

Empreinte étatique à l'échelon des cantons

Étude réalisée pour le compte du Secrétariat d'État à l'économie (SECO)

Dr Samuel Rutz

Melanie Häner

3 avril 2019

1 Contexte et objet de l'étude

En mars 2017, le Conseil national transmettait le postulat 15.3387 « Pour la libre concurrence. Contre les aides de l'État nuisant à la compétitivité », du Groupe libéral-radical. Ce dernier chargeait le Conseil fédéral de préparer à l'intention du Parlement un rapport exposant les formes et le volume des aides de l'Etat entraînant une distorsion de la concurrence, qui sont attribuées aux entreprises publiques et privées à tous les niveaux de l'Etat. Pour ce faire, le Secrétariat d'État à l'économie (SECO) a chargé Swiss Economics d'évaluer l'empreinte étatique des cantons suisses. La première étape a consisté à préparer pour tous les cantons une vue d'ensemble des prestations et des réductions de charges accordées, soit l'empreinte étatique élargie, qui recouvre notamment les aspects suivants :

1. les contributions allouées aux entreprises publiques ou privées ainsi qu'aux organismes privés sans but lucratif ;
2. les contributions d'investissement aux entreprises publiques ou privées ainsi qu'aux organismes privés sans but lucratif ;
3. les engagements financiers (cautionnements, garanties étatiques, garanties d'achat, etc.) et les subventions promises ;
4. les prêts (à taux réduit) ;
5. la vente de biens et de services à des conditions préférentielles ;
6. l'octroi de droits spéciaux sans appel d'offres ;
7. l'abandon de créances ;
8. les allègements fiscaux (p. ex. dans le cadre de la promotion économique cantonale) ;
9. les exonérations de droits et de taxes ;
10. les participations de l'État.

Les empreintes étatiques élargies par canton sont reportées dans des listes Excel détaillant les contributions financières annuelles, les garanties et les réductions de charges. Ces listes ont été constituées à partir de données et de sources d'information publiquement accessibles, comme les comptes d'État des cantons, des rapports d'activité, des articles de journaux, etc.¹ Chaque inscription est pourvue d'une désignation spécifique et comprend, chaque fois que possible, les montants pour les années 2015, 2016 et 2017. Dans la mesure où elles sont disponibles, les inscriptions s'accompagnent d'informations supplémentaires et les bénéficiaires des prestations sont désignés.

Dans un deuxième temps, un certain nombre de critères simples et transparents ont été appliqués afin d'exclure du calcul de l'empreinte élargie les montants et les prestations qui n'induisent visiblement aucune distorsion. On obtient ainsi une « empreinte restreinte » par canton. Ces empreintes restreintes par canton sont intégrées dans les mêmes listes Excel que les empreintes élargies, pour permettre de mieux visualiser l'application des critères de sélection aux différents postes comptables.

¹ L'Administration fédérale des finances (AFF) établit un rapport financier consolidé et harmonisé sur la base des comptes d'État transmis par les cantons. Si l'on dispose grâce à cette pratique de chiffres comparables pour tous les cantons, leur degré d'agrégation est tel qu'ils ne peuvent pas être utilisés pour établir l'empreinte par canton.

2 Structuration des empreintes cantonales

Les fichiers Excel présentant les empreintes cantonales sont tous structurés selon des critères unifiés. Ils comprennent chacun sept feuillets Excel :

