs escomptés l'emportent sur les distorsions potentielles de la concurrence («balancing test»).<sup>|13</sup> Si une aide n'a pas été

12 En revanche, les subventions accordées par l'UE elle-même font l'objet d'une exception: elles ne sont soumises à aucun contrôle.

notifiée ou a été accordée de manière illégale, la Commission européenne peut ordonner son remboursement. Les règles relatives aux aides d'Etat sont concrétisées et développées en permanence au sein de l'UE par le biais d'une multitude de règlements, de lignes directrices, d'exemptions par catégorie, de communications, de décisions, etc.

### De plus en plus de possibilités de dérogation

Toutes les aides ne sont pas interdites dans l'UE. Comme l'indique l'encadré 5, il existe différentes exceptions au champ d'application de l'interdiction des aides d'Etat, et, de manière générale, il existe (comme dans toute loi), une certaine marge de manœuvre. C'est justement cette marge qui est utilisée de temps à autre dans l'UE, par exemple dans le cadre du sauvetage des banques lors de la crise financière mondiale de 2008/2009. Quand la maison brûle, on est vite tenté d'interpréter les grands principes de manière un peu plus souple, et l'UE ne fait pas exception. En outre, comme nous l'avons expliqué au chapitre 2, la notion de subventions ne peut pas être définie de manière exhaustive et il serait naïf de supposer que l'on ne trouve pas toujours, dans l'UE également, des moyens d'accorder à certaines entreprises des avantages publics.

De manière générale, les exceptions se sont multipliées dans l'UE ces dernières années, par exemple dans le cadre des objectifs de numérisation ou du pacte vert. Il semble que le rapport règle/exception s'inverse lentement dans l'UE. L'interdiction des aides d'Etat, qui est un modèle en principe, semble de plus en plus représenter un fardeau pour certains politiciens européens. Il n'en reste pas moins que le régime d'aides de l'UE est toujours le plus contraignant et le plus développé au niveau international.

L'interdiction des aides d'Etat semble de plus en plus représenter un fardeau pour certains politiciens européens.

#### Encadré 5

#### Toutes les aides ne sont pas interdites dans l'UE

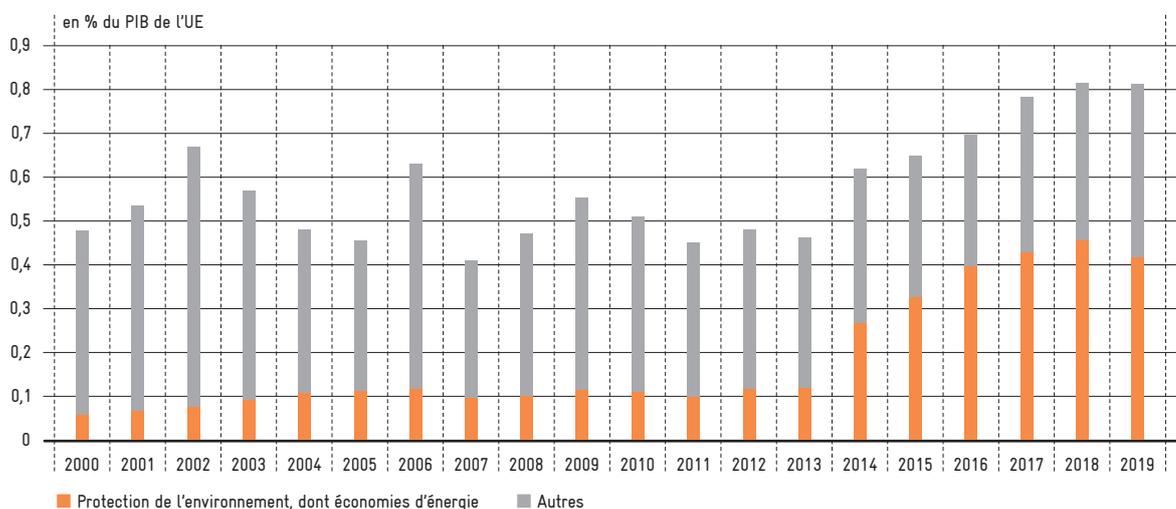
*Sont exclues du champ d'application de l'article 107, paragraphe 1 du TFUE les aides qui ne dépassent pas un montant total de 200 000 euros sur une période de trois ans (règle dite «de minimis»). Mais il est également reconnu dans l'UE que les aides peuvent être un instrument légitime de politique publique. Ainsi, l'article 107, paragraphes 2 et 3 du TFUE définit les types d'aides qui sont compatibles avec le marché unique, c'est-à-dire autorisées. Concrètement, il s'agit, selon le paragraphe 2 de l'article 107, des aides sociales aux consommateurs individuels, des aides destinées à indemniser les dommages causés par les catastrophes naturelles ou par d'autres événements extraordinaires, ainsi que des aides destinées à compenser les désavantages causés par la division de l'Allemagne. Dans la pratique, ce sont toutefois surtout les exceptions discrétionnaires énumérées à l'article 107, paragraphe 3 du TFUE qui sont importantes : la Commission européenne peut par exemple déclarer compatibles les aides destinées à favoriser le développement économique de régions défavorisées, à promouvoir des projets européens importants, à remédier à des perturbations économiques ou à développer des secteurs ou des régions économiques. De plus, certaines aides culturelles et environnementales ne sont pas soumises à l'interdiction des aides d'Etat.*

13 Pour une analyse économique des aides dans l'UE en général et du «balancing test» en particulier, voir par exemple Claiici et Pau (2018).

Figure 1

## Subventions étatiques dans l'Union européenne (2000-2019)

Les aides d'État des États membres de l'UE ont représenté au total 0,81% du PIB en 2019 (hors aides à l'agriculture, à la pêche et aux chemins de fer). Elles ont légèrement augmenté par rapport aux années avant 2014. Cela s'explique principalement par les subventions importantes accordées aux énergies renouvelables.



Source: EU-Kommission (2021b), Eurostat (2022), propres calculs

### Les subventions avant l'apparition de la pandémie

Jusqu'à l'éclatement de la pandémie de Covid-19, l'ampleur des subventions diminuait en Europe. Cette tendance à long terme n'a pas été modifiée par le fait que, pendant la crise financière, des fonds publics ont parfois été généreusement utilisés pour sauver de la faillite des établissements financiers en difficulté. Néanmoins, les subventions accordées par l'État s'élevaient déjà à des sommes considérables avant la crise sanitaire. Selon le «State Aid Scoreboard», les États membres ont dépensé en 2019 près de 136,4 milliards d'euros sous forme d'aides (hors agriculture, pêche et chemins de fer<sup>14</sup>), ce qui correspond à 0,81% du PIB de l'UE. C'est certes un peu plus qu'à la fin des années 2000 (voir figure 1), mais nettement moins que dans les années 1980, lorsque les aides recensées représentaient encore environ 2% du PIB (Europäische Kommission 2020b, 2021a).

### Subventions après l'apparition de la pandémie

Le 19 mars 2020, un nouveau cadre temporaire, appelé «Temporary Framework (TF)» des aides d'État destinées à soutenir l'économie dans le contexte de la pandémie de Covid-19 est entré en vigueur sur la base

14 En 2019, ces trois secteurs ont bénéficié de subventions supplémentaires à hauteur d'environ 56 milliards d'euros. L'agriculture a été subventionnée à hauteur de 5,5 milliards d'euros, la pêche à hauteur de 50 millions d'euros et le secteur ferroviaire à hauteur de 51 milliards d'euros. Les subventions dans le secteur ferroviaire, plus spécifiquement les aides qui répondent aux besoins de la coordination des transports, sont toutefois explicitement exclues de l'interdiction des aides d'État en vertu de l'article 93 du TFUE. Si l'on tient compte de ces dépenses, le volume des aides s'élève à 1,16% du PIB de l'UE.

de l'article 107, paragraphe 3, point b) du TFUE (voir encadré 5). Dans le cadre du TF, les règles en matière d'aides d'Etat ont été assouplies afin de pouvoir soutenir les entreprises qui rencontrent des difficultés économiques en raison de la crise du Covid. A cet effet, il est notamment possible de verser des subventions salariales et des indemnités de chômage partiel, de suspendre le paiement des impôts sur les sociétés et sur le chiffre d'affaires ainsi que des cotisations sociales et de soutenir les entreprises en cas de difficultés de trésorerie par des crédits (à taux d'intérêt réduit) et des garanties. |<sup>15</sup>

Entre-temps, le TF a été adapté six fois :

- La première adaptation, en avril 2020, concernait l'amélioration du soutien public à la recherche, aux expérimentations et à la fabrication de produits importants pour la lutte contre la pandémie de Covid-19, la protection de l'emploi et le soutien à l'économie.
- Une autre modification du TF est intervenue en mai 2020. Elle concernait une amélioration des mesures de recapitalisation et de la dette subordonnée.
- En juin 2020, le TF a été modifié pour la troisième fois afin de permettre de continuer à soutenir les microentreprises et les start-ups, ainsi que d'inciter à l'investissement privé.
- Par la décision d'octobre 2020, le TF, qui aurait dû arriver à échéance fin 2020, a été prolongé jusqu'au 30 juin 2021. Pour la recapitalisation, le délai était même fixé à fin septembre 2021.
- En mars 2021, la Commission européenne a en outre décidé de prolonger le TF jusqu'au 31 décembre. Il a également été étendu par l'augmentation des plafonds qui y sont fixés et par la conversion d'instruments remboursables en subventions directes.
- La dernière modification du TF date du 18 novembre 2021. Afin de soutenir la reprise économique, la Commission européenne a notamment introduit deux nouveaux instruments qui incitent à l'investissement privé et au soutien à la solvabilité. Mais surtout, le TF a été à nouveau prolongé, et ce jusqu'au 30 juin 2022.

Il est actuellement difficile d'évaluer l'impact quantitatif de ces nouvelles règles (temporaires) en matière d'aides d'Etat prévues par le TF. Jusqu'à fin janvier 2022, l'UE a approuvé plus de 700 paquets d'aides dans ses Etats membres, ce qui – comme nous l'avons déjà mentionné dans l'introduction – devrait correspondre à un volume de plus d'un milliard d'euros. |<sup>16</sup> On peut donc s'attendre à ce que le volume des aides (en termes absolus et par rapport au PIB de l'UE) atteigne des niveaux records.

---

<sup>15</sup> Pour la logique des crédits de transition et des aides de trésorerie, voir encadré 3.

<sup>16</sup> Voir note de bas de page 1.

## Développement du régime d'aides de l'UE

Le régime d'aides de l'UE est en constante évolution. Ainsi, la Commission européenne a publié en été 2020 un livre blanc relatif à l'établissement de conditions de concurrence égales pour tous en ce qui concerne les subventions étrangères (Europäische Kommission 2020a). Dans ce document, l'UE s'engage en faveur d'un marché intérieur ouvert et concurrentiel, mais insiste en même temps sur des conditions de concurrence équitables. Elle dénonce en particulier les subventions des pays tiers qui induisent des distorsions dans le marché intérieur de l'UE. Il s'agit de subventions de pays tiers qui facilitent l'acquisition d'entreprises européennes ou qui influencent les décisions d'investissement et le comportement sur le marché intérieur de l'UE. On craint également des distorsions de concurrence dans les procédures d'appels d'offres dans les marchés publics.

En outre, l'UE déplore que l'ouverture limitée du marché intérieur des pays tiers puisse également poser un problème : si un bénéficiaire de subvention n'est pas ou est peu exposé à la concurrence sur le marché intérieur, sa position privilégiée peut, dans certaines circonstances, être transférée sur d'autres marchés. L'UE est donc d'avis qu'il existe une lacune réglementaire dans le domaine des subventions d'Etats tiers et présente dans son livre blanc des instruments législatifs permettant de la combler. Il s'agit de réglementer les subventions d'Etats tiers ayant un effet de distorsion dans le marché intérieur en ce qui concerne :

- le comportement général sur le marché des opérateurs économiques dans l'UE,
- l'acquisition de cibles de l'UE,
- les procédures d'appels d'offres des marchés publics.

En outre, l'accès aux financements de l'UE liés à des subventions de pays tiers doit également être abordé.

Les mesures proposées dans le livre blanc ont été soumises à une consultation publique qui s'est terminée à l'automne 2020. Entre-temps, la Commission européenne (2021c) a présenté un projet de règlement qui correspond en principe au contenu du livre blanc. Le Parlement européen et les Etats membres vont maintenant débattre de cette proposition dans le cadre de la procédure législative ordinaire, avant d'adopter une version finale du règlement.

L'UE est d'avis qu'il existe une lacune réglementaire dans le domaine des subventions d'Etats tiers.

### 3.3\_ La «Subsidy Control Bill» du Royaume-Uni

Le Brexit a également montré que l'UE prend au sérieux la nécessité d'éviter les distorsions de concurrence sur le marché intérieur dues aux subventions et aux aides. Alors que le Royaume-Uni voulait conserver la possibilité d'une politique de subventions indépendante, l'UE a insisté sur le contrôle des subventions pour obtenir un accès au marché intérieur européen sans droits de douane ni quotas. Dans le cadre des négociations sur le «UK-EU Trade and Cooperation Agreement (TCA)» conclu fin 2020,

le Royaume-Uni a finalement dû concéder à l'UE une réglementation correspondante. Pour mettre en œuvre les obligations qui découlent du TCA, le Parlement a entre-temps reçu la «Subsidy Control Bill»<sup>17</sup> qui repose sur les sept principes suivants :

- Les subventions ne doivent être accordées qu'en cas de défaillance du marché ou si elles servent un intérêt public.
- Les subventions doivent être proportionnées et se limiter à ce qui est nécessaire pour atteindre l'objectif.
- Les subventions doivent entraîner un changement de comportement économique qui ne pourrait pas être atteint sans elles.
- Les subventions doivent autant que possible éviter les effets d'aubaine.
- Les subventions ne doivent être accordées que si aucun moyen occasionnant moins de distorsion n'est disponible pour atteindre l'objectif visé.
- Les subventions doivent être conçues pour minimiser les effets négatifs sur la concurrence et les investissements.
- Les effets positifs des subventions doivent l'emporter sur les effets négatifs sur le commerce et les investissements entre l'UE et le Royaume-Uni.

La définition d'une subvention est en grande partie équivalente à celle de l'UE. En outre, comme dans le régime d'aide de l'UE, certains types de subventions sont interdits dans la «Subsidy Control Bill», tandis que d'autres sont autorisés. La grande différence conceptuelle entre les deux régimes est que la «Subsidy Control Bill» ne s'applique pas seulement à l'international, mais aussi au niveau national.

La «Subsidy Control Bill» s'applique au niveau national.

### **Autorité de la concurrence avec droit de recommandation**

Dans la pratique, il convient de distinguer deux types de subventions : les «Subsidies of Interest» et les «Subsidies of Particular Interest».<sup>18</sup> Pour la deuxième catégorie, il est prévu que l'autorité responsable demande un avis à la «Competition and Markets Authority (CMA)», l'autorité britannique de la concurrence, avant d'octroyer une subvention. Dans le cadre de cet avis, qui n'est pas contraignant pour le gouvernement, la CMA vérifie si la subvention est conforme aux principes susmentionnés. Pour les «Subsidies of Interest», la CMA peut être consultée, mais ce n'est pas une obligation.

Afin de garantir la transparence, les détails des subventions accordées doivent être saisis dans une banque de données centrale. Cette base de données est un prérequis important pour que les parties lésées par une subvention puissent s'opposer à la décision d'attribution devant le «Com-

---

17 Pour plus d'informations sur la «Subsidy Control Bill» : <https://www.gov.uk/government/collections/subsidy-control-bill>

18 Les critères de distinction entre ces deux types de subventions n'ont toutefois pas été entièrement clarifiés jusqu'à présent.

petition Appeal Tribunal (CAT)». Si le CAT approuve la contestation, il peut annuler la décision d'attribution et, le cas échéant, ordonner la restitution de la subvention.

### 3.4\_ Régimes d'aide hors UE et au Royaume-Uni

Alors que l'UE (et à l'avenir le Royaume-Uni) recense l'ampleur des subventions et des aides accordées, il n'est pas possible de tirer des conclusions pour d'autres pays ou régions du monde en raison du manque de données. L'OCDE estime toutefois qu'en 2002, ses Etats membres ont accordé des subventions agricoles pour un montant d'environ 320 milliards de dollars (OECD 2010). Chaque année, des subventions dépassant largement les 100 milliards de dollars seraient en outre versées au secteur de l'énergie, par exemple pour l'extraction du charbon, mais aussi pour les énergies renouvelables. D'autres bénéficiaires typiques de subventions à large échelle seraient l'industrie automobile – soutenue en 2008 par des fonds publics à hauteur de 48 milliards de dollars dans le monde entier – ou encore la construction navale et les compagnies aériennes.