1. **Un feuillet de couverture** : Outre la désignation du type d’empreinte présenté dans le fichier Excel et le nom du canton, le feuillet de couverture comporte une liste de liens vers les comptes d’État correspondants. Il présente par ailleurs les moyennes sur trois ans des diverses catégories représentatives de l’empreinte élargie et de l’empreinte restreinte.
2. **Contributions** : Le feuillet « Contributions » détaille les prestations financières allouées aux entreprises publiques ou privées ainsi qu’aux organismes sans but lucratif.
3. **Contributions aux investissements** : Pour autant que le permettent les règles applicables aux comptes d’État, ces contributions sont ventilées selon qu’elles sont destinées à des entreprises publiques ou privées ou encore à des organismes sans but lucratif.
4. **Engagements financiers** : Les engagements financiers sont répartis en trois sous-catégories : les « cautionnements », les « engagements conditionnels » et les « contrats de leasing/location ». Les engagements financiers comprennent également les paiements enregistrés en tant que subventions, les « subventions promises ».²
5. **Prêts** : Les prêts sont traités de manière très différente selon le canton. Certains ne mentionnent que le total des prêts accordés alors que pour d’autres, la répartition entre patrimoine financier et administratif ressort clairement du compte d’État. Les catégories de prêts sont avant tout fonction de la structuration choisie par chacun pour son compte d’État.
6. **Participations** : Ce feuillet détaille les participations de l’État dans des entreprises et des organisations. Elles comprennent typiquement des participations dans les banques cantonales, les hôpitaux, les centrales énergétiques, les Salines suisses, etc. Lorsque c’est possible, on distingue entre fonds provenant du patrimoine administratif et du patrimoine financier.
7. **Autres** : Ce feuillet regroupe les catégories restantes mentionnées plus haut. Il s’agit concrètement des biens et services vendus à des conditions préférentielles, de l’octroi de droits spéciaux sans appel d’offres, d’abandons de créances, d’allègements fiscaux, ainsi que d’exemptions de droits et de taxes. En règle générale, il s’agit de catégories qui ne sont pas toujours observables dans les comptes d’État et qui, à ce titre, ont fréquemment nécessité de consulter d’autres sources d’information. Ces informations sont par ailleurs souvent d’ordre qualitatif et ne fournissent donc pas d’indications quantitatives (ex. : cours de soutien au lancement et au développement de start-ups dans le cadre de la promotion économique régionale).

Les comptes d’État cantonaux se présentent de manière très hétérogène, tant du point de vue de leur structure que de leur ventilation ou de leur degré de détail. C’est pourquoi on a en général veillé, en élaborant les différents feuillets Excel, à reproduire la structure des comptes d’État de chaque canton. Définir une structure fixe pour toutes les sous-catégories des feuillets aurait entraîné nombre de problèmes insolubles. Ainsi, il aurait p. ex. été souhaitable de ventiler au moins les prêts entre patrimoine administratif et patrimoine financier pour tous les cantons. Cela aurait toutefois signifié que, dans les cantons qui ne définissent pas de subdivisions supplémentaires pour leurs prêts, il faille procéder à une attribution arbitraire.

² Dans certains cantons francophones, le terme « subventions » désigne des contributions. Du fait des numéros d’enregistrement, ces dernières ne figurent pas sur le feuillet « Engagements financiers » mais parmi les contributions.

En fin de compte, cette manière de faire conduit à des degrés de détail différents dans la représentation de l’empreinte étatique, ce qui limite les possibilités de comparaison. Dans les cantons pour lesquels le degré d’agrégation des dépenses des administrations est relativement élevé, l’empreinte étatique est souvent assez marquée. Cette dernière est par ailleurs aussi fonction de la répartition des tâches entre cantons et communes : un canton organisé de manière décentralisée, qui délègue nombre de ses tâches aux communes, aura forcément une empreinte moins marquée qu’un canton organisé de manière centralisée.

3 Procédure concrète d’établissement de l’empreinte élargie

Le tableau ci-dessous montre le schéma sur lequel on se base pour représenter concrètement l’empreinte cantonale élargie :

Étape 1 : Recherche dans les comptes d’État, les rapports annuels et les rapports d’activité selon les catégories ci-après

- Contributions à des entreprises et des organisations
- Contributions aux investissements
- Engagements financiers (cautions, subventions et engagements conditionnels)
- Prêts (si possible aussi la renonciation aux intérêts, du fait de l’octroi de conditions particulières)
- Participations de l’État

Étape 2 : Recherche étendue sur Internet pour compléter les catégories avec les mots-clés suivants

- « contributions », « contributions à des entreprises publiques », « contributions à des entreprises privées », « contributions à des organisations »
- « contributions aux investissements »
- « engagements financiers », « cautionnements », « subventions »,
- « engagements conditionnels »
- « prêts »
- « participations de l’État »

Étape 3 : Recherche étendue sur Internet concernant les catégories recensées sous « Autres »