Dans l'OCDE, les bénéficiaires typiques de subventions sont le secteur agricole et de l'énergie ainsi que l'industrie automobile, la construction navale et les compagnies aériennes.

#### Encadré 6

#### Subventions publiques et droit de la concurrence

*La question des subventions publiques peut, dans certaines circonstances, être pertinente du point de vue du droit de la concurrence. Il n'est donc pas étonnant que dans de nombreux pays, les autorités de la concurrence soient consultées sur les questions relatives aux subventions. Cela peut par exemple concerner l'aménagement neutre (du point de vue de la concurrence) des procédures d'appel d'offres ou de privatisation. Il existe des subventions qui peuvent aussi concerner directement le champ d'application du droit de la concurrence. C'est le cas lorsqu'une entreprise bénéficiant de subventions (souvent des entreprises d'Etat: voir encadré 1) profite de sa position particulière sur le marché pour fausser la concurrence d'autres entreprises. Souvent, l'entreprise qui se comporte de manière abusive dispose d'un monopole légitime et subventionné par l'Etat, ce qui lui confère des avantages par rapport à ses concurrentes sur les marchés voisins. Le cas de la Deutsche Post est célèbre et caractéristique de ce phénomène. Dans les années 1990, elle disposait d'une part d'un monopole sur le courrier, et d'autre part, elle était active sur le marché libéralisé des colis. La Commission européenne est arrivée à la conclusion que la Deutsche Post avait utilisé les bénéfices de son monopole sur le courrier pendant des années pour subventionner ses services dans le secteur des colis. <sup>19</sup> Elle pouvait ainsi, contrairement à la concurrence, opérer sur le marché des colis avec des prix ne couvrant pas tous les coûts.*

Au niveau international, c'est surtout le droit européen des aides d'Etat qui a un certain rayonnement. Il s'applique également à l'Espace économique européen (EEE) et les accords de libre-échange conclus par l'UE avec des pays tiers renvoient généralement soit au droit européen en matière d'aides d'Etat, soit au droit de l'OMC. Les accords bilatéraux entre la Suisse et l'UE contiennent également des dispositions relatives aux sub-

19 Affaire COMP/35.141 (2001/354/EC)

ventions. Dans ce contexte, il convient de mentionner en particulier l'accord de libre-échange de 1972 ou l'accord sur le transport aérien de 1999, qui contient un régime d'aide spécifique pour ce type de transport. |<sup>20</sup>

En revanche, en dehors de la sphère d'influence de l'UE et du régime de l'OMC, il existe peu de règles concernant l'octroi de subventions publiques. Ainsi, il existe des accords régionaux, comme l'Union économique et monétaire ouest-africaine (UEMOA), ou la Communauté andine (CAN) qui ont des règles en matière de subventions. Au niveau national, selon l'OCDE (2010), certaines autorités de la concurrence ont en outre des compétences dans le domaine des subventions publiques. En Russie, en Chine, en Croatie et en Turquie par exemple, le droit de la concurrence ne s'applique pas seulement aux entreprises, mais aussi aux autorités étatiques et aux instances administratives. Il est donc théoriquement possible de contrôler les subventions accordées par les institutions étatiques faussant la concurrence. On peut toutefois douter que dans des pays au régime autocratique comme la Russie, la Chine ou la Turquie, les autorités de la concurrence disposent de l'indépendance nécessaire pour mettre en œuvre et appliquer efficacement de telles règles.

De plus, de nombreux pays, par exemple le Brésil, l'Australie, la Hongrie ou la Norvège, disposent de lois qui établissent le principe de neutralité concurrentielle («Competitive Neutrality Principle»). Cela signifie que les entreprises publiques ne doivent pas bénéficier d'avantages concurrentiels du seul fait de leur propriété. Des entreprises et personnes privées se voient également accorder des possibilités concrètes de recours en cas de violation de la neutralité concurrentielle. En Suisse, le «Competitive Neutrality Principle» est en grande partie inconnu – la situation juridique actuelle dans le domaine des subventions est examinée de plus près ci-dessous dans le chapitre 4.

---

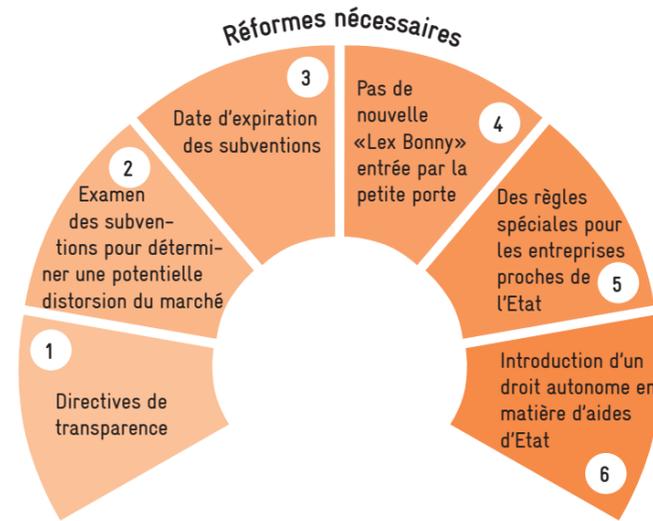
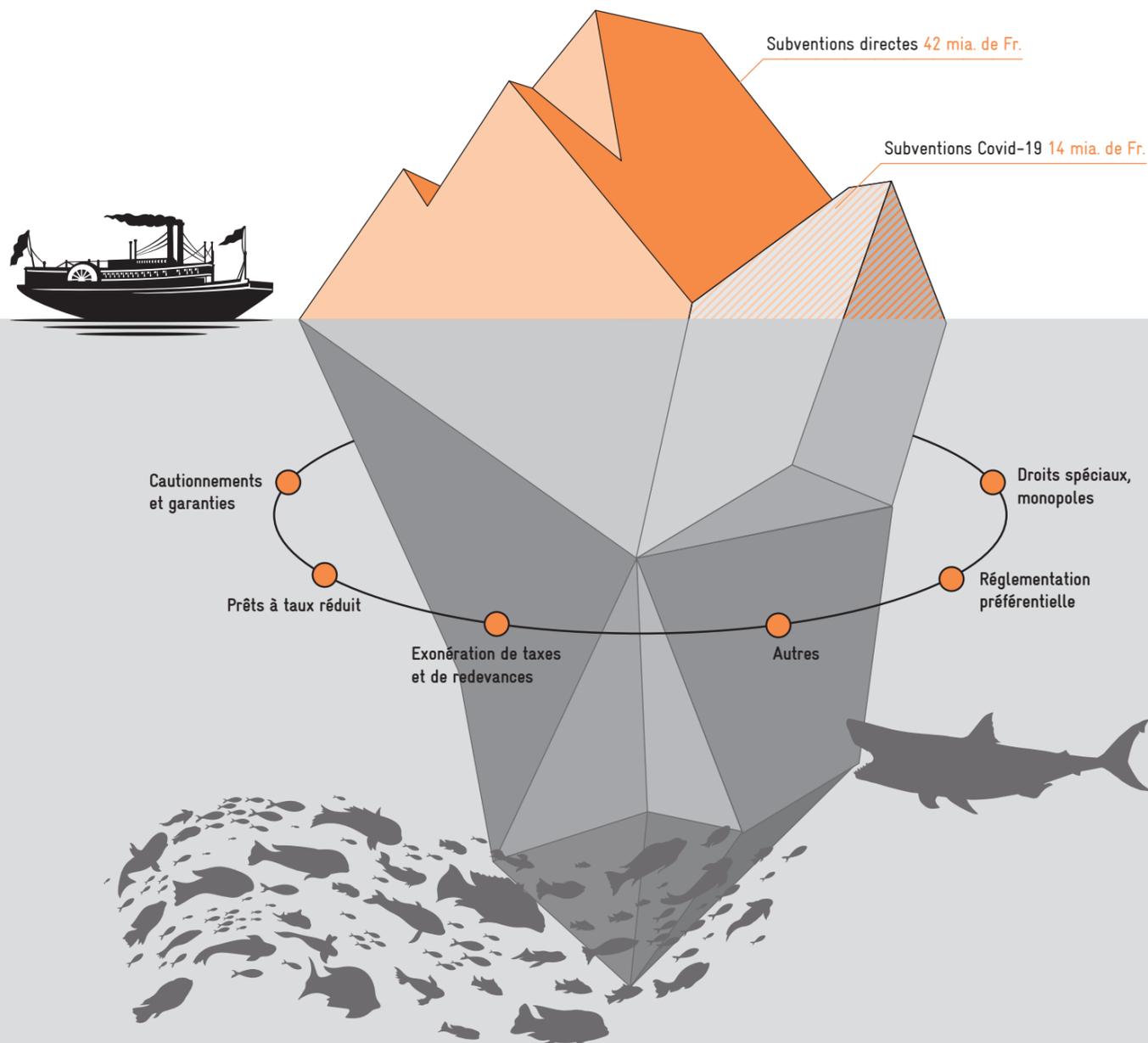
20 Voir en particulier la section 4.1.

## Le paysage des subventions en Suisse

La Suisse a signé divers traités internationaux, dont certains contiennent des interdictions complètes et contraignantes des aides d'Etat. Malgré ces engagements internationaux, elle renonce toutefois dans une large mesure à mettre en œuvre les directives correspondantes. Le manque de conscience de la nocivité potentielle des subventions se reflète également dans l'absence de directives efficaces en matière de droit des subventions en Suisse.

### Subventions fédérales en constante augmentation

Le volume des subventions fédérales n'a cessé d'augmenter au cours des dernières décennies. En 2020, des subventions «ordinaires» d'une valeur de 43 milliards de francs ont été distribuées. S'y sont ajoutées des subventions d'un montant de 14 milliards de francs pour lutter contre la pandémie de Covid-19. Il ne s'agit toutefois que de la partie émergée de l'iceberg des subventions. Il existe une multitude d'autres types de subventions qui ne sont recensées ou indiquées nulle part. En outre, la renonciation à des recettes sous forme d'allègements fiscaux doit également être considérée comme une subvention. La Confédération accorde chaque année des allègements fiscaux pour un montant d'au moins 24 milliards de francs.



### Rapport coût/bénéfice défavorable des subventions

Les subventions sont financées par des fonds publics et sont donc toujours en concurrence avec d'autres utilisations. Ne serait-ce que pour cette raison, la plus grande vigilance serait de mise lors de leur attribution. Les subventions s'accompagnent trop souvent de mauvaises incitations et de distorsions du marché et présentent donc un rapport coûts/bénéfices défavorable. Malgré cela, les subventions sont très populaires dans le monde politique. Elles peuvent particulièrement bien servir les intérêts particuliers (la «recherche de situation de rente»). Alors que peu de personnes profitent généralement d'une subvention, les coûts sont répartis sur un grand nombre. De plus, une fois qu'elles ont été accordées, les subventions sont presque impossibles à supprimer. Il s'agit d'un instrument extrêmement statique qui n'a pas la dynamique nécessaire pour réagir à l'évolution du contexte.

### Aveuglement cantonal

Les cantons accordent également des subventions. Mais si la Confédération ne considère déjà que certains types de subventions de manière systématique, de telles vues d'ensemble semblent totalement absentes dans les cantons. Ainsi, dans le domaine des allègements fiscaux cantonaux, on peut parler d'une véritable lacune réglementaire en raison du manque de transparence et de l'absence de mécanismes de contrôle. Mais on trouve également au niveau des cantons différents régimes de subventions qui ont été supprimés depuis longtemps dans nos pays voisins en raison de leurs effets de distorsion de la concurrence (par ex. les garanties d'Etat pour les banques cantonales).

### Toutes les subventions ne posent pas le même problème

En principe, ce sont surtout les prestations fournies aux entreprises individuelles par des fonds publics, sans contrepartie commerciale, qui posent problème. Toutefois, d'autres acteurs, tels que les ménages ou les organisations internationales, bénéficient également de subventions. Si l'on élimine ces subventions «non problématiques», l'iceberg des subventions diminue presque de moitié. En 2020, il resterait toutefois des subventions d'une valeur de plus de 30 milliards de francs, qui pourraient avoir des effets de distorsion de la concurrence. De même, les ménages privés profitent souvent des allègements fiscaux déclarés par la Confédération. Malgré cela, l'ampleur des allègements fiscaux qui faussent la concurrence en faveur de certaines entreprises devrait s'élever à plusieurs milliards de francs par an.

## 4\_ Peu de transparence dans la politique suisse de subventionnement

Comme nous l'avons montré précédemment, il existe, d'un point de vue économique, plusieurs bonnes raisons d'interroger la pratique très répandue des subventions. En Suisse, il semble toutefois que la nocivité potentielle des subventions nous dépasse, en particulier au niveau cantonal. La [section 4.1](#) présente les lois et les normes qui régissent l'octroi de subventions en Suisse. La [section 4.2](#) est consacrée à la pratique de la Confédération en matière de subventions, et la section suivante ([4.3](#)) à celle des cantons.

### 4.1\_ Absence de règles pour les aides d'Etat

La Suisse a signé divers traités internationaux qui contiennent en partie des interdictions complètes et contraignantes des aides d'Etat.<sup>|21</sup> Ainsi, la Suisse est membre de l'OMC depuis 1995, et, comme nous l'avons vu à la [section 3.1](#), le droit de l'OMC contient diverses prescriptions relatives à l'octroi de subventions. Dans ce contexte, il convient de mentionner en particulier le GATT et l'Accord SMC. La Suisse dispose en outre d'un réseau dense d'accords de libre-échange, dont beaucoup comportent des dispositions relatives aux aides d'Etat. Ceux-ci relèvent soit directement du droit de l'OMC (comme la Convention AELE), soit ils s'inspirent de l'interdiction des aides d'Etat de l'UE.

La Suisse dispose d'un réseau dense d'accords de libre-échange, dont beaucoup comportent des dispositions relatives aux aides d'Etat.

#### Pertinence de la législation européenne sur les aides d'Etat

En ce qui concerne l'UE, c'est l'accord de libre-échange de 1972 qui est le plus pertinent, car il interdit explicitement les aides d'Etat qui entravent le commerce des marchandises entre les parties contractantes. Comme le constate Oesch (2020), ces dispositions relatives aux aides d'Etat n'ont toutefois jusqu'à présent joué qu'un rôle secondaire dans la pratique. Le cas le plus marquant est sans doute le litige fiscal entre l'UE et la Suisse : en 2007, la Commission européenne est arrivée à la conclusion que les privilèges fiscaux cantonaux accordés aux entreprises actives à l'étranger et ayant leur siège en Suisse n'étaient pas compatibles avec l'interdiction bilatérale des aides d'Etat. Sept ans plus tard, l'UE et la Suisse ont signé un «Memorandum of Understanding» dans lequel le Conseil fédéral se déclarait prêt à s'engager en faveur de l'abolition des régimes fiscaux qui prévoient un traitement différent des revenus nationaux et étrangers.<sup>|22</sup> L'accord bilatéral sur le transport aérien conclu avec l'UE en 1999 contient également un régime d'aide conforme à l'interdiction des aides d'Etat prévue par le droit européen. Sa mise en œuvre a été confiée à la Com-

21 Voir à ce sujet et sur le droit suisse Hirsbrunner (2017), Oesch (2012, 2013) ou Oesch et Burghartz (2018).

22 L'acceptation par le peuple, en mai 2019, de la Loi fédérale relative à la réforme fiscale et au financement de l'AVS (RFFA) a mis un terme au débat, du moins au niveau fédéral.

mission de la concurrence (Comco), qui n'a toutefois eu à juger que quelques cas jusqu'à présent.

### Peu de conscience sur la nocivité des aides

Il faut néanmoins saluer le fait que le Conseil fédéral continue de se pencher sur le thème des aides, avec ou sans accord institutionnel, car ce thème va perdurer. Comme nous l'avons expliqué dans la [section 3.2](#), l'UE considère actuellement un nouveau règlement pour s'attaquer aux distorsions causées par les subventions étrangères au sein du marché unique. De manière générale, il serait important de prendre conscience de la problématique des aides d'Etat en Suisse, qui est peu développée malgré les engagements internationaux pris. Oesch (2013) constate que le droit suisse renonce en grande partie à mettre en œuvre les prescriptions du droit de l'OMC ou des accords bilatéraux de libre-échange. De plus, les mécanismes de contrôle feraient défaut et l'application directe des normes correspondantes serait généralement rejetée.

Ce manque de prise de conscience se reflète notamment dans le fait qu'en Suisse, il n'existe pas de dispositions efficaces en matière de droit des subventions. Ainsi, le droit suisse n'impose pas d'interdiction générale des aides d'Etat, que ce soit au niveau de la Confédération ou des cantons. Les normes et lois suivantes fixent tout au plus certaines limites à l'octroi de subventions :

- **Liberté économique constitutionnelle:** le principe de la liberté économique, qui doit également être respecté lors de l'octroi de subventions par les autorités publiques, est ancré dans la Constitution fédérale (art. 94, al. 1, Cst.). Cela signifie notamment que le principe de la neutralité concurrentielle de l'Etat – compris comme l'égalité de traitement des concurrents – doit être respecté. Dans la pratique, l'importance de la liberté économique constitutionnelle pour l'octroi de subventions devrait toutefois être plutôt secondaire (Oesch 2013).
- **Loi sur les subventions:** la loi fédérale sur les aides financières et les indemnités de 1990 définit une subvention et dans quelles conditions celle-ci peut être accordée.<sup>23</sup> Elle contient toutefois surtout des directives de procédure et n'a donc pas d'effet disciplinant sur l'octroi de subventions.
- **Loi fédérale sur la politique régionale:** Hirsbrunner (2017) mentionne la loi fédérale sur la politique régionale de 2006 pour sa pertinence dans l'octroi d'aides financières en lien avec des initiatives, des programmes et des projets de politique régionale. Elle stipule notamment que des entreprises peuvent profiter d'un allègement de leur impôt fédéral direct, dans la mesure où celles-ci créent de nouveaux emplois ou redéfinissent des emplois existants.

Le droit suisse n'impose pas d'interdiction générale des aides d'Etat.

---

23 Voir aussi [section 4.2.1](#) sur la loi des subventions.

– **Accord d’harmonisation fiscale :** lors de l’élaboration de leur législation fiscale, les cantons doivent respecter les directives de la loi sur l’harmonisation fiscale de 1990. Celle-ci permet aux cantons d’accorder des allègements fiscaux aux entreprises nouvellement implantées pour une durée maximale de 10 ans (voir aussi encadré 11). Oesch (2013) doute toutefois de la mise en œuvre conséquente de l’harmonisation fiscale visée. D’une part, parce que les allègements fiscaux accordés par les cantons ne sont pratiquement jamais rendus publics et, d’autre part parce qu’il n’existe pas de mécanismes de contrôle institutionnalisés.

Au niveau cantonal, il n’existe donc aujourd’hui pratiquement ni limites juridiques ni mécanismes de contrôle pour l’octroi de subventions – les cantons sont libres dans ce domaine. De plus, ils n’ont pas l’obligation d’enregistrer et de justifier les subventions accordées. Par conséquent, le système de subventionnement cantonal manque de transparence, comme le montrera la section 4.3.

Au niveau cantonal, il n’existe pratiquement pas de limites juridiques pour l’octroi de subventions.

#### Encadré 7

#### La loi sur le marché intérieur de 1995 : une occasion manquée ?

*Conséquence directe du rejet de l’adhésion à l’EEE, le Conseil fédéral a adopté en 1993 un programme pour la revitalisation de l’économie de marché. L’un des piliers centraux de ce programme était la création d’une législation relative à la concurrence moderne et efficace. Le contenu du programme de revitalisation a été mis en œuvre par la révision de la loi sur les cartels et la création de la loi sur le marché intérieur (LMI). Cette dernière est entrée en vigueur en 1995 et a ancré le principe fondamental de non-discrimination entre les acteurs économiques locaux et non locaux ainsi que la reconnaissance mutuelle de l’équivalence des prescriptions cantonales ou communales en matière d’accès au marché.*

*Par son sens et son objectif, la loi sur le marché intérieur aurait donc été prédestinée à établir des prescriptions sur l’admissibilité des subventions cantonales. C’est précisément pour permettre aux opérateurs économiques extérieurs d’accéder librement et équitablement au marché intérieur qu’il semble pertinent d’éviter les distorsions du marché dues aux subventions. Le législateur a toutefois renoncé à établir des règles sur l’admissibilité des subventions, partant du principe que les bases constitutionnelles n’étaient pas suffisantes (Oesch 2013). Selon Oesch et Renfer (2021), la situation a toutefois changé avec la révision de la Constitution fédérale approuvée par le peuple et les cantons en 1999, et notamment l’introduction de l’al. 2 de l’art. 95. Néanmoins, jusqu’à présent, le législateur n’a pas envisagé de modifier la LMI dans ce sens.*

## 4.2\_ La Confédération et sa pratique en matière de subventions

Comme nous l’avons déjà mentionné en introduction, la loi sur les subventions définit ce que la Confédération entend par subvention et à quelles conditions une telle subvention peut être accordée. On distingue les aides financières et les indemnités. Par le biais d’une aide financière, la Confédération encourage des activités de tiers qui sont d’intérêt public, mais qui n’aboutiraient pas sans soutien. L’indemnité sert en revanche à compenser les charges qui incombent à des tiers dans le cadre de l’accomplissement des obligations légales fédérales (EFV 2021a).

### 4.2.1\_Subventions fédérales directes

Le volume des subventions fédérales versées n'a cessé d'augmenter au cours des dernières décennies. Alors qu'en 1970, il s'élevait à 3,2 milliards de francs, il atteignait déjà 42,3 milliards de francs en 2019 (voir figure 2). Les subventions fédérales ont donc été multipliées par plus de 13 au cours des 50 dernières années. Même corrigé de l'inflation, le volume des subventions a augmenté d'un facteur de 4,5 au cours de la période considérée. En raison de la lutte contre la pandémie de Covid-19, les subventions fédérales ont en outre connu une forte augmentation entre 2019 et 2020, en faisant un bond de 14 milliards de francs pour atteindre 57 milliards de francs (voir encadré 8). Ainsi, en 2020, la Confédération a versé 18 fois plus de subventions qu'en 1970 (6 fois en tenant compte de l'inflation).

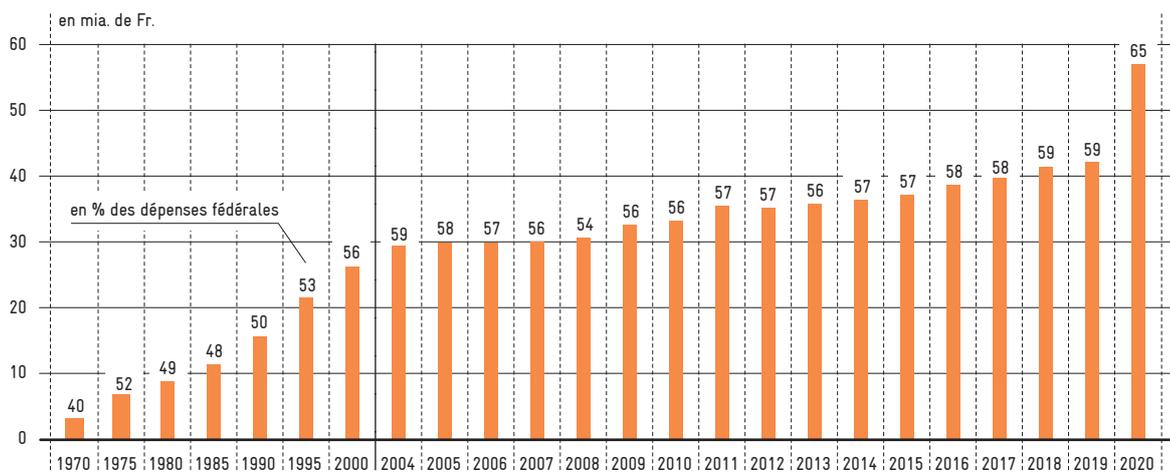
L'évolution est un peu moins dramatique si l'on rapporte les subventions fédérales aux dépenses annuelles de la Confédération. La valeur correspondante était encore de 40 % en 1970 et est passée à 59 % en 2019. Néanmoins, ces chiffres montrent que les subventions au niveau fédéral ont tout de même gagné en importance au fil du temps. Depuis les années 1990, elles représentent plus de 50 % des dépenses fédérales. Si l'on tient également compte des fonds alloués dans le cadre de la pandémie de Covid-19, la Confédération dépense actuellement deux francs sur trois (65 %) sous forme de subvention. Reste à savoir si ce taux baissera à nouveau dans les années à venir. Dans l'usage, la politique est souvent incapable d'abolir les subventions en vigueur.

Au cours des 50 dernières années, le volume des subventions a augmenté d'un facteur de 4,5.

Figure 2

#### Evolution des subventions fédérales (1970-2020)

En valeur absolue, le volume des subventions fédérales a presque été multiplié par 13 au cours des 50 dernières années. Exprimé en pourcentage des dépenses fédérales, ce chiffre n'est toutefois passé «que» de 40 % (1970) à 59 % en 2019. Si l'on tient compte des subventions versées dans le cadre de la crise du Covid, ce pourcentage a atteint 65 % en 2020.



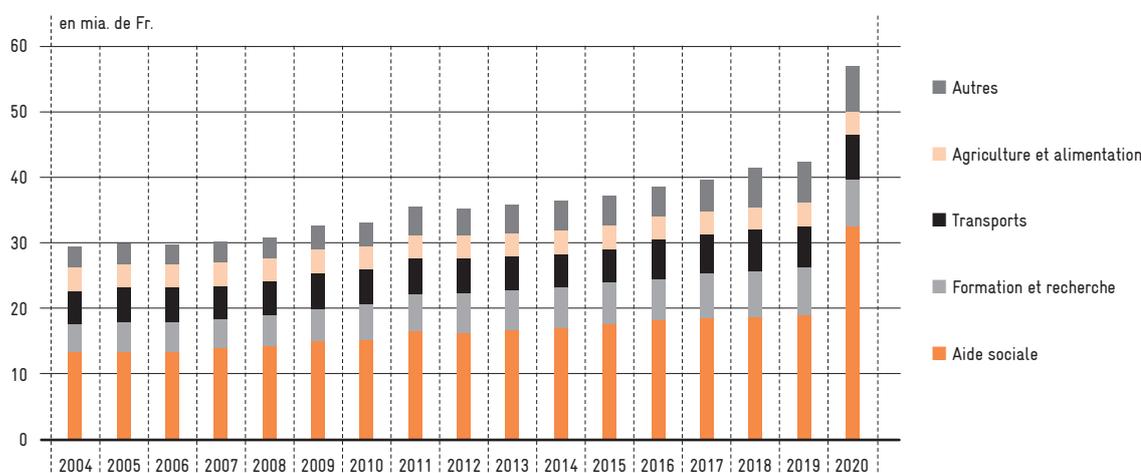
Remarque : les données de 1970 à 2000 sont présentées dans le rapport 2008 du Conseil fédéral sur les subventions. Les données à partir de 2004 proviennent d'une demande adressée à l'Administration fédérale des finances.

Source: Bundesrat (2008), EFV (2021b), propres calculs

Figure 3

### Répartition des subventions fédérales par domaine d'activité (2004-2020)

Près de la moitié (45%) des subventions fédérales ont été allouées jusqu'en 2019 au domaine de l'aide sociale, suivi par les domaines de la formation et de la recherche (17%), des transports (15%) et de l'agriculture et de l'alimentation (8%).



Remarque: la catégorie «Autres» comprend les domaines d'activité «Relations avec l'étranger», «Sécurité», «Culture et loisirs», «Santé», «Environnement et aménagement du territoire» et «Economie».

Source: EFV (2021b), propres calculs

Depuis 2004, la Confédération présente la répartition des subventions par domaine d'activité (voir figure 3). On constate que la répartition est restée relativement stable entre 2004 et 2019 : chaque année, environ 45 % des subventions sont versées à l'aide sociale. La formation et la recherche représentent 17 % supplémentaires et les transports environ 15 %. Les domaines de l'agriculture et de l'alimentation (8 %), des relations extérieures (6 %) et de l'économie (5 %) représentent quant à elles environ 20 % des subventions versées. Ici aussi, on constate nettement le passage de la crise du Covid-19 : la part des subventions destinées à l'aide sociale est passée à 57 % en 2020. Au total, près de 40 % des dépenses fédérales étaient donc des subventions dans le domaine de l'aide sociale cette même année.

## Encadré 8

### Subventions créées lors de la pandémie de Covid-19

L'UE n'a pas été la seule à réagir à la crise sanitaire en créant un régime de subventions généreux (voir section 3.2). En Suisse aussi, les cordons de la bourse ont été largement desserrés. Le volume des subventions a augmenté de près de 14 milliards de francs entre 2019 et 2020. Le tableau ci-dessous montre comment ces fonds ont été dépensés.

Subventions Covid-19	Mio. de Fr.
Convocations des personnes astreintes au service civil	9
Prêts	9
Aides financières	100
Prestations allocations pour perte de gains	2201
Contribution fédérale à l'AC	10 775
Cautionnements	60
Aide immédiate aux entreprises culturelles	4
Aide immédiate pour les créateurs culturels	8
Indemnité de perte de gain entreprises culturelles et créateurs	139
Associations culturelles dans le domaine non professionnel	18
Achat de médicaments	3
Garde d'enfants	6
Contribution tourisme	13
Prêt Comité international de la Croix-Rouge	200
Aide humanitaire	51
Coopération multilatérale au développement	57
Contribution de la Suisse au CCRT du FMI	25
Prêt SFL/SIHF	20
Développement de l'aide indirecte à la presse	12
Financement fédéral test SARS-CoV-2	194
<b>Total</b>	<b>13 904</b>

Source : EFV (2021c)

#### Absence de transparence sur les bénéficiaires des subventions

Les subventions présentées dans la figure 3 sont versées sur la base de 285 états de fait inscrits dans la Constitution et les lois. Elles sont en outre enregistrées dans une banque de données accessible au public (EFV 2021c). Contrairement à la pratique des cantons mentionnée ci-après, on peut donc attester d'une certaine transparence de la part de la Confédération dans l'octroi des subventions.

Comme le montre l'exemple des contributions à des investissements, la transparence n'est pas si limpide : la Confédération octroie un grand nombre de contributions à des investissements, notamment dans les secteurs d'infrastructures de l'énergie et des transports. Celles-ci prennent généralement la forme de fonds, qui apparaissent également dans la banque de données des subventions. Ainsi, il ressort de cette dernière que

la Confédération a alimenté le fonds du supplément réseau à hauteur d'environ 1,4 milliard de francs en 2019, mais la destination effective de cet argent n'est pas connue. Ce n'est qu'en effectuant des recherches supplémentaires que l'on apprend que le fonds du supplément réseau finance entre autres des contributions d'investissement pour la petite et la grande hydroélectricité. Jusqu'au début de l'année 2019, les grandes centrales hydroélectriques ont été soutenues à hauteur d'environ 100 millions de francs (BFE 2019). De même, des contributions d'investissement peuvent être demandés à la Confédération pour les stations de biomasse, d'incinération des ordures ménagères et de biogaz ainsi que pour les centrales à bois, qui sont ensuite traitées par le fonds du supplément réseau.

Un autre exemple est le fonds d'infrastructure ferroviaire qui, selon la base de données des subventions, a été alimenté à hauteur de 5,2 milliards de francs en 2020. Le fonds a financé jusqu'à présent des contributions d'investissement d'un montant d'environ 4 milliards de francs.

De plus, la base de données ne comprend que les montants des subventions versées chaque année et n'est donc pas transparent sur le cadre de subventionnement prévu pour les différents projets et domaines. Ainsi, dans le domaine des transports, les installations privées de transport de marchandises peuvent bénéficier de contributions à des investissements. Pour les années 2016 à 2020, le Parlement avait approuvé un crédit-cadre de 250 millions de francs, et pour les années 2021 à 2024, ce montant devrait même atteindre 300 millions de francs (BAV 2020). La base de données des subventions n'indique toutefois que les investissements réalisés. Ceux-ci se sont élevés à environ 8 millions de francs en 2019.

### Et si la législation européenne s'appliquait en Suisse ?

La loi sur les subventions prévoit que les subventions accordées soient examinées au moins tous les six ans et que le Parlement en soit informé. En principe, les subventions doivent être suffisamment justifiées et atteindre leur objectif de manière avantageuse et efficace. Elles doivent en outre être versées uniformément et équitablement et être conçues en fonction des exigences de la politique financière. L'examen en soi est effectué par les services compétents à l'aide d'un questionnaire qui porte en premier lieu sur la justification, l'étendue, la forme, la gestion et la procédure d'octroi des subventions.