- Remise de biens et de services à des conditions préférentielles (mots clés : « vente de biens à des conditions préférentielles », « vente de services à des conditions préférentielles », « conditions particulières »)
- Octroi de droits spéciaux sans appel d’offres (mot clef : « droits spéciaux »)
- Abandon de créances (mot clef : « abandon de créances »)
- Allègements fiscaux (mots clés : « allègements fiscaux », « institutions exemptées d’impôts », « allègements fiscaux + personnes juridiques »)

Étape 4 : Recherche supplémentaires en tenant compte des sources suivants

- Journaux régionaux et « Google Actualités »
- Sites Internet des cantons (en particulier les rubriques « promotion régionale » et « promotion économique »)
- Monitoring des cantons « Anciens et nouveaux monopoles cantonaux », Avenir Suisse (2014)

Les empreintes élargies ainsi définies ont été présentées aux cantons pour examen et prise de position. La plupart des cantons ont saisi cette opportunité. Leurs retours ont été pris en compte et intégrés dans les empreintes cantonales en conservant autant que possible la structure originale des feuillets Excel.

4 Affection des montant à l’empreinte cantonale élargie

On peut retenir qu’en général, l’affectation des montants aux catégories « contributions », « contributions aux investissements », « engagements financiers », « prêts » et « participations » a pu se faire sans grandes difficultés, puisque la plupart des cantons appliquent les mêmes codes comptables dans leurs comptes d’État. Cela facilite la comparaison entre les empreintes des différents cantons.

Au sein même des diverses catégories, comme mentionné précédemment, les comptes d’État des cantons diffèrent considérablement entre eux dans leur structure, leur organisation et leur degré de détail. Sous « contributions », par exemple, certains cantons comme St-Gall ou Berne ne définissent que des catégories très générales, alors que d’autres (Bâle-Ville, p. ex.) vont jusqu’à énumérer les différents bénéficiaires. Bâle-Ville ne distingue en revanche pas, pour les bénéficiaires des contributions, entre entités publiques et privées.

Même les prêts et les participations sont présentés de manière très variable. Il est par exemple fréquent, dans les comptes d’État, que l’on ne mentionne pas si les diverses catégories appartiennent au patrimoine financier ou administratif. Il est ainsi impossible dans les faits de juger si un prêt ou une participation servent ou non à l’exécution d’une tâche publique. Une série d’autres critères d’attribution – pourtant importants – ne sont pas mentionnés dans les comptes d’État cantonaux. C’est le cas de la ventilation entre entreprises publiques et privées, qui livrerait de précieuses informations sur la finalité des prêts et participations. S’agissant des prêts en particulier, il est extrêmement rare que l’on puisse voir s’ils ont été accordés à des conditions spéciales. Il serait pourtant essentiel de disposer de ces informations pour la deuxième étape de l’évaluation, où il s’agit de déterminer si un prêt entre ou non dans l’empreinte étatique restreinte.

Pour la catégorie « Autres », on ne trouve le plus souvent que des informations d’ordre qualitatif, puisque les prestations correspondantes ne sont pas saisies dans les comptes d’État des cantons. On dispose pour la plupart des cantons d’indications sur les allègements et les exemptions d’impôts. Des informations sur d’autres mesures de promotion économique comme la promotion du tourisme ou des start-ups sont également partiellement accessibles. On trouve en

outre des vues d'ensemble – très probablement incomplètes – concernant l'octroi de droits spéciaux sans appel d'offres, par exemple dans le domaine du ramonage ou de la mensuration officielle.

Dans l'ensemble, on peut constater que les comptes d'État des cantons ne permettent guère de tirer des conclusions sur le contexte dans lequel les avantages et réductions de charges déclarés ont été accordés.

5 Comparatif des empreintes cantonales élargies

Les informations contenues dans les différentes empreintes cantonales se trouvent résumées ci-après sous forme de tableaux pour chacune des trois années considérées (2015 à 2017), aux fins de comparaison approximative entre les cantons. Un quatrième tableau présente les moyennes sur trois ans. On évitera d'opérer des additions entre les différentes catégories, car cela reviendrait à mélanger les valeurs de flux et de stocks. Un prêt constitue ainsi typiquement une valeur de stock, qui apparaît dans les comptes d'État sur toute sa durée, à la différence d'un montant approuvé annuellement, qui est une valeur de flux.

Concernant les montants consignés dans les tableaux 1 à 4, rappelons qu'il faut les interpréter avec une certaine prudence. Pour les « contributions », par exemple, il est important de remarquer que dans certains cantons, elles comprennent les flux financiers vers les collectivités publiques, qui ne nous intéressent pas dans le cas présent. Cela s'explique par le fait que les montants figurant dans les divers comptes d'État (Bâle-Campagne, p. ex.) ne sont recensés que sous forme groupée, sous le titre « contributions aux collectivités et aux tiers ». Retenons par ailleurs que la plupart des « engagements financiers » (tels que les garanties d'État accordées aux banques cantonales) ne sont pas quantifiés dans les comptes d'État. La prudence est par ailleurs de mise pour les contributions aux investissements. Certains cantons (Thurgovie, p. ex.) font figurer dans leurs comptes d'État uniquement les chiffres présentés dans le bilan et non les montants individuels, ce qui rend impossible toute addition sur plusieurs années.

L'examen des trois premiers tableaux révèle que les montants saisis sur les trois années considérées demeurent relativement constants. Seules les rubriques « contributions » et « engagements financiers » affichent une progression abrupte de 4, resp. 3 milliards de francs entre 2015 et 2016. Pour les « contributions », cela tient au fait que le montant correspondant à l'année 2015 pour le canton de Berne ne figure pas (encore) dans le compte d'État. S'agissant des « engagements financiers », la différence s'explique par la garantie d'État introduite en 2016 en faveur de la caisse de pension de Bâle-Ville. Par ailleurs, les participations progressent d'un peu moins de 1,5 milliard de francs entre 2016 et 2017.

Le bloc de loin le plus important en termes d'empreinte cantonale est celui des engagements financiers. Si l'on considère le tableau 4, il totalise plus de 27 milliards de francs en moyenne sur trois ans. Il se pourrait toutefois que l'on sous-estime systématiquement la place des engagements financiers dans les empreintes cantonales, puisqu'ils ne sont souvent pas chiffrés dans les comptes d'État (ex. : garanties d'État octroyées aux banques cantonales). À environ 20 milliards de francs au total, la catégorie « contributions » représente elle aussi un poste important. Les participations agrégées des cantons se montent à quelque 15 milliards de francs. Les prêts et les contributions aux investissements totalisent pour leur part quelque 6 milliards, resp. 2 milliards de francs par an.

Les différences considérables entre les cantons représentent un autre fait remarquable. Au poste « contributions », p. ex., le canton de Berne enregistrait une moyenne de 3,2 milliards de francs, alors que Lucerne ne consacrait pas plus de 3 millions de francs par an à ce poste. Le tableau est encore plus contrasté pour ce qui touche aux « engagements financiers » : si Genève leur attribuait 11 milliards de francs en 2017, le montant alloué au compte d'État du canton de Thurgovie pour la même année ne dépassait pas 1 million de francs. On observe des différences du même ordre pour d'autres catégories également. La question, en fin de compte, est de savoir si ces différences reposent sur les politiques spécifiques menées par chaque canton concernant l'octroi de prestations et l'allègement des charges, ou s'il ne faut pas plutôt en chercher les raisons dans la structuration et le degré de détail choisis par chaque canton pour son compte d'État. Un montant important figurant dans l'empreinte d'un canton peut ainsi être simplement la conséquence d'un niveau élevé d'agrégation dans la présentation des comptes. À l'inverse, un montant modeste peut s'expliquer par un renoncement à chiffrer une garantie d'État pourtant bel et bien accordée.

On peut par ailleurs observer dans les tableaux une certaine différence entre cantons romands et alémaniques pour ce qui touche à l'établissement des comptes d'État. Le canton de Genève, en particulier, se distingue par la taille considérable de son empreinte. Il affiche d'ailleurs des chiffres importants dans toutes les catégories recensées, mais surtout dans la catégorie des engagements financiers, auxquels il consacre en moyenne 11,7 milliards de francs par année. À titre de comparaison, le Valais, qui se classe au deuxième rang en termes d'engagements financiers, inscrit un montant de 2,5 milliards de francs environ à ce poste, soit moins d'un quart du total genevois. Les cantons de Neuchâtel (2,2 milliards) et de Vaud (1,6 milliard) affichent eux aussi des montants relativement élevés, soit les quatrième et sixième montants les plus élevés du tableau 4. On ne peut toutefois exclure que cela résulte moins de différences dans les politiques financières que de la structuration des comptes d'État.