Des critères tels que ceux prévus par le droit européen pour l'octroi d'aides (notamment la sélectivité d'une subvention ainsi que son potentiel de distorsion de la concurrence et d'affectation des échanges) ne semblent pas jouer un rôle dans l'examen des subventions fédérales. Il serait bien sûr intéressant de savoir quelles subventions directes versées aujourd'hui par la Confédération seraient considérées comme problématiques dans le cadre d'une grille d'analyse telle que celle appliquée par exemple dans l'UE. Pour cela, il faudrait d'une part déterminer pour chaque subvention si une entreprise en profite, en considérant la notion

En Suisse, le contrôle des subventions est en premier lieu sur des questions procédurales.

d'entreprise au sens large. Dans le droit de la concurrence, il est courant que tous les demandeurs ou fournisseurs de biens et de services soient considérés comme des entreprises, indépendamment de leur propriétaire, de leur forme juridique et de leur organisation, ainsi que des motifs de profit – existants ou non. D'autre part, il faudrait déterminer si une subvention a un caractère sélectif et si elle fausse ou menace de fausser la concurrence en Suisse.

Or, les informations disponibles publiquement en Suisse ne permettent généralement pas d'estimer, même grossièrement, si une subvention serait éventuellement problématique au regard de la législation européenne sur les aides d'Etat. En effet, comme nous l'avons déjà mentionné, la base de données sur les subventions ne permet pas de savoir exactement qui est le bénéficiaire d'une subvention. Or, il s'agirait d'une condition de base pour déterminer si le bénéficiaire est une entreprise et si la subvention a été accordée de manière sélective. Il convient de noter que même si une subvention semble problématique au regard des critères susmentionnés, elle n'est pas automatiquement interdite dans l'UE. Et il faudrait encore vérifier s'il n'existe pas de cas d'exception (voir encadré 5).

Ce qu'il est possible d'estimer de manière relativement fiable, en revanche, c'est si une subvention serait considérée comme anodine en soi selon la grille d'analyse européenne. Ainsi, 38 entrées dans la base de données des subventions 2020 concernent des contributions obligatoires à des organisations internationales, pour une somme totale de 408 millions de francs. De la même manière, les subventions dont bénéficient les ménages privés (par ex. les prestations à l'AVS) peuvent être considérées comme non problématiques. Au total, on peut donc conclure que pour environ 100 des 285 entrées de la base de données des subventions, il n'y aurait très probablement pas de problème du point de vue de la législation sur les aides d'Etat. Cela correspond à une somme d'environ 24 milliards de francs.

En revanche, la règle «de minimis» en vigueur dans l'UE, selon laquelle seules les aides qui ont dépassé la valeur cumulée de 200 000 euros au cours des trois dernières années sont examinées, ne devrait pas avoir d'effet. Si l'on considère les années 2018 à 2020, dans la base de données des subventions, on ne trouve que sept entrées d'un montant total d'un peu moins d'un demi-million de francs, et dont le montant cumulé est inférieur à 200 000 francs. Il reste donc une somme de plus de 30 milliards de francs, pour laquelle il ne peut être exclu qu'il s'agisse de subventions qui pourraient être sujettes à un examen critique en raison de la menace de distorsions du marché en vertu du droit de l'Union européenne.

Les informations disponibles publiquement en Suisse ne permettent pas d'estimer si une subvention serait problématique.

#### 4.2.2\_Ces subventions en cachent-elles une multitude d'autres ?

Les paiements directs recensés dans la banque de données sur les subventions ne concernent que les subventions fédérales les plus visibles. On peut partir du principe qu'elles ne représentent que la partie émergée de l'iceberg des subventions, car il existe une multitude d'autres types de subventions qui ne sont recensées nulle part. Il convient de mentionner en particulier les subventions suivantes, qui ont toutes un potentiel de distorsion du marché.

– **Cautionnements et garanties :** dans le cadre de l'accomplissement de ses tâches, la Confédération accorde des garanties et des cautionnements.<sup>24</sup> En règle générale, la Confédération accorde ces garanties gratuitement. Elles comportent donc des éléments de subvention, puisque le bénéficiaire peut obtenir des crédits à des conditions plus avantageuses grâce au cautionnement ou à la garantie. En 2020, la Confédération a par exemple cautionné des prêts aux CFF pour un montant de 915 millions de francs, ce qui a permis à l'entreprise d'économiser 11,2 millions de francs en intérêts (EFV 2021d). La base de données des subventions ne fait toutefois état que des charges réalisées sur les engagements contractés, les obligations conditionnelles ainsi que les avantages implicites sur les taux d'intérêts ne sont pas pris en compte. Au total, le montant des garanties accordées par la Confédération s'élevait fin 2020 à près de 100 milliards de francs et les obligations contractées à environ 42 milliards de francs (EFV 2021e). Une partie de ces obligations ne devrait pas poser de problème du point de vue de la législation sur les aides d'Etat, par exemple le remboursement de crédits garanti à la Banque nationale suisse (BNS) d'un montant d'environ 12 milliards de francs que cette dernière accorde au Fonds monétaire international (FMI). En revanche, il n'est pas exclu que les cautions et garanties accordées pour la construction de logements sociaux (16,8 milliards de francs), les entreprises de transport concessionnaires (11 milliards de francs), la navigation en haute mer (1,7 milliard de francs) ou l'effet de stocks obligatoires (0,5 milliard de francs), par exemple, s'accompagnent d'effets de distorsion sur le marché.

– **Prêts à taux réduits :** non seulement la Confédération se porte garante des crédits, mais elle les octroie parfois elle-même, et pas toujours aux conditions du marché. Cela revient également à subventionner l'emprunteur. Dans le compte d'Etat, les prêts de la Confédération figurent d'une part dans le patrimoine financier et d'autre part dans le patrimoine administratif. Dans le patrimoine financier, on trouve par exemple un prêt aux CFF de 4,4 milliards de francs, qui a été rémunéré en 2019 à un taux d'intérêt moyen de 1,14 %. Il n'est pas possible de

Même les prêts à taux réduits sont assimilables à des subventions d'un emprunteur.

24 Par un cautionnement ou une garantie, la Confédération s'engage à effectuer certains paiements en faveur du bénéficiaire de la garantie si ce dernier ne respecte pas ses obligations. Si un emprunteur ne remplit pas ses obligations de paiement, la Confédération est tenue de verser une caution.

savoir si cela correspond à un taux d'intérêt conforme au marché, mais ce qui est certain, c'est que les éventuels avantages en matière d'intérêts n'ont pas été considérés comme des subventions. En outre, le prêt de 183 millions de francs accordé aux CFF et comptabilisé dans le patrimoine administratif est exempt d'intérêts.

BLS, les Chemins de fer rhétiques, Swiss et diverses autres entreprises de transport concessionnaires devraient également avoir profité de prêts à taux préférentiel pour un montant d'environ 1,6 milliard de francs.<sup>25</sup>

En ce qui concerne les autres prêts accordés par la Confédération, d'un montant d'environ 5,5 milliards de francs, on peut supposer qu'ils n'ont souvent pas été octroyés aux conditions du marché et qu'ils ont parfois été accordés à des entreprises concurrentes. Dans ce contexte, il convient de mentionner les prêts accordés pour la rénovation d'hôtels, qui s'élèvent à 236 millions de francs.

– **Exonérations de taxes et de redevances:** les exonérations de taxes et de redevances peuvent également constituer des subventions. Outre les exonérations de taxes sur le CO<sub>2</sub>, des impôts sur les véhicules et de la redevance sur le trafic des poids lourds (RPLP) évoquées ci-après (voir tableau 1 de la section 4.2.3), il convient de mentionner le remboursement du supplément réseau pour la promotion de l'électricité issue d'énergies renouvelables. Un tel remboursement est possible sous certaines conditions pour les entreprises qui consomment beaucoup d'électricité et s'élevait à 101 millions de francs en 2018 selon l'Office fédéral de l'énergie (BFE 2021).

Afin d'obtenir une vue d'ensemble et complète des activités de subventionnement de la Confédération, il faudrait en outre déterminer si les entreprises bénéficient de conditions préférentielles pour la fourniture de biens et de services ou d'autres droits spéciaux. La réglementation qui confère à certaines entreprises des avantages sur le marché, éventuellement même sous la forme d'un monopole (régalien) relève d'un autre domaine. On peut penser par exemple à des interdictions sélectives de cabotage et de transport de nuit ou à des monopoles résiduels, comme le prévoit par exemple la loi pour la Poste suisse sur les lettres jusqu'à 50 grammes.

### 4.2.3 Allègements fiscaux largement répandus

Les allègements fiscaux constituent un autre type de subvention qui n'a pas été abordé jusqu'ici. Ils sont très répandus, bien que l'art. 7, let. g, de la loi sur les subventions stipule explicitement qu'en règle générale, il faut

---

<sup>25</sup> En 2019, des prêts dans le secteur des transports d'une valeur d'acquisition de 1,7 milliard de francs ont été prélevés dans le patrimoine administratif (EFV 2020). La valeur au bilan de ces prêts ne s'élève toutefois qu'à 232 millions de francs – pour environ 1,5 milliard de francs, il s'agit d'une valeur de référence. Il semble donc qu'il s'agisse davantage de contributions «à fonds perdu» que de prêts.

renoncer aux aides financières sous forme d'allègements fiscaux. Comme le montre le compte d'Etat, l'ampleur des allègements fiscaux en Suisse est estimée à au moins 24 milliards de francs par an (voir tableau 1).<sup>26</sup> Cette pratique devrait être examinée d'un œil critique, notamment parce que les allègements fiscaux comptent parmi les formes de subventions les plus opaques et les plus dommageables (voir encadré 8).

### Impôt fédéral direct, taxe sur la valeur ajoutée et droits de timbre

Comme le montre le tableau 1, près de 10 milliards de francs d'allègements fiscaux accordés en 2019 concernaient l'impôt fédéral direct, dont environ 8,6 milliards de francs pour les personnes physiques. Il s'agit en grande partie de déductions pour la prévoyance vieillesse (cotisations aux 2<sup>e</sup> et 3<sup>e</sup> piliers) et pour les frais professionnels. Or, en principe, les allègements fiscaux accordés aux personnes physiques ne constituent pas des subventions problématiques au regard de la législation sur les aides d'Etat.

Tableau 1

#### Allègements fiscaux sélectionnés par la Confédération (2019)

Type d'impôt	Allègement estimé en mio. de Fr.
Impôt fédéral direct	9800
Taxe sur la valeur ajoutée	8100
Droits de timbre	4400
Impôt sur les huiles minérales	1500
Taxe sur le CO <sub>2</sub>	70
Redevance sur le trafic des poids lourds	30
<b>Total</b>	<b>23 900</b>

Source : EFV (2020)

Selon le compte d'Etat 2019, 1,2 milliard de francs ont toutefois été «dépensés» chaque année entre 2007 et 2016 dans le domaine de la politique régionale pour des allègements fiscaux dont ont bénéficié des entreprises. Dans un rapport récent, le Contrôle fédéral des finances (CDF) estime que la valeur des allègements fiscaux correspondants est encore bien plus élevée, à savoir 1,7 milliard de francs par an (EFK 2020). Mais il constate en même temps que ce montant a diminué ces dernières années, car un plafond pour les allègements fiscaux ainsi qu'une transparence accrue ont été introduits dans le cadre d'une révision de la loi en 2016.<sup>27</sup> Dans ce contexte, il est également intéressant de constater que le CDF arrive à la

Les allègements fiscaux sont très répandus, bien que la loi stipule qu'il faut y renoncer.

26 La Confédération a choisi de qualifier les pertes de recettes fiscales d'«allègements fiscaux». Ceux-ci comprennent par exemple des coûts liés à la génération de revenus (par ex. déductions), qui ne constituent pas des allègements fiscaux au sens propre du terme et ne présentent pas non plus les caractéristiques d'une subvention. Les exceptions au droit de timbre ne constituent pas non plus des allègements fiscaux en soi, car l'Etat n'a pas de droit fondamental à une telle taxe sur les transactions.

27 Les allègements fiscaux correspondants se concentrent principalement sur certains projets encore soutenus sous l'arrêté en faveur des zones de revitalisation économique (dit «Lex Bonny»), limité à 10 ans maximum et expirant en 2020.

conclusion que la plupart des projets soutenus auraient été réalisés même sans allègements fiscaux – l’effet d’aubaine est estimé à environ deux tiers des moyens engagés.

D’autres pertes de recettes, d’un montant d’environ 8 milliards de francs, résultent de la TVA. Il s’agit principalement d’exceptions fiscales dans les domaines de l’immobilier et de la santé ainsi que de pertes de recettes dues au taux d’imposition réduit pour les denrées alimentaires de base, les plantes et les imprimés. Déterminer si de tels allègements fiscaux doivent être considérés comme problématiques est discutable et dépend de la forme exacte qu’ils prennent. On peut au moins constater que, tant qu’ils s’appliquent de manière uniforme à des branches entières, ils ne présentent qu’un faible potentiel de distorsion de la concurrence.<sup>|28</sup>

Les allègements fiscaux estimés dans le domaine des droits de timbre s’élèvent en outre à 4,4 milliards de francs.<sup>|29</sup> Il s’agit d’impôts prélevés par la Confédération sur certaines opérations juridiques, comme l’émission et le commerce de titres ou le paiement de primes d’assurance.<sup>|30</sup> Selon la classification de l’Administration fédérale des contributions (AFC), environ trois quarts des allègements fiscaux correspondants concerneraient la taxe sur les primes d’assurance (principalement l’assurance-vie ainsi que l’assurance-maladie, invalidité et accidents) (ESTV 2011). Ce sont donc les personnes physiques qui devraient en profiter en premier lieu. Environ 1 milliard de francs échappe en outre à la Confédération en raison d’exceptions dans le domaine des droits de négociation. Ces exceptions concernent certes les entreprises, mais ne semblent pas – à première vue – être de nature sélective. Néanmoins, même en ce qui concerne les droits de timbre, on ne peut pas exclure totalement l’existence de situations problématiques en matière de subventions. On peut citer par exemple l’exonération forfaitaire du droit d’émission pour les entreprises de transport concessionnaires.

### L’ampleur des allègements fiscaux sous-estimée

Comme le montre le [tableau 1](#), des allègements fiscaux supplémentaires de 1,6 milliard de francs se trouvent dans le domaine de l’impôt sur les huiles minérales, des taxes sur le CO<sub>2</sub> et des redevances sur le trafic des poids lourds. Les informations disponibles ne permettent pas d’estimer si elles seraient admissibles dans le cadre d’une grille de contrôle telle que celle utilisée par l’UE. Il convient toutefois de souligner que, dans l’UE, les aides ayant un objectif environnemental sont souvent exemptées, c’est-à-dire autorisées (voir [encadré 5](#)).

La plupart des projets soutenus dans la «Lex Bonny» auraient été réalisés, même sans allègements fiscaux.

28 Cependant, tous les allègements de la TVA ne s’appliquent pas automatiquement à l’ensemble du secteur. Par exemple, ce n’est que depuis le 1er janvier 2018 que le même taux de TVA s’applique aux journaux électroniques et imprimés (ESTV 2017).

29 Les chiffres présentés dans le [tableau 1](#) reposent principalement sur des estimations datant de 2004 ; on ne sait pas dans quelle mesure ils sont encore actuels.

30 La Confédération perçoit trois types de droits de timbre : le droit d’émission, le droit de négociation et le droit sur les primes d’assurance (ESTV 2016).

Enfin, les chiffres présentés dans le tableau 1 sous-estiment probablement l'ampleur des allègements fiscaux susceptibles de fausser le marché. Ainsi, dans sa classification des réglementations fiscales dérogatoires, l'AFC mentionne différents allègements fiscaux pour les personnes morales qui ne peuvent pas être quantifiés faute de données disponibles (ESTV 2011). Il s'agit par exemple des :

- exonérations fiscales des collectivités territoriales et de leurs établissements ;
- des exonérations fiscales des entreprises de transport concessionnaires ;
- des taux d'imposition réduits pour les associations, les fondations et autres personnes morales et
- des amortissements accélérés pour les réserves obligatoires.

De nombreux allègements fiscaux pour les entreprises ne peuvent être quantifiés faute de données disponibles.

#### Encadré 9

### Allègements fiscaux problématiques

---

*Les allègements fiscaux représentent des dépenses de l'Etat sous la forme d'une diminution des recettes. Et celles-ci sont considérables en Suisse : comme le montre le tableau 1, en 2019, les pertes de recettes de la Confédération dues aux allègements fiscaux se sont élevées – selon une estimation prudente – à environ 24 milliards de francs, ce qui correspond à quelque 30% des recettes fédérales ou à 3,3% du PIB suisse.*

*Comment se fait-il que tant d'allègements fiscaux soient accordés en Suisse alors que la loi sur les subventions stipule explicitement qu'il faut y renoncer autant que possible ? Probablement parce que les allègements fiscaux sont un instrument extrêmement apprécié de la politique d'intérêts et qu'ils se prêtent particulièrement bien à la «recherche de situation de rente». D'une part, ils peuvent être utilisés de manière précise. En effet, en aménageant les allègements fiscaux de manière appropriée, il est possible de faire bénéficier sa propre clientèle d'avantages monétaires simples et ciblés. D'autre part, les coûts de tels avantages sont souvent difficilement quantifiables et «invisibles» dans une certaine mesure – ils n'apparaissent ni dans le budget ni dans le compte d'Etat. Enfin, les coûts des allègements fiscaux peuvent être répartis confortablement sur la collectivité et passer largement inaperçus.*

*En même temps, les allègements fiscaux font partie des types de subventions les plus nuisibles et s'accompagnent d'une multitude d'inconvénients (Jeitziner et Moes 2011). Outre les effets incitatifs non systématiques, il faut surtout mentionner les effets d'aubaine et les effets de répartition peu clairs – qui ne se manifestent généralement pas sous la forme prévue. En outre, les allègements fiscaux entraînent des distorsions du système fiscal, car chaque allègement doit être compensé par une charge plus élevée sur le substrat fiscal restant. Ils augmentent également la complexité du système fiscal et créent des problèmes de mise en œuvre. En effet, il est souvent très difficile de déterminer qui a droit à un allègement fiscal spécifique. De plus, comme les allègements fiscaux sont souvent des subventions «cachées», la responsabilité budgétaire s'estompe et l'activité de l'Etat proprement dite est considérablement sous-estimée – les allègements fiscaux ne se reflètent pas dans la quote-part de l'Etat.*

---

#### 4.2.4\_Une gigantesque machine fédérale à subventionner

Dans l'ensemble, la Confédération semble une énorme machine à subventionner, qui brasse chaque année des milliards de francs - soit sous forme de versements, soit sous forme de renoncement à des recettes. Une grande partie de ces subventions ne pose pas de problème. Si l'on élimine

les subventions directes dont bénéficient non pas les entreprises, mais les personnes physiques ou les organisations internationales, la somme de subventions se réduit de 24 milliards de francs. Parmi les 30 milliards de francs restants, une partie de ceux-ci ne résisteraient probablement pas à un contrôle des effets de distorsion de la concurrence, comme celui qui s'applique dans l'UE.

Les allègements fiscaux ayant un caractère de subventions ne sont pas pris en compte ici, même si l'analyse de la [section 4.2.3](#) a montré que cette problématique s'est probablement atténuée dans une certaine mesure avec l'abrogation de la «Lex Bonny». A cela s'ajoutent les exonérations de taxes et d'émoluments, dont le montant total devrait s'élever à plusieurs milliards de francs. Cette liste peut être complétée par les biens et services fournis à des conditions préférentielles, les droits spéciaux, la réglementation avantageuse, etc., soit autant d'instruments de subvention qui confèrent aux entreprises des avantages économiques dont elles ne bénéficieraient pas dans des conditions normales de marché.

Même s'il est difficile de tirer des conclusions précises en raison du manque de transparence, on peut partir du principe que l'ampleur des subventions susceptibles de fausser la concurrence au niveau de la Confédération est considérable. Toutefois, même si des règles aussi strictes que celles de l'UE étaient appliquées en Suisse, il ne faudrait pas partir du principe que la pratique actuelle en matière de subventions serait totalement remise en question. Certes, la législation européenne sur les aides d'Etat peut parfois paraître floue à un non-initié et donner lieu à des décisions controversées. Mais en fin de compte, elle n'est pas disproportionnée et laisse une marge de manœuvre pour tenir compte des préoccupations de la société, de la région ou de la politique environnementale.

De nombreuses subventions accordées en Suisse ne devraient donc pas poser de problème, même sous un régime d'aide tel que celui de l'UE, à condition que quelques modifications leur soient apportées. Néanmoins, un examen structuré et régulier des subventions sous l'angle de leurs effets sur la concurrence permettrait d'identifier et d'éliminer les plus dommageables d'entre elles. Une condition préalable serait toutefois une transparence beaucoup plus limpide qu'aujourd'hui en ce qui concerne l'octroi de subventions par la Confédération.

### 4.3\_ Subventions au niveau cantonal

Alors qu'au niveau fédéral, la loi sur les subventions – et quelques autres normes ([voir section 4.1](#)) – réglemente au moins certains aspects de l'octroi de subventions, il n'existe presque aucune limite au droit des subventions au niveau des cantons et de leurs communes. Si la Confédération ne recense déjà que certains types de subventions de manière systématique, de telles vues d'ensemble semblent totalement absentes dans les cantons. A ce niveau, on peut parler d'aveuglement dans le domaine de la pratique des subventions.

Parmi les 30 milliards de francs restants, une partie de ceux-ci ne résisteraient probablement pas à un contrôle des effets de distorsion de la concurrence, comme celui qui s'applique dans l'UE.

### 4.3.1\_Manque de transparence et de contrôle

En principe, les cantons accordent des subventions identiques ou similaires à celles de la Confédération. On pourrait donc partir du principe qu'au moins une partie des subventions accordées par les cantons pourrait être extraite des comptes d'Etat des cantons. Examiner les 26 comptes d'Etat cantonaux dépasserait toutefois le cadre de la présente publication. Il convient en outre de noter que les comptes d'Etat cantonaux se distinguent fortement les uns des autres en termes de structure, de division ainsi que de degré de détail et d'agrégation (voir encadré 10). Il n'est donc pas possible d'obtenir des chiffres significatifs et comparables entre les cantons.

#### Encadré 10

#### Des comptes d'Etat cantonaux hétérogènes

---

*Les contributions aux entreprises publiques et privées illustrent la diversité de la structure des comptes d'Etat. Alors que certains cantons (par ex. Bâle-Campagne) indiquent nommément les bénéficiaires des contributions, la plupart des comptes d'Etat ne contiennent que des données agrégées, parfois sans même faire la distinction entre les bénéficiaires publics et privés. Les prêts et les participations sont également saisis de manière très différente dans les différents comptes d'Etat. Souvent, il n'y a pas d'affectation claire au patrimoine financier ou administratif, et il est rare que l'on sache si un prêt a été accordé à des conditions spéciales. Le rapport financier consolidé et harmonisé établi par l'Administration fédérale des finances (AFF) sur la base des comptes d'Etat cantonaux n'est pas non plus d'un grand secours, car il présente un niveau d'agrégation qui empêche toute estimation pertinente de l'ampleur des subventions dans les cantons (EFV 2021f).*

---

La répartition différente des tâches entre le canton et les communes constitue un autre problème. On pourrait ainsi facilement avoir l'impression qu'un canton organisé de manière décentralisée et qui délègue de nombreuses tâches à ses communes accorde moins de subventions qu'un autre, organisé de manière centralisée. Il n'est donc pas possible d'établir des chiffres fiables et comparables concernant la pratique des cantons en matière de subventions.

#### Opposition véhémente des cantons à des règles plus strictes

On peut soupçonner qu'au niveau des cantons également, des subventions sont versées qui seraient considérées comme problématiques selon une grille de contrôle européenne. En effet, comme le constate Hirsbrunner (2017), un club de sport professionnel, une auberge de jeunesse, un club alpin ou une station thermale – c'est-à-dire des institutions typiquement soutenues au niveau cantonal – peuvent être qualifiées d'entreprises selon la législation européenne sur les aides d'Etat. En outre, l'exploitation de musées, d'archives, de bibliothèques, de théâtres, de salles d'art, de concerts et d'opéras, etc. peut également constituer une activité économique au sens du droit européen des aides d'Etat, si elle est effectuée contre rémunération.

L'exploitation de musées, d'archives, de bibliothèques, de théâtres, peut constituer une activité au sens du droit européen des aides d'Etat.

Si la Suisse introduisait une interdiction des aides d'Etat selon les critères du droit européen, les cantons eux-mêmes craignent que toute l'action de l'Etat soit soumise à un contrôle en la matière et que les affaires auxquelles les cantons accordent une importance régionale ou locale soient également concernées et que leur souveraineté fiscale soit menacée. On peut se demander, par exemple, dans quelle mesure il serait encore possible d'accorder des allègements fiscaux cantonaux en faveur de certaines entreprises (KdK 2018).

#### Encadré 11

#### Les allègements fiscaux cantonaux : un phénomène répandu ?

---

*Comme nous l'avons expliqué à la section 4.1, les cantons doivent respecter les dispositions de la loi sur l'harmonisation fiscale (LHID) de 1990 lors de l'élaboration de leur législation fiscale. Celle-ci permet d'accorder des allègements fiscaux aux entreprises nouvellement implantées pour une durée maximale de 10 ans. Une modification importante de l'activité de l'entreprise peut également être assimilée à une nouvelle création. Selon Oesch (2013), tous les cantons ont repris les dispositions correspondantes de la LHID dans leur législation fiscale et ont ainsi créé les bases pour les allègements fiscaux des entreprises individuelles. Certains cantons ont également concrétisé dans la loi les conditions et la procédure d'octroi d'allègements fiscaux. On ignore toutefois en grande partie quelles entreprises bénéficient de tels allègements fiscaux et dans quelle mesure, notamment en raison du secret fiscal. Le manque de transparence et l'absence de mécanismes de contrôle institutionnalisés entraînent de facto une lacune dans la réglementation – il n'est actuellement pas possible de faire vérifier systématiquement la compatibilité des allègements fiscaux avec la LHID.*

---

La question de savoir si les craintes des cantons sont justifiées ou non est controversée. Comme nous l'avons déjà mentionné, la législation européenne sur les aides d'Etat laisse une marge de manœuvre considérable pour tenir compte des préoccupations de politique sociale, régionale ou environnementale. En outre, il est évident que les cantons n'aiment pas être contrôlés et que les politiques souhaitent s'octroyer le plus de libertés possibles afin de distribuer les ressources fiscales à leur guise. Etant donné le caractère nuisible de nombreuses subventions pour l'économie, cela ne peut toutefois pas être une raison pour rejeter en bloc la transparence et le contrôle des subventions – petites et grandes – pour connaître leurs effets sur la concurrence. Les cantons sont également tenus de respecter le principe constitutionnel de la neutralité de l'Etat en matière de concurrence et de documenter sa mise en œuvre de manière compréhensible et transparente vis-à-vis du public. Les trois exemples suivants montrent qu'il existe encore une marge d'amélioration.

Les cantons sont également tenus de respecter le principe de la neutralité de l'Etat en matière de concurrence.

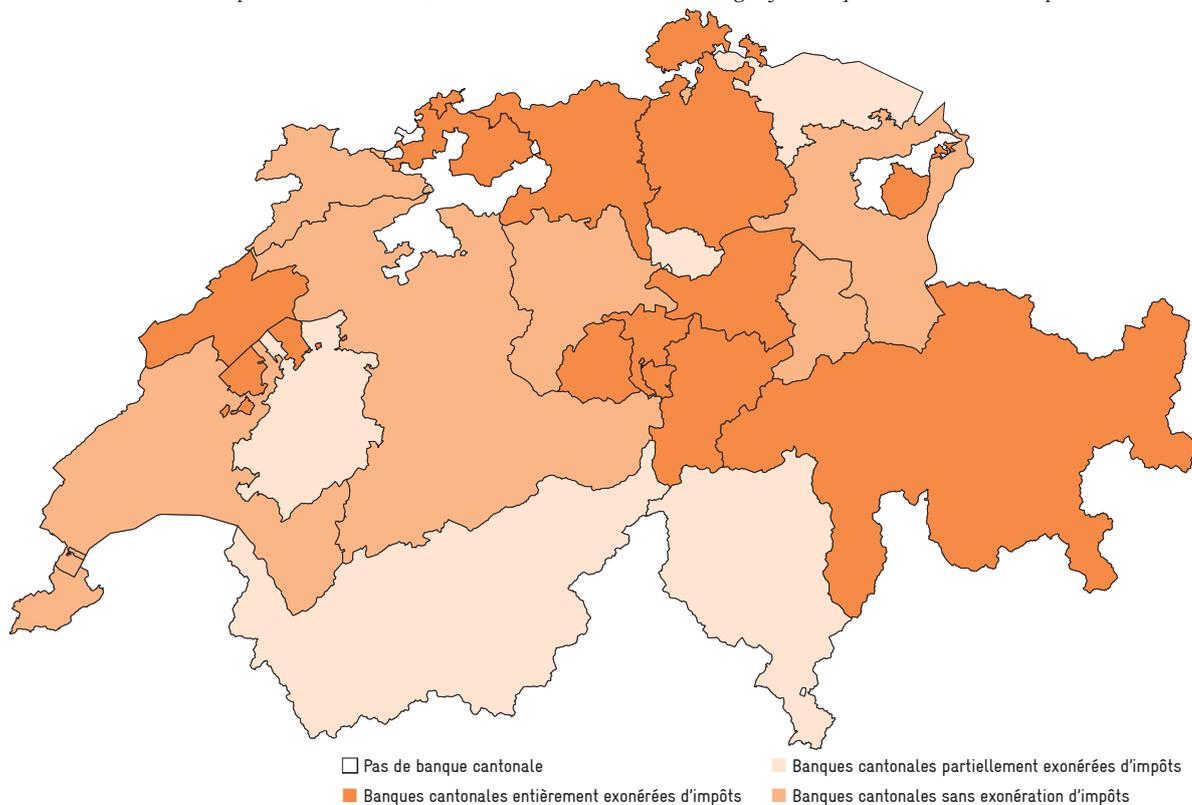
#### 4.3.2\_Le classique: garanties d'Etat pour les banques cantonales

La Suisse compte aujourd'hui 24 banques cantonales, dont beaucoup bénéficient de privilèges fiscaux (voir figure 4). Elles sont en partie exonérées de l'impôt fédéral direct et/ou des impôts cantonaux.

Figure 4

## Privilèges fiscaux généralisés pour les banques cantonales

Aujourd'hui encore, près de la moitié des banques cantonales en Suisse sont totalement exonérées d'impôts. Cinq sont partiellement exonérées et dans sept cantons seulement, elles sont soumises aux mêmes règles fiscales que leurs concurrentes privées.



Source : KPMG (2018), propres recherches

Outre les privilèges fiscaux, il faut surtout mentionner les garanties de l'Etat: sur les 24 banques cantonales, 21 disposent actuellement encore d'une garantie explicite de l'Etat. Seuls les cantons de Berne, Genève et Vaud n'accordent plus de garantie explicite de l'Etat à leurs banques cantonales depuis quelques années. Le fait qu'une garantie de l'Etat représente un avantage pécuniaire sur le marché des capitaux est incontesté et se reflète par exemple dans les notations d'agences telles que Standard & Poor's. La Banque cantonale de Zurich (ZKB) a par exemple été à nouveau notée «AAA» en 2021. Cette notation tient toutefois compte, entre autres, de la garantie d'Etat existante. La notation dite «*stand-alone*» – c'est-à-dire la notation sans prise en compte de la garantie de l'Etat – est en revanche estimée trois niveaux plus bas, avec seulement «aa-» (S&P 2021).

Une garantie d'Etat n'est pas forcément problématique. Si une indemnisation conforme au risque est exigée pour cette garantie (comme une prime d'assurance), les effets de distorsion de la concurrence devraient être limités. Toutefois, seuls Glaris et Zurich semblent prendre en compte le risque de responsabilité pour le canton dans le calcul de l'indemnisation annuelle de la garantie d'Etat.

Dans la plupart des autres cantons, l'indemnisation est simplement définie en pourcentage des fonds propres nécessaires, et quelques cantons connaissent également des modèles dans lesquels l'indemnisation dépend du bénéfice annuel. Le point commun de ces modèles d'indemnisation est l'absence de lien clair avec les avantages liés à la garantie de l'Etat, qui se manifestent par exemple dans les conditions d'obtention de fonds propres et de fonds de tiers. Il existe encore des cantons (Appenzell Rhodes-Intérieures, Zoug et le Tessin) qui n'exigent aucune indemnité de la part de leurs banques cantonales pour la garantie de l'Etat.