Tableau 1: Empreinte élargie des cantons 2015 (en millions de Fr.)

	Contributions	Contributions aux investissements	Prêts *	Engagements financiers **	Participations
AG	1'305	21	384	474	777
AI	35	8 ^c	30	28	2
AR	51	16 ^e	39	n/a	62
BE	n/a	478	n/a	1'311	264
BL	532 ^a	34	223	565	359
BS	916 ^b	50	576	2	2'005
FR	647	6	156	1'573	143
GE	2'294	69	874	12'327	2'344
GL	50	7	7	4	97
GR	481	63	204 ⁱ	180	301
JU	157	43	11	61	23
LU	2	12	2	152	677
NE	572	9	91	2'256	115
NW	33	22	12 ⁱ	n/a	119
OW	68	4	6	150	23
SG	1'356	14	224	30	1'224 ^j
SH	157	28	35	0	96
SO	510	3	77	160	145
SZ	181	57 ^f	84	2	2
TG	574	4 ^g	238	51	1'140
TI	757	28	519	50	336
UR	43	3 ^h	10	n/a	49
VD	2'010	117	356	1'302	180
VS	790	48	531	2'325	110
ZG	141 ^d	1	41	3	106 ^j
ZH	1'863	71	908	2'340	4'063
Total	15'525	1'216	5'638	25'346	14'762

* Les engagements à moyen et à long termes ne sont pas pris en compte dans ces chiffres.

** Hors crédits extraordinaires ni crédits additionnels

^a y compris les « contributions aux collectivités et aux tiers » ; ^b les « lux financiers » comprennent des écritures n'entrant dans aucune des trois sous-catégories définies ; ^c y compris les « contributions propres »/« contributions d'investissement propres » ; ^d total des contributions aux collectivités et aux tiers ; ^e sans les contributions d'investissement aux entreprises privées, du fait du risque de double comptabilisation ; ^f sans les crédits d'engagement ; ^g chiffres du bilan ; ^h montants uniquement, pas de totalisation des avoirs ; ⁱ sans placements financiers à court terme ; ^j capital social.

Tableau 2: Empreinte élargie des cantons 2016 (en millions de Fr.)

	Contributions	Contributions aux investissements	Prêts *	Engagements financiers **	Participations
AG	1'307	9	366	515	777
AI	36	9 ^c	30	28	2
AR	105	22 ^e	40	1	50
BE	3'144	1'090	n/a	2'202	461
BL	526 ^a	16	253	346	367
BS	1'007 ^b	243	936	2'271	1'843
FR	648	1	149	1'677	159
GE	2'307	65	1'062	11'575	2'425
GL	51	5	6	21	97
GR	450	96	208 ⁱ	180	301
JU	157	36	11	60	23
LU	4	11	0	154	677
NE	480	8	98	2'164	115
NW	34	19	11 ⁱ	n/a	119
OW	71	3	6	143	23
SG	1'397	7	243	29	1'224 ^j
SH	154	38	55	0	96
SO	541	2	77	201	138
SZ	212	16 ^f	78	2	2
TG	617	2 ^g	238	1	1'146
TI	771	41	541	47	337
UR	74	3 ^h	20	n/a	50
VD	2'806	120	337	1'632	180
VS	799	43	503	2'422	166
ZG	142 ^d	7	32	2	108 ^j
ZH	1'955	40	647	2'459	4'196
Total	19'795	1'952	5'947	28'132	15'082

* Les engagements à moyen et à long terme ne sont pas pris en compte dans cette compilation.

** Sans crédits extraordinaires ni crédits additionnels

^a y compris les « contributions aux collectivités et aux tiers » ; ^b les « flux financiers » comprennent des écritures ne rentrant dans aucune des trois sous-catégories définies ; ^c y compris les « contributions propres »/« contributions d'investissement propres » ; ^d total des contributions aux collectivités et aux tiers ; ^e sans les contributions d'investissement aux entreprises privées, du fait du risque de double comptabilisation ; ^f sans les crédits d'engagement ; ^g chiffres du bilan ; ^h montants uniquement, pas de totalisation des avoirs ; ⁱ sans placements financiers à court terme ; ^j capital social.

Tableau 3: Empreinte élargie des cantons 2017 (en millions de Fr.)

	Contributions	Contributions aux investissements	Prêts *	Engagements financiers **	Participations
AG	1'340	11	339	501	777
AI	35	9 ^d	30	28	2
AR	105	26 ^e	53	4	44
BE	3'271	1'074	574	2'317	601
BL	1'058 ^a	4	314	349	376
BS	1'037 ^b	227	953	2'307	1'842
FR	667	1	151	1'417	158
GE	2'366	100	1'033	11'196	2'510
GL	57	2	3	21	97
GR	448	86	212 ⁱ	176	301
JU	160	33	13	54	23
LU	3	6	2	164	677
NE	456	7	111	2'142	115
NW	34	8	10 ⁱ	n/a	119
OW	68	4	3	160	23
SG	1'435	11	416	24	1'938 ^j
SH	154	18	46	10 ^k	96
SO	540	1	76	196	344
SZ	217	15 ^f	24	2	53
TG	617	5 ^g	287	1	1'264
TI	788	41	281	28	397
UR	76	1 ^h	32	n/a	50
VD	2'514	119	345	1'583	180
VS	834	58	519	2'689	166
ZG	147 ^d	10	25	3	115 ^j
ZH	2'128	82	602	2'216	4'190
Total	20'555	1'959	6'454	27'588	16'458

* Les engagements à moyen et à long terme ne sont pas pris en compte dans ces chiffres.

** Sans crédits extraordinaires ni crédits additionnels

^a y compris les « contributions aux collectivités et aux tiers » ; ^b les « flux financiers » comprennent des écritures ne rentrant dans aucune des trois sous-catégories définies ; ^c y compris les « contributions propres » / « contributions d'investissement propres » ; ^d total des contributions aux collectivités et aux tiers ; ^e hors contributions d'investissement aux entreprises privées, du fait du risque de double comptabilisation ; ^f hors crédits d'engagement ; ^g chiffres du bilan ; ^h montants uniquement, pas de totalisation des avoirs ; ⁱ hors placements financiers à court terme ; ^j capital social ; ^k 10 000 000 Fr. maximum.

Tableau 4: Empreinte élargie des cantons en moyenne sur trois ans (en millions de Fr.)

	Contributions	Contributions aux investisse- ments	Prêts *	Engagements financiers **	Participations
AG	1'317	14	363	496	777
AI	36	9 ^c	30	28	2
AR	87	21 ^e	44	2	52
BE	3'207	881	574	1'944	442
BL	705 ^a	18	263	420	367
BS	987 ^b	173	822	1'527	1'896
FR	654	3	152	1'556	154
GE	2'322	78	1'033	11'699	2'426
GL	53	5	5	15	97
GR	460	81	208 ⁱ	179	301
JU	158	37	12	58	23
LU	3	10	1	157	677
NE	502	8	100	2'187	115
NW	33	16	11 ⁱ	n/a	119
OW	69	4	5	151	23
SG	1'396	10	294	28	1'462 ^j
SH	155	28	45	4	96
SO	531	2	77	185	209
SZ	203	29 ^f	62	2	19
TG	603	4 ^g	254	18	1'183
TI	772	37	447	41	356
UR	64	3 ^h	21	n/a	50
VD	2'514	119	345	1'583	180
VS	808	50	518	2'479	147
ZG	143 ^d	6	33	4	110 ^j
ZH	1'982	64	719	2'338	4'150
Total	19'764	1'710	6'438	27'101	15'433

* Les engagements à moyen et à long terme ne sont pas pris en compte dans ces chiffres

** Sans crédits extraordinaires ni crédits additionnels

^a y compris les « contributions aux collectivités et aux tiers » ; ^b les « flux financiers » comprennent des écritures ne rentrant dans aucune des trois sous-catégories définies ; ^c y compris les « contributions propres »/« contributions d'investissement propres » ; ^d total des contributions aux collectivités et aux tiers ; ^e hors contributions d'investissement aux entreprises privées, du fait du risque de double comptabilisation ; ^f hors crédits d'engagement ; ^g chiffres du bilan ; ^h montants uniquement, pas de totalisation des avoirs ; ⁱ hors placements financiers à court terme ; ^j capital social.