#### **Des mandats de prestations sujets à interprétation**

Pour justifier les privilèges accordés aux banques cantonales, il est souvent fait référence au fait qu'elles doivent en contrepartie remplir un mandat de prestations. Or, les mandats de prestations des différentes banques cantonales varient fortement selon leur étendue et le degré de détail. Il est frappant de constater qu'ils se limitent en outre à des formulations sujettes à interprétation telles que : «la banque favorise le développement économique et social du canton et satisfait les besoins financiers de la population». Il n'est en tout cas pas possible de déterminer une valeur monétaire claire des prestations (supplémentaires) fournies sur la base de tels mandats de prestations. On ne peut pas partir du principe que la valeur des privilèges accordés aux banques cantonales corresponde précisément aux coûts supplémentaires engendrés par les mandats de prestations.

Du point de vue des subventions, il faudrait donc viser une solution aussi neutre que possible sur le plan de la concurrence. La voie la plus «propre» pour atteindre cet objectif consisterait, d'une part, à supprimer tout privilège pour les banques cantonales. D'autre part, il conviendrait d'identifier les services financiers que l'Etat souhaiterait mettre à la disposition de la population, mais qui ne sont pas fournis par le marché, ou du moins pas dans la mesure souhaitée, et de les consigner par écrit dans un mandat de prestations. Afin de garantir une utilisation aussi économe que possible des fonds publics, le mandat de prestations devrait en outre faire l'objet d'un appel d'offres et être attribué à l'institution qui peut le fournir au meilleur coût.

**Il faut supprimer tout privilège pour les banques cantonales.**

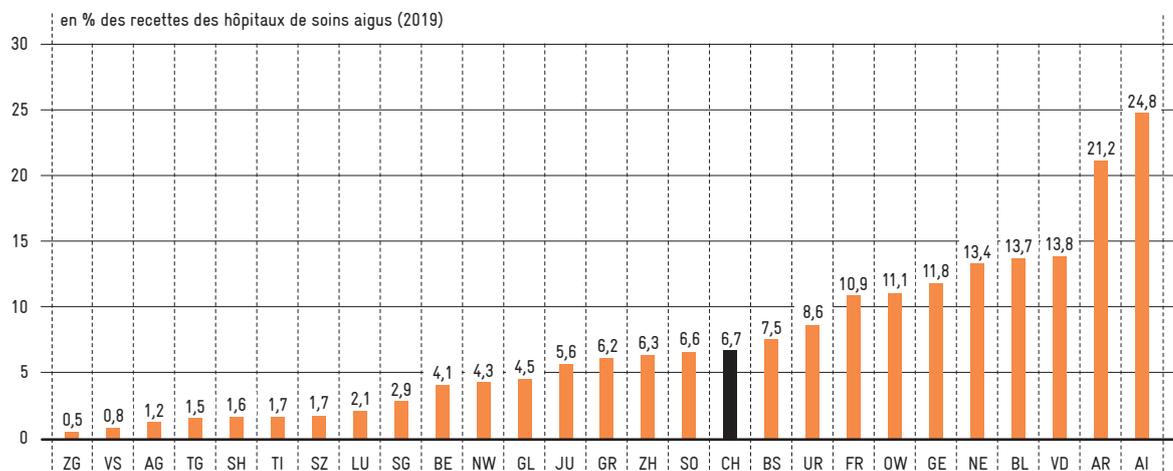
#### **4.3.3\_Subventions cachées des hôpitaux publics**

A ce jour, la réforme la plus complète de la loi suisse sur l'assurance maladie (LAMal) est le «nouveau financement hospitalier», entré en vigueur en 2012. Il devait notamment permettre d'empêcher l'augmentation des coûts dans le domaine hospitalier stationnaire sans mettre en péril la qualité des soins de santé. L'objectif principal était de créer davantage de concurrence entre les hôpitaux afin d'augmenter l'efficacité des prestations ainsi que la transparence en matière de coûts et de qualité des prestations. Les principaux éléments du nouveau financement hospitalier comprennent :

Figure 5

## Grandes différences cantonales dans la distribution des PIG

La part des prestations d'intérêt général (PIG) dans les recettes des hôpitaux de soins aigus s'élevait en 2019 à 7% en moyenne suisse. On constate toutefois des différences importantes entre les cantons : Alors que les hôpitaux des cantons du Valais et de Zoug ne versent presque pas de PIG, les hôpitaux de Suisse romande (Neuchâtel, Vaud et Genève) en particulier, mais aussi des deux Appenzell et de Bâle-Campagne, ont fait preuve d'une extrême générosité en la matière.



Source: BAG (2021), Felder et al. (2021), propres calculs

- **La planification hospitalière:** seuls les hôpitaux figurant sur une liste hospitalière cantonale peuvent facturer des prestations aux caisses maladie et aux cantons dans le cadre de l'assurance maladie obligatoire (AOS).
- **Libre choix de l'hôpital:** les patients assurés en division commune peuvent également choisir librement entre les hôpitaux figurant sur la liste à l'intérieur et à l'extérieur de leur canton de résidence.
- **Forfait par cas en fonction du diagnostic posé:** Au lieu de financer les hôpitaux directement, les prestations stationnaires sont remboursées par le biais de forfaits par cas.
- **Prestations d'intérêt général:** Les forfaits par cas ne doivent pas inclure de parts de coûts pour les prestations dites d'intérêt général (PIG). Il s'agit entre autres du maintien des capacités hospitalières pour des raisons de politique régionale ou de la recherche et de l'enseignement universitaire.

D'une part, ces listes d'hôpitaux pourraient être pertinentes au regard de la législation sur les aides, car seuls les hôpitaux figurant sur une liste peuvent facturer des frais de traitement au canton de résidence d'un patient ainsi qu'à son assurance de base. Comme le constatent Cosandey et al. (2018), à cet égard, en 2015 en Suisse, tous les hôpitaux publics figuraient sur une liste hospitalière cantonale – contrairement aux hôpitaux privés. Dans ce contexte, les critères d'inscription sur les listes hospitalières ne sont pas clairement discriminatoires. Mais dans les faits, ils sont toujours

Tous les hôpitaux publics figurent sur une liste hospitalière cantonale.

choisis afin que les hôpitaux publics remplissent d'abord les exigences correspondantes.

### Des différences flagrantes dans les PIG

D'autre part, il convient de se pencher sur les PIG financées par les cantons. Tout d'abord, il est frappant de constater que les PIG sont presque exclusivement versées aux hôpitaux publics – selon Felder et Gasser (2021), 53 % des hôpitaux sont certes des cliniques privées, mais elles n'ont reçu en 2019 que 6 %, soit 115,1 millions de francs, des PIG distribuées dans toute la Suisse, qui elles s'élèvent à 1,86 milliard de francs.<sup>31</sup> En outre, le concept est interprété très différemment par les cantons, ce qui se traduit par des différences flagrantes dans les pratiques de distribution (voir figure 5).

En termes absolus, la moyenne suisse des PIG distribuées en 2019 était de 217 francs par habitant. Le canton de Zoug a dépensé 8 francs par habitant, tandis que les montants correspondants s'élevaient à 565 francs dans le canton de Vaud, 649 francs à Bâle-Ville et même 864 francs à Appenzel Rhodes-Extérieures. Dans l'ensemble, il s'agit de sommes considérables. Ainsi, les cantons de Vaud et de Genève ont versé en 2019 un total de 455 et 272 millions de francs de PIG, et dans le canton de Bâle-Ville, la somme s'élevait à 127 millions de francs.

Ces chiffres laissent supposer qu'une part considérable des PIG distribuées cache tout simplement des subventions destinées à soutenir les hôpitaux eux-mêmes. Cela fausse la concurrence intercantonale, mais aussi et surtout la concurrence entre les hôpitaux privés et publics. Et pour preuve : dans le canton de Neuchâtel, en réponse à un postulat parlementaire, le motif de versement des PIG pour l'Hôpital cantonal neuchâtelois HNe a dû être rendu public. Or, pour l'année 2017, seuls 42 millions de francs sur les 64 millions versés au total ont pu être attribués à une utilisation concrète – 22 millions de francs ont été versés pour des prestations «qui restent à identifier» (Conseil d'État NE 2017).

La transparence est une condition préalable pour éviter les subventions qui faussent la concurrence. Comme dans le cas des mandats de prestations pour les banques cantonales, il faudrait définir clairement à quoi servent exactement les PIG. Cela permettrait ensuite de mettre au concours de telles prestations non couvertes par les forfaits par cas, mais bénéfiques pour la société.

#### 4.3.4\_ Les établissements cantonaux d'assurance : un vestige ?

Jusqu'au début du XX<sup>e</sup> siècle, la tâche des établissements cantonaux d'assurance consistait à assurer les biens immobiliers contre les dommages

Une part considérable des PIG distribuées cache tout simplement des subventions destinées à soutenir les hôpitaux eux-mêmes.

31 Outre l'indemnisation des PIG, il existe encore deux autres canaux de subventionnement dans la pratique : d'une part, les cantons accordent aux hôpitaux publics des tarifs hospitaliers parfois plus élevés et, d'autre part, ils soutiennent souvent leurs hôpitaux par des contributions aux investissements, par exemple sous forme de prêts à taux réduit. Au total, les cantons ont ainsi subventionné les hôpitaux publics à hauteur d'environ 2,5 milliards de francs en 2019 (Felder et al. 2021).

causés par les incendies. Mais comme le montre Wanner (2002), entre 1926 et 1956, tous les établissements cantonaux d'assurance ont étendu la couverture d'assurance aux dommages naturels – par exemple les inondations, les tempêtes, la grêle, les avalanches ou les chutes de pierres –, c'est-à-dire à des risques considérés jusqu'alors comme largement non assurables. Les cantons de Fribourg, Jura, Nidwald et Vaud sont même allés plus loin en introduisant une obligation d'assurance (incendie et dommages naturels) pour les biens mobiliers, c'est-à-dire l'inventaire du ménage. Cette obligation est encore contestée aujourd'hui, car les biens mobiliers ne sont pas d'une importance vitale pour leurs propriétaires et le potentiel de dommages est en général nettement plus faible que pour les biens immobiliers. Alors que les cantons de Fribourg et du Jura ont entre-temps renoncé à obliger leurs habitants à assurer les biens mobiliers, les assurés des cantons de Nidwald et de Vaud n'ont toujours pas le choix.

L'évolution récente selon laquelle certains cantons autorisent leurs assurances bâtiment à étendre leur champ d'activité à des marchés voisins et à entrer ainsi en concurrence avec des assureurs privés (par ex. dans le domaine des assurances ménage ou des assurances agricoles) est un peu moins répandue que l'obligation de contracter pour les biens mobiliers, mais potentiellement liée à des distorsions massives du marché.

### Des modèles cantonaux différents

Les différentes réglementations cantonales en matière d'établissements cantonaux d'assurance peuvent être caractérisées schématiquement à l'aide de deux dimensions. Premièrement, les cantons se distinguent par le fait qu'ils imposent ou non une obligation d'assurance. La deuxième différence réside dans l'organisation du marché – c'est-à-dire le monopole d'assurance contre le marché. Il en résulte en principe quatre modèles de réglementation possibles, la variante sans obligation d'assurance ni monopole n'ayant été choisie par aucun canton (voir tableau 2).

Tableau 2

Modèles d'établissements cantonaux d'assurance

	Marché	Monopole	
Obligation d'assurance pour les bâtiments	Oui	3 cantons : OW, SZ et UR	19 cantons : AI, AR, BL, BS, BE, FR, GL, GR, JU, LU, NE, NW, SH, SO, SG, TG, VD, ZG et ZH
	Non	4 cantons : GE, TI, VS et AI	

Source: Rutz et Schmid (2014)

Les sept cantons qui ne connaissent pas de monopole d'assurance sont également appelés cantons «GUSTAVO» en raison de leurs initiales. Ils regroupent actuellement environ 30 % du parc immobilier suisse. Le reste (70 %) des bâtiments sont en revanche assurés par des établissements cantonaux d'assurance – les quelque 1,9 million de bâtiments concernés sont donc soustraits au marché du point de vue de l'assurance. Il s'agit ici d'une somme assurée d'environ 2000 milliards de francs (VKG 2021).

70 % des bâtiments sont soustraits au marché du point de vue de l'assurance.

### Monopole des assurances immobilières et législation européenne

Dans le cadre de la mise en œuvre des directives de la communauté européenne du 18 juin 1992, qui s'accompagnaient de la suppression des droits de monopole et d'obligation de l'Etat, les établissements étatiques d'assurance ont été largement supprimés au sein de l'UE dans les années 1990. De même, l'obligation d'assurer les bâtiments n'existe plus aujourd'hui que dans quelques pays, comme l'Espagne ou la France.<sup>32</sup> En outre, les marchés des établissements étatiques d'assurance sont aujourd'hui organisés au niveau national dans l'UE, ce qui signifie que les prestations correspondantes peuvent être obtenues partout au sein d'un même pays.

En Suisse, des craintes ont été exprimées à plusieurs reprises, notamment dans la discussion sur l'accord-cadre, selon lesquelles les modèles commerciaux des établissements cantonaux d'assurance ne seraient pas compatibles avec le droit européen des aides d'Etat. Dans ce contexte, Moser et Ziegler (2018) sont d'avis que le monopole des établissements cantonaux d'assurance ne constitue pas en soi un problème du point de vue de la législation sur les aides d'Etat. Celui-ci limiterait en premier lieu la liberté de prestation de services dans le marché intérieur de l'UE et ne poserait un problème que si un accord sur les services financiers ou les assurances devait être conclu avec l'UE.<sup>33</sup>

En revanche, les services fournis en dehors du monopole par des établissements cantonaux d'assurance – parfois même en dehors de leur propre canton – en concurrence avec l'assurance privée sont sans aucun doute pertinents du point de vue de la législation sur les aides d'Etat.<sup>34</sup> Ces services sont susceptibles de fausser la concurrence. Toute forme de subventionnement croisé du secteur ayant le monopole vers des activités concurrentielles est particulièrement alarmante. Pensons non seulement aux flux financiers directs mais aussi aux avantages réglementaires et financiers, à l'utilisation de données provenant du monopole, aux avantages en matière d'information ou de réputation découlant de la proprié-

---

32 Sur les différents modèles d'assurance en Europe, voir par exemple *Porrini et Schwarze (2014)* ou *Schwarze et Wagner (2009)*.

33 Même si les monopoles cantonaux d'assurance immobilière ne posent pas de problème du point de vue de la législation sur les aides d'Etat, leur justification peut être remise en question sur le principe. Pour un bref aperçu des avantages et des inconvénients des monopoles juridiques indirects de l'assurance immobilière, voir par exemple *Rutz et Schmid (2014)*.

34 Pour une vue d'ensemble, voir à nouveau *Rutz et Schmid (2014)*.

té publique, qui sont tout aussi problématiques. Le risque de telles distorsions de concurrence peut certes être réduit au moyen de modèles d'organisation appropriés (par ex. séparation institutionnelle ou séparation comptable du domaine du monopole de celui de la concurrence), mais il ne peut pas être exclu.

Il faut donc exiger au minimum que les établissements cantonaux d'assurance se limitent à leurs activités traditionnelles, à savoir l'assurance des dommages dus au feu et aux éléments naturels. Dans ce contexte, il serait également utile que l'arrêt du Tribunal fédéral dans l'affaire «glarnerSach» soit enfin révisé (voir encadré 12).