6 Calcul de l’empreinte restreinte

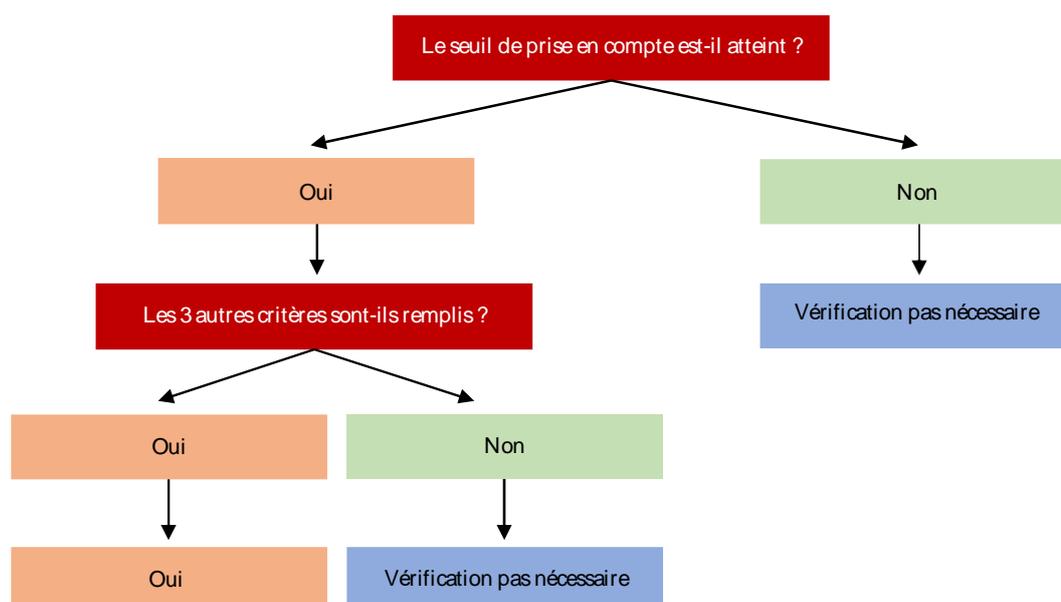
Pour calculer l’empreinte étatique restreinte, on commencera par déterminer quels sont les critères devant être pris en compte. Le SECO a défini quatre critères, à remplir cumulativement, pour qu’un poste de l’empreinte étatique élargie entre dans le calcul de l’empreinte restreinte :

1. **Seuil de minimis** : Seuls sont pris en compte les montants qui ont dépassé une valeur de 200 000 francs au cours des trois dernières années. On s’assure ainsi que le calcul de l’empreinte restreinte exclut les montants qui ne conduisent pas en pratique à des distorsions de concurrence significatives et qui, à ce titre, ne font pas l’objet du postulat 15.3387.
2. **Notion d’entreprise** : Les fonds d’origine étatique ne sont pris en compte que dans la mesure où ils peuvent entraîner un avantage financier pour l’entreprise. On se réfère en cela à une acception purement fonctionnelle de l’entreprise, telle que la définit la loi sur les cartels : est soumise à celle-ci toute entreprise engagée dans le processus économique qui offre ou acquiert des biens ou des services, indépendamment de son organisation ou de sa forme juridique. Le critère décisif est donc l’exercice d’une activité économique. Le fait de viser ou non un but lucratif est sans importance.
3. **Distorsion de la concurrence** : Il faut que l’avantage économique conféré au bénéficiaire des fonds d’origine étatique permette à ce dernier d’améliorer son positionnement face à ses concurrents sur un certain marché en Suisse. L’empreinte restreinte ne comprend dès lors que les fonds pouvant conduire à une distorsion de la concurrence sur un marché suisse. Il n’est pas nécessaire que la concurrence intercantonale subisse effectivement une distorsion, la simple possibilité qu’il y en ait une suffit pour remplir ce critère.
4. **Contributions à la sécurité sociale** : Les participations des cantons au financement des assurances sociales comme l’AVS ou l’AI n’entrent pas dans le calcul de l’empreinte restreinte.