#### Encadré 12

### L'affaire de la «glarnerSach»

---

*L'assurance immobilière du canton de Glaris est une société de droit public qui se présente sous le nom de «glarnerSach». En 2010, la Landsgemeinde du canton a adopté une loi autorisant la glarnerSach à assurer – en plus de son activité de monopole et en concurrence avec les compagnies d'assurance privées – les biens mobiliers et les bâtiments contre les dommages causés par le feu et les éléments naturels ainsi que d'autres dangers, et ce à l'intérieur comme à l'extérieur du canton. La nouveauté résidait surtout dans l'autorisation à exercer une activité hors du canton. Aujourd'hui, la glarnerSach propose différentes prestations d'assurance dans tout le canton, par exemple des assurances transport, responsabilité civile et véhicules à moteur.*

*Dans ce contexte, le Tribunal fédéral devait juger si la loi violait la liberté économique ancrée dans la Constitution fédérale. Le Tribunal fédéral a répondu par la négative: la liberté économique n'est pas touchée par une activité économique publique en concurrence avec des privés. Avec cet arrêt, le Tribunal fédéral a ouvert la porte à l'extension de l'activité étatique sur les marchés privés. L'argumentation semble audacieuse: une «concurrence des systèmes» serait même souhaitable, car elle aurait un effet disciplinaire. Outre le fait qu'une telle concurrence n'est pas prévue dans la Constitution fédérale, elle entraînerait dans de nombreux cas des distorsions du marché au détriment des particuliers.*

---

#### 4.3.5\_Craintes exagérées des cantons

Au niveau cantonal, il n'existe aujourd'hui de facto aucune barrière juridique en matière de subventions. De plus, il n'y a pas de transparence sur leur motif de versement ni à qui elles profitent. En conséquence, il n'existe pas non plus de possibilités de contrôle systématique permettant de vérifier si une subvention respecte le principe de la neutralité concurrentielle de l'Etat. La crainte des cantons de voir la transparence et le contrôle s'étendre à grande échelle, à l'instar de la législation européenne sur les aides d'Etat, à des affaires auxquelles les cantons accordent une importance régionale ou locale, semble exagérée.

Il est indéniable que l'UE prend de temps à autre des décisions ayant une portée locale, comme celle, souvent citée, contre une piscine et un

Les petits acteurs régionaux ont eux aussi droit à ce que l'Etat ne fausse pas la concurrence.

---

35 Commission européenne, décision du 23.7.2014 - SA.33045 - Allemagne, «Aide illégale présumée en faveur de Kristall Bäder AG».

centre thermal en Allemagne<sup>35</sup>. Mais de tels cas sont plutôt rares. En outre, c'est précisément dans le contexte local que les règles «de minimis» (voir section 3.2) et les exemptions pour des questions de politique sociale, régionale ou environnementale devraient être souvent appliquées. Il ne faut toutefois pas oublier que les petits acteurs régionaux ont eux aussi droit à ce que l'Etat (en l'occurrence les cantons et les communes) ne fausse pas la concurrence avec ses subventions au profit d'autres acteurs.

D'une manière ou d'une autre, les défis les plus importants et les plus urgents ne devraient toutefois pas se situer dans le domaine des subventions cantonales accordées à des entreprises privées individuelles. Comme le montrent les exemples ci-dessus, ce sont plutôt les institutions étatiques ou proches de l'Etat telles que les banques cantonales, les hôpitaux publics ou les établissements cantonaux d'assurance qui sont au centre de la problématique de la législation sur les aides d'Etat. D'autres «domaines problématiques» peuvent être identifiés dans le domaine de la promotion économique, du transport aérien (aéroports), des transports publics et surtout dans le secteur de l'énergie. Ces situations ne sont ni nouvelles ni inconnues et attendent depuis longtemps une solution.

L'espoir de donner un nouvel élan à l'accord-cadre s'est envolé après l'échec des négociations. Comme les opposants à l'accord-cadre l'ont toujours dit, c'est à la Suisse elle-même de prendre en main les étapes de réformes nécessaires. Cela peut s'avérer être un avantage – pour autant qu'il existe une volonté politique de réforme – car les règles européennes en matière d'aides d'Etat ne doivent pas être reprises «aveuglément». Il existe donc une marge de manœuvre pour adapter les règles d'attribution des subventions aux conditions suisses. Le chapitre 5 ci-après esquisse les étapes possibles de réforme.

## 5\_ Les réformes nécessaires

Deux raisons importantes doivent pousser la Suisse à revoir ses pratiques d'octroi de subventions : premièrement, celles-ci s'accompagnent trop souvent d'incitations et d'effets économiques négatifs et présentent un rapport coûts/bénéfices défavorable. Ne serait-ce que pour cette raison, la Confédération et les cantons devraient revoir leur pratique actuelle en matière d'octroi de subventions.

Deuxièmement, les subventions et les aides représentent de plus en plus un facteur de risque pour un petit pays comme la Suisse, qui a besoin d'un accès au marché le plus libre possible à l'étranger. Cette thématique n'a pas disparu avec l'échec de l'accord-cadre. Au contraire, même si de nombreux pays continuent d'accorder généreusement des subventions et des aides à l'intérieur de leurs frontières, les subventions d'Etats tiers qui faussent le marché sont de plus en plus mal perçues et sont réglementées. En Suisse aussi, cette attitude contradictoire s'observe : alors que le vaste régime de subventions nationales n'est pas remis en question, le Parlement débat sur une interdiction d'investir pour les entreprises étrangères, en particulier celles qui sont contrôlées ou cofinancées par l'Etat (Salvi 2018).

Les subventions représentent de plus en plus un facteur de risque pour un pays qui a besoin d'un accès au marché le plus libre possible à l'étranger.

### D'une pierre deux coups

Une réforme de la pratique actuelle d'octroi des subventions par la Confédération et les cantons permettrait de faire d'une pierre deux coups. D'une part, la suppression des subventions dont le rapport coûts/bénéfices est défavorable (ou l'engagement de renoncer à de telles subventions à l'avenir) permettrait de renforcer le marché intérieur suisse. D'autre part, cela contribuerait à garantir aux entreprises suisses l'accès aux marchés étrangers dont elles ont besoin (dans l'UE ou dans d'autres régions du monde).

Les étapes de réforme suivantes devraient donc être envisagées, tout en gardant à l'esprit qu'elles sont listées dans un ordre allant de la moins à la plus «contraignante».

### 1 Directives de transparence

La condition préalable pour décider du bien-fondé de certaines subventions serait la transparence. Alors qu'au niveau fédéral, la banque de données sur les subventions offre une certaine transparence, du moins dans le domaine des subventions directes, les équivalents cantonaux font défaut. Au niveau des cantons, le public n'a pas de visibilité dans les subventions attribuées. Etant donné les effets potentiellement néfastes des subventions, il faudrait au minimum exiger de la transparence. Cette mesure pourrait déjà avoir un effet disciplinaire considérable, car les res-

ponsables politiques et administratifs devraient davantage veiller à ce que leur pratique d'attribution soit justifiée auprès du public.

L'exemple de la Confédération montre que la gestion d'une banque de données publique sur les subventions ne constitue pas une exigence excessive. Il serait important que de telles bases de données ne recensent pas seulement les subventions directes, mais aussi tous les types de privilèges accordés par l'Etat (Confédération, cantons et communes) aux entreprises privées et publiques. L'exemple du système de déclaration européen ou britannique pourrait être une source d'inspiration.

## 2 Contrôle des subventions pour déterminer une potentielle distorsion du marché

De la transparence servirait à évaluer les effets de l'octroi de subventions sur la concurrence. Comme indiqué à la [section 4.2.1](#), la loi sur les subventions prévoit qu'elles soient examinées au moins tous les six ans et que le Parlement en soit informé. En principe, les subventions doivent être suffisamment justifiées et atteindre leur objectif de manière avantageuse et efficace. Elles doivent en outre être versées uniformément et équitablement et être conçues en fonction des exigences de la politique financière. Un tel mécanisme de contrôle ne semble pas exister au niveau des cantons. Un contrôle régulier des subventions ainsi qu'une obligation minimale de rendre des comptes au public devraient également être mis en place au niveau des cantons.

En ce qui concerne l'organisation des contrôles des subventions, il existe également un potentiel d'optimisation au niveau fédéral. Aujourd'hui, les services compétents procèdent eux-mêmes aux contrôles correspondants. Cela soulève des questions de gouvernance: des tiers indépendants devraient être responsables de ces contrôles. De plus, dans le cadre de ces audits, la justification, l'étendue, la forme, la gestion et la procédure d'octroi des subventions – autrement dit des questions procédurales – sont principalement abordés. En revanche, des critères tels que la sélectivité d'une subvention ou son potentiel à fausser la concurrence ne semblent pas jouer un rôle dans le contrôle des subventions fédérales. Il est vivement recommandé de prendre en compte de tels critères à l'avenir – au niveau de la Confédération et des cantons.

## 3 Date d'expiration des subventions

Les subventions devraient être assorties d'une date d'expiration (clause «sunset»). En d'autres termes, chaque subvention approuvée devrait avoir une date butoir clairement définie et être automatiquement interrompue sous réserve qu'aucune décision parlementaire de poursuite du projet ne soit prise. Dans ce contexte, il serait judicieux d'utiliser les contrôles ef-

fectués régulièrement comme base de décision pour la poursuite ou l'arrêt d'une subvention. Cela signifierait que – sous le régime actuel de la Confédération – l'approbation d'une subvention ne serait pas limitée à plus de six ans.

On peut supposer qu'une contrainte récurrente – liée à une clause «sunset» – de discuter du bien-fondé d'une subvention entraînerait une certaine discipline. Il serait notamment plus difficile de conserver des subventions qui n'ont plus de raison d'être ou qui vont clairement à l'encontre d'autres objectifs.

Un effet disciplinant encore plus fort pourrait en outre être obtenu avec le principe «one in, one out». Pour chaque nouvelle subvention accordée, il faudrait supprimer une ou plusieurs anciennes subventions d'un montant similaire. Dans l'ensemble, cela équivaldrait à une sorte de frein aux subventions, qui laisserait toutefois une marge de manœuvre pour s'adapter à l'évolution des conditions-cadres.

#### 4 Pas de nouvelle «Lex Bonny» par la petite porte

Les allègements fiscaux constituent un type de subvention très répandu en Suisse. Et ce, bien que la loi sur les subventions stipule explicitement qu'il faut en règle générale renoncer à de telles aides financières. La raison en est que les allègements fiscaux font partie des types de subventions les plus dommageables; ils s'accompagnent d'une multitude d'inconvénients (voir encadré 9). Toutefois, de nombreux allègements fiscaux accordés au niveau fédéral profitent en premier lieu aux personnes physiques (par exemple sous forme de déductions pour la prévoyance vieillesse ou en raison de l'exonération des droits de timbre) et ne posent donc pas de problème. Ce n'est pas le cas des allègements fiscaux sélectifs accordés aux entreprises, tels que ceux prévus par la «Lex Bonny». Celle-ci est arrivée à échéance en 2020, le problème des allègements fiscaux qui faussent la concurrence au niveau fédéral devrait donc avoir perdu de son caractère urgent. Il n'est pas certain que la même affirmation s'applique aux cantons. Ici, la transparence nécessaire fait tout simplement défaut.

Il serait en tout cas important de préserver les progrès déjà réalisés. Dans ce contexte, il convient de mentionner en particulier l'accord conclu lors du sommet du G7 en juin 2021 sur un impôt minimum mondial de 15 % pour les multinationales. A priori, un tel impôt minimum pourrait être interprété comme un pas dans la bonne direction, car il limite la marge de manœuvre pour des avantages fiscaux potentiellement dommageables. Mais une telle mesure entrave en premier lieu la concurrence fiscale organisée entre les pays – ou, dans le cas de la Suisse, entre les cantons. De plus, il existe la tentation de compenser les augmentations d'impôts forcées par des subventions sélectives, c'est-à-dire des allègements fiscaux indirects. Des voix se sont déjà élevées pour discuter de telles sub-

ventions étatiques (Schlittler 2021). Ainsi, des crédits préférentiels pour les investissements ou des subventions pour la recherche et le développement, tels que d'autres pays les connaissent, sont évoqués comme réaction possible à l'introduction d'un impôt minimum global. Il faut veiller à ce que de nouvelles aides qui faussent le marché ne soient pas introduites sous le couvert de l'impôt minimum mondial.

## 5 Des règles spéciales pour les entreprises proches de l'Etat

Comme indiqué dans l'encadré 1, dans de nombreux pays, ce sont les entreprises publiques et proches de l'Etat qui bénéficient en premier lieu de subventions. Les explications relatives à la pratique des cantons en matière de subventions (voir section 4.3) laissent supposer que la situation n'est pas fondamentalement différente en Suisse. Une autre possibilité de réforme consisterait donc en un nouveau modèle de réglementation pour les entreprises publiques, comme le propose par exemple Baumann (2019).

En principe, les activités de l'Etat dans l'économie privée seraient alors réglementées par une (nouvelle) loi transversale, comme c'est le cas aujourd'hui en Australie par exemple<sup>36</sup>. Ceci afin de garantir que la Confédération, les cantons, les communes ainsi que les entreprises publiques ne disposent pas d'avantages concurrentiels dans l'exercice d'activités économiques privées. On peut penser d'une part à des dispositions organisationnelles telles que la séparation institutionnelle et comptable des activités publiques et privées ou des règles concernant la ventilation des coûts. D'autre part, il faudrait définir des principes non exhaustifs qui s'adressent aux principaux avantages concurrentiels liés à l'Etat. De tels principes comprennent par exemple des conditions de financement conformes au marché, la neutralité fiscale et réglementaire, la prévention des avantages en matière d'information ou l'interdiction de subventionnement croisé.

Du point de vue de la procédure, il conviendrait en outre de veiller à une protection adéquate – civile ou administrative – des fournisseurs privés concernés. La possibilité de réclamer des dommages et intérêts ou d'exiger la restitution des bénéfices pourrait en outre renforcer l'effet (préventif) d'une telle loi. Enfin, l'introduction d'une procédure de notification et de contrôle pour les entreprises publiques qui prévoient de se lancer dans une activité économique privée pourrait également être examinée.<sup>37</sup> Cela permettrait de mettre un terme aux stratégies d'expansion discutables du point de vue de la politique réglementaire, telles que celles de BKW ou de la Poste suisse.

<sup>36</sup> Pour plus d'informations sur le modèle australien, voir par exemple Baumann (2019).

<sup>37</sup> Cela s'inspire de l'obligation d'annoncer prévue pour la RTS dans la loi fédérale sur la radio et la télévision (LRTV). Selon cette disposition, la RTS doit informer l'Ofcom au préalable lorsqu'elle entreprend des activités en dehors de sa concession.

## 6 Introduction d'une législation autonome sur les aides d'Etat

La variante de réforme la plus poussée consisterait à introduire une législation suisse autonome sur les aides d'Etat. On pourrait s'inspirer de l'actuel droit européen des aides d'Etat ou du «Subsidy Control Bill» britannique, ce qui garantirait une certaine équivalence des systèmes juridiques. Toutefois, il faut souligner que la Suisse suivrait alors une voie internationale particulière, car il n'y a guère de pays en dehors de l'UE qui se soient imposés volontairement un régime d'aide (voir section 3.4). Toutefois, l'UE – qui reste de loin le principal partenaire commercial de la Suisse – exigera tôt ou tard des conditions de concurrence équitables pour accéder à son marché unique. En ce sens, l'introduction d'un droit autonome en matière d'aides d'Etat (après l'échec de l'accord-cadre) pourrait être considérée comme une garantie à long terme de l'accès au marché intérieur de l'UE.

Serait-ce, comme le laissent entendre les cantons, un «sacrifice» trop important? Ne s'agirait-il pas d'un dommage collatéral qui bouleverserait le système fédéral suisse et engloberait des affaires auxquelles les cantons accordent une importance régionale ou locale? Comme mentionné à plusieurs reprises, de telles craintes paraissent exagérées, car c'est précisément dans le contexte local que les règles «de minimis» et les exemptions pour des questions de politique sociale, régionale ou environnementale sont souvent appliquées. Il n'est bien sûr pas exclu que l'une ou l'autre subvention cantonale (appréciée) doive être supprimée ou adaptée en raison de ses effets négatifs sur la concurrence. Il ne s'agit toutefois pas d'un «dommage collatéral», mais d'une simple mise en œuvre du principe de liberté économique ancré dans la Constitution et auquel les cantons sont également tenus.

Dans les faits, il serait naïf de penser qu'une majorité puisse être trouvée en Suisse pour l'introduction d'un droit des aides. Néanmoins, les discussions autour de l'échec de l'accord-cadre devraient avoir mis la problématique des aides sur la table, du moins dans certains cercles. Il faudrait profiter de cet élan pour sensibiliser l'opinion publique aux effets négatifs potentiels des subventions et pour aider le principe de la «neutralité concurrentielle», reconnu depuis longtemps au niveau international, à s'imposer en Suisse également.

La transparence et les mécanismes de contrôle constituent une condition minimale à cet égard. Alors que ces deux éléments existent déjà au niveau fédéral, il est urgent d'agir au niveau des cantons – le manque de transparence en matière de subventions doit prendre fin le plus rapidement possible. On peut partir du principe que l'instauration de la transparence et l'examen récurrent des effets d'une subvention sur la concurrence auraient déjà un effet disciplinant. Si cela ne s'avérait pas suffisant, il faudrait envisager d'autres étapes de réforme, comme des dates butoirs

concrètes pour les subventions, des règles spéciales pour les entreprises proches de l'Etat (comme le font déjà plusieurs pays) ou – en dernier recours – l'introduction d'un droit des aides inspiré de celui de l'UE.

## Bibliographie

- BAG, Bundesamt für Gesundheit (2021): Kennzahlen der Schweizer Spitäler 2019. Statistiken zur Krankenversicherung. Bern: März 2021.
- Baumann, Phil (2019): Wettbewerbsverzerrungen durch privatwirtschaftliche Staatstätigkeit. In: Luzerner Beiträge zur Rechtswissenschaft, 138. Zürich: Schulthess.
- BAV, Bundesamt für Verkehr (2020): Investitionsbeiträge für private Güterverkehrsanlagen. <https://www.bav.admin.ch/bav/de/home/verkehrsmittel/eisenbahn/gueterverkehr/investitionsbeitraege-fuer-private-gueterverkehrsanlagen-der-sch.html>. Consulté le le: 13.10.2021.
- BFE, Bundesamt für Energie (2019): 101.2 Millionen an Investitionsbeiträgen für Grosswasserkraftwerke. <https://www.bfe.admin.ch/bfe/de/home/news-und-medien/medienmitteilungen/mm-test.msg-id-74013.html>. Consulté le le: 13.10.2021.
- BFE, Bundesamt für Energie (2021): Rückerstattung Netzzuschlag – Zusammenstellung Kennzahlen 2017 und 2018. Bern: Mai 2021.
- Buomberger, Peter (2014): Auswege aus dem Regulierungsdickicht. Zürich: Avenir Suisse.
- Bundesrat (2008): Subventionsbericht 2008 des Bundesrats vom 30. Mai 2008. BBl 2008, S. 6229–6326.
- Bundesrat (2021): Klimapolitik: Der Bundesrat stellt die Weichen für eine neue Gesetzesvorlage. <https://www.uvek.admin.ch/uvek/de/home/uvek/medien/medienmitteilungen.msg-id-85164.html>. Consulté le: 13.10.2021.
- Claici, Adina und Pau, Elisa (2018): GCR Know How State Aid – Economics in State Aid. Brussels: Copenhagen Economics.
- Conseil d'État NE (2017): Rapport d'information du Conseil d'État au Grand Conseil en réponse au postulat de la commission des finances 15.114, du 4 février 2015, Hôpital neuchâtelois (HNE) – subventions pour prestations d'intérêt général (PIG). Neuchâtel: 2017.
- Cosandey, Jérôme; Roten, Noémi und Rutz, Samuel (2018): Gesunde Spitalpolitik. Zürich: Avenir Suisse.
- Dümmler, Patrick und Roten, Noémi (2018): Eine Agrarpolitik mit Zukunft. Zürich: Avenir Suisse.
- Dümmler, Patrick; Rühli, Lukas; Hug Alonso, Teresa und Bonato, Mario (2021): Wirkungsvolle Klimapolitik. Der liberale Weg zu einer CO<sub>2</sub>-neutralen Zukunft. Zürich: Avenir Suisse.
- EFK, Eidgenössische Finanzkontrolle (2020): Prüfung der wirtschaftlichen Nachhaltigkeit der Steuererleichterungen im Rahmen der Regionalpolitik. [https://www.efk.admin.ch/images/stories/efk\\_dokumente/publikationen/\\_wirtschaft\\_und\\_verwaltung/oeffentliche\\_finanzen\\_und\\_steuern/19437/19437BE-Endgueltige-Fassung-V04.pdf](https://www.efk.admin.ch/images/stories/efk_dokumente/publikationen/_wirtschaft_und_verwaltung/oeffentliche_finanzen_und_steuern/19437/19437BE-Endgueltige-Fassung-V04.pdf). Consulté le: 15.11.2021.
- EFV, Eidgenössische Finanzverwaltung (2020): Band 1 Bericht zur Staatsrechnung 2019. Bern: März 2020.
- EFV, Eidgenössische Finanzverwaltung (2021a): Subventionen, Subventionsüberprüfung. [https://www.efv.admin.ch/efv/de/home/themen/finanzpolitik\\_grundlagen/subv\\_subvueberpruef.html](https://www.efv.admin.ch/efv/de/home/themen/finanzpolitik_grundlagen/subv_subvueberpruef.html). Consulté le: 05.01.2021.
- EFV, Eidgenössische Finanzverwaltung (2021b): Subventionen nach Aufgabengebiet. In: Unveröffentlichte Rohdaten.
- EFV, Eidgenössische Finanzverwaltung (2021c): Datenbank der Bundessubventionen. [https://www.efv.admin.ch/efv/de/home/themen/finanzpolitik\\_grundlagen/subv\\_subvueberpruef/db\\_bundessubv.html](https://www.efv.admin.ch/efv/de/home/themen/finanzpolitik_grundlagen/subv_subvueberpruef/db_bundessubv.html). Consulté le: 18.10.2021.

- EFV, Eidgenössische Finanzverwaltung (2021d): Band 2B - Staatsrechnung 2020 der Verwaltungseinheiten Teil II (EFC, WBF, UVEK). Bern: März 2021.
- EFV, Eidgenössische Finanzverwaltung (2021e): Band 1 Bericht zur Staatsrechnung 2020. Bern: März 2021.
- EFV, Eidgenössische Finanzverwaltung (2021f): Detaillierte Daten FS – Standardauswertungen Kantone im Vergleich. <https://www.efv.admin.ch/efv/de/home/themen/finanzstatistik/daten.html>. Consulté le : 13.10.2021.
- ESTV, Eidgenössische Steuerverwaltung (2011): Welche Steuervergünstigungen gibt es beim Bund?. Bern: Februar 2011.
- ESTV, Eidgenössische Steuerverwaltung (2016): Was sind die Stempelabgaben?. <https://www.estv.admin.ch/estv/de/home/verrechnungssteuer/stempelabgaben/fachinformationen/stempelabgaben.html>. Consulté le : 23.08.2021.
- ESTV, Eidgenössische Steuerverwaltung (2017): Steuersatzänderung per 1. Januar 2018 für elektronische Zeitungen, Zeitschriften und Bücher ohne Reklamecharakter. Bern: Juni 2017.
- EU-Kommission, Europäische Kommission (2020a): WEISSBUCH - Gewährleistung fairer Wettbewerbsbedingungen bei Subventionen aus Drittstaaten. [https://ec.europa.eu/competition/international/overview/foreign\\_subsidies\\_white\\_paper\\_de.pdf](https://ec.europa.eu/competition/international/overview/foreign_subsidies_white_paper_de.pdf). Consulté le : 15.10.2021.
- EU-Kommission, Europäische Kommission (2020b): State aid Scoreboard 2019. [https://ec.europa.eu/competition/state\\_aid/scoreboard/state\\_aid\\_scoreboard\\_2019.pdf](https://ec.europa.eu/competition/state_aid/scoreboard/state_aid_scoreboard_2019.pdf). Consulté le : 12.10.2021.
- EU-Kommission, Europäische Kommission (2021a): State aid Scoreboard 2020. [https://ec.europa.eu/competition-policy/system/files/2021-06/state\\_aid\\_scoreboard\\_note\\_2020.pdf](https://ec.europa.eu/competition-policy/system/files/2021-06/state_aid_scoreboard_note_2020.pdf). Consulté le : 12.10.2021.
- EU-Kommission, Europäische Kommission (2021b): Aid by main objectives in current prices. [https://webgate.ec.europa.eu/comp/redisstat/databrowser/view/AID\\_SCB\\_OBJ/default/table?lang=en&category=AID\\_SCB\\_OBJ](https://webgate.ec.europa.eu/comp/redisstat/databrowser/view/AID_SCB_OBJ/default/table?lang=en&category=AID_SCB_OBJ). Consulté le : 15.10.2021.
- EU-Kommission, Europäische Kommission (2021c): Fragen und Antworten – Vorschlag für neue Verordnung gegen Verzerrungen im Binnenmarkt durch Subventionen aus Drittstaaten. Brüssel: Mai 2021.
- Eurostat (2022): GDP and main components (output, expenditure and income). <https://appsso.eurostat.ec.europa.eu/nui/submitViewTableAction.do>. Consulté le : 27.01.2022.
- Felder, Stefan; Gasser, Patrik und Meyer, Stefan (2021): Tarif- und Finanzierungsunterschiede im akutstationären Bereich zwischen öffentlichen Spitälern und Privatkliniken 2013-2019. <https://www.ospita.ch/api/rm/CH3U9Y8U3ZWC864/studie-ospita-2021-schlussbericht-def.pdf>. Consulté le : 09.11.2021.
- Hall, David (2002): EU competition policies and public services. In: Transfer: European Review of Labour and Research, 8(2), S. 198–213.
- Hirsbrunner, Simon (2017): Könnte die Schweiz ein Verbot staatlicher Beihilfen verkraften? In: Zeitschrift für Europarecht, 19(3), S. 60–66.
- Jeitziner, Bruno und Moes, Alowin (2011): Steuervergünstigungen des Bundes: Bestandesaufnahme und Optimierungsbedarf. In: Die Volkswirtschaft, (10), S. 50–55.
- Kantonsrat St.Gallen (2021): Kantonsratsbeschluss über den Sonderkredit zur Beteiligung an der Innovationspark AG und zur Gewährung von Betriebsbeiträgen vom 2. Februar 2021. nGS 2021–016.
- KdK, Konferenz der Kantonsregierungen (2018): Staatliche Beihilfen im Verhältnis Schweiz-EU. Bern: März 2018.
- KPMG (2018): Potenzielle Steuerschuld der Kantonalbanken - Die Finanziellen Auswirkungen einer Unterstellung der steuerbefreiten Kantonalbanken unter die Gewinn- und Kapitalsteuerpflicht im Jahr 2016. [https://www.efk.admin.ch/images/stories/efk\\_dokumente/publikationen/\\_wirtschaft\\_und\\_verwaltung/oeffentliche\\_finanzen\\_und\\_steuern/18076/18076BE\\_Studie\\_KPMG.pdf](https://www.efk.admin.ch/images/stories/efk_dokumente/publikationen/_wirtschaft_und_verwaltung/oeffentliche_finanzen_und_steuern/18076/18076BE_Studie_KPMG.pdf). Consulté le : 13.10.2021.

- KPMG (2021): Government Stimulus tracker. Government Response - Global landscape. <https://home.kpmg/xx/en/home/insights/2020/04/government-response-global-landscape.html>. Consulté le: 12.10.2021.
- McKinsey (2020): US coronavirus relief funds: A guide for state and local governments. <https://www.mckinsey.com/industries/public-and-social-sector/our-insights/%20us-coronavirus-relief-funds-a-guide-for-state-and-local-governments>. Consulté le: 12.10.2021.
- Moser, Peter und Ziegler, Andreas (2018): Gebäudeversicherungsmonopol und Beihilfenregelung der Europäischen Union - Gutachten zuhanden der Vereinigung Kantonalen Gebäudeversicherungen. Chur und Lausanne: November 2018.
- Müller, Jürg und Ammann, Basil (2020): Liquidität schützt vor Überschuldung nicht. Avenir Suisse Blog, 17. April. <https://www.avenir-suisse.ch/liquiditaet-schuetzt-vor-ueberschuldung-nicht/>. Consulté le: 23.09.2020.
- Müller, Jürg; Grabher, Laurenz und Ammann, Basil (2022): Wie hat sich die staatliche Förderung der Medien entwickelt? Avenir Suisse Blog, 5. Januar. <https://www.avenir-suisse.ch/wie-hat-sich-die-staatliche-foerderung-der-medien-entwickelt/>. Consulté le: 17.01.2022.
- OECD, Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (2010): Policy Roundtables – Competition, State Aids and Subsidies. <https://www.oecd.org/competition/sectors/48070736.pdf>. Consulté le: 12.10.2021.
- Oesch, Matthias (2012): Staatliche Subventionen und auswärtige Wirtschaftsteilnehmer. In: Zeitschrift für schweizerisches Recht, 131 (2012) I(Heft 3), S. 255–284.
- Oesch, Matthias (2013): Die (fehlende) Disziplinierung staatlicher Beihilfen durch Kantone. In: Aktuelle juristische Praxis, S. 1337–1348.
- Oesch, Matthias (2020): Schweiz - Europäische Union: Grundlagen, bilaterale Abkommen, autonomer Nachvollzug. Zürich: EIZ Publishing.
- Oesch, Matthias und Burghartz, Nina (2018): Die fehlende Disziplinierung staatlicher Beihilfen in der Schweiz. In: Die Volkswirtschaft, (5), S. 26–29.
- Oesch, Matthias und Renfer, Stefan (2021): Bundesgesetz über den Binnenmarkt (Binnenmarktgesetz, BGBM). In: Oesch, Matthias; Weber, Rolf H. und Zäch, Roger (Hrsg.): Wettbewerbsrecht II Kommentar - VKU, SVKG, VertBek, PüG, BöB, UWG, BGBM, THG (2., aktualisierte und erweiterte Auflage.). Zürich: Orell Füssli.
- Porrini, Donatella und Schwarze, Reimund (2014): Insurance models and European climate change policies: an assessment. In: European Journal of Law and Economics, 38(1), S. 7–28. Springer.
- Regierungsrat Kanton Zürich (2018): Regierungsrat beantragt Kantonsrat Verpflichtungskredit für den Innovationspark Zürich. <https://www.zh.ch/de/news-uebersicht/medienmitteilungen/2018/11/verpflichtungskredit-fuer-den-innovationspark-zuerich.html>. Consulté le: 03.11.2021.
- Rutz, Samuel (2016): Das Märchen vom Tafelsilber. Zürich: Avenir Suisse.
- Rutz, Samuel und Schmid, Lukas (2014): Von alten und neuen Pfründen– Wie die Kantone Monopole stützen statt Märkte fördern. Zürich: Avenir Suisse.
- Salvi, Marco (2018): Investitionskontrollen: der ungebetene Schutz. Zürich: Avenir Suisse.
- Schäfer, Fabian (2021): NZZ, Neue Zürcher Zeitung. Nach dem Scheitern des Rahmenvertrags denkt der Bundesrat daran, EU-Recht autonom zu übernehmen – ist das absurd, oder scheint es nur so?. 30.06.2021.
- Schöchli, Hansueli (2020): NZZ, Neue Zürcher Zeitung. Was die Vision des Schweizer Silicon Valley bisher ausgelöst hat. 14.05.2020.

- Schwarze, Reimund und Wagner, Gert G. (2009): Natural Hazards Insurance in Europe – Tailored Responses to Climate Change Needed. In: Working Papers in Economics and Statistics, University of Innsbruck.
- Schlittler, Thomas (2021): SonntagsBlick. Schweizer Grosskonzerne rufen nach staatlichen Subventionen. 13.06.2021.
- Staatskanzlei des Kantons Bern (2016): Netzwerkstandort Biel/Bienne des Swiss Innovation Park SIP; Objektkredit. <https://www.gr.be.ch/gr/de/index/geschaeft/geschaeft/suche/geschaeft.gid-087416a1ee824780b7d340615965b29b.html>. Consulté le: 02.11.2021.
- Switzerland Innovation (2021): About us: Funds. <https://www.switzerland-innovation.com/network-west/node/371>. Consulté le: 02.11.2021.
- S&P, S&P Global Ratings (2021): Zuercher Kantonalbank. Frankfurt: November 2021.
- Taboada, Diego und Cosandey, Jérôme (2022): Privat vor Staat - auch in der Prävention. Zürich: Avenir Suisse.
- VKG, Vereinigung Kantonaler Gebäudeversicherungen (2021): Erfolgsrezept KGV. <https://www.vkg.ch/de/%C3%BCber-uns/erfolgsrezept-kgv/>. Consulté le: 16.07.2021.
- Wanner, Christine (2002): 100 Jahre zeitgemäss - Meilensteine in der Brand- und Elementarschadenversicherung in der Schweiz. Bern: Vereinigung Kantonaler Feuerversicherungen.

**Zurich**

Rotbuchstrasse 46  
8037 Zurich  
tél +41 44 445 90 00  
fax +41 44 445 90 01

**Lausanne**

Chemin de Beau-Rivage 7  
1006 Lausanne  
tél +41 21 612 66 10

[www.avenir-suisse.ch](http://www.avenir-suisse.ch)  
[info@avenir-suisse.ch](mailto:info@avenir-suisse.ch)