7 Approche concrète visant à calculer l’empreinte restreinte

Alors que le premier des critères mentionnés au point 6 s’applique de manière automatique et uniforme à toutes les positions, il se peut que les critères n° 2 et 3 requièrent un examen attentif de la situation. Les critères s’appliquant de manière cumulative, le montant n’entrera dans le calcul de l’empreinte restreinte que si l’on peut établir de manière quasi certaine que le paiement considéré est destiné à une entreprise (au sens du critère n° 2), ET qu’il entraîne bel et bien une distorsion de la concurrence sur un marché suisse (au sens du critère n° 3) ET qu’il n’est pas destiné à la sécurité sociale (critère n° 4).

Le schéma en page suivante éclaire le processus :



Dans les cas où le seuil de minimis n'était pas atteint, il n'y avait pas lieu d'examiner les trois autres critères et le cas a pu être classé. En revanche, lorsque ce montant était atteint ou dépassé, les critères 2 à 4 ont été examinés. Si l'un d'eux n'était pas rempli, la procédure a été abandonnée, et l'indication « pas de vérification nécessaire » a été apposée pour les deux autres critères. Si tous ont été remplis au final, la mention « Oui » a été saisie dans les cases correspondantes du fichier Excel, et le montant correspondant a été repris dans l'empreinte restreinte. Cette approche a pour avantage d'éviter toute application inutile et arbitraire des quatre critères, puisqu'il est souvent difficile, en particulier pour les petits montants (en-deçà du seuil de minimis), d'évaluer l'étendue des distorsions de la concurrence qu'ils pourraient entraîner.

De manière générale, on remarquera que pour appliquer les critères 2 à 4, on ne disposait souvent que de très peu d'informations, raison pour laquelle on a veillé à une application uniforme dans les cantons. Ainsi, en l'absence de spécifications particulières, les contributions aux hôpitaux ont été systématiquement intégrées dans l'empreinte restreinte, tandis que l'on a choisi d'ignorer les distorsions de la concurrence possiblement induites par les prestations d'intérêt général.³ L'exemple du financement des hôpitaux montre clairement que le classement des différents montants dans une catégorie ou une autre laisse souvent une certaine marge d'appréciation. C'est aussi pourquoi on a travaillé avec des éléments « drop down » interactifs dans les listes Excel, de manière à faciliter l'adaptation des évaluations en cas de mise à disposition d'informations complémentaires à l'avenir.

³ Les prestations d'intérêt général sont versées notamment pour préserver les capacités des hôpitaux dans le cadre de la politique régionale, ainsi qu'au titre de la recherche et de l'enseignement universitaire. Tant qu'elles ne sont pas « détournées » par les cantons à des fins de subventionnement (caché) des hôpitaux, elles ne devraient pas entraîner de distorsions de la concurrence.

8 Comparatif des empreintes cantonales restreintes

Le tableau 5 montre les moyennes des empreintes cantonales restreintes sur trois ans.⁴ On reconnaîtra sans peine que les participations ne font pas partie de l’empreinte restreinte, étant donné que le montant d’une participation de l’État ne constitue pas en soi un indice d’une distorsion de concurrence.

entre l’empreinte restreinte et l’empreinte élargie tient aux montants des engagements financiers. Tandis que la moyenne sur trois ans de l’empreinte élargie avoisine les 27 milliards de francs, celle de l’empreinte restreinte n’est que d’environ 7 milliards. Cela tient principalement au fait que dans certains cantons, il est possible d’exclure en grande partie les engagements financiers destinés aux caisses de pension de droit public, puisque ces dernières n’entrent pas en concurrence avec les autres caisses de pension (privées) et que le critère « distorsion de la concurrence » n’est ainsi pas rempli. Dans le canton de Berne, p. ex., on a ainsi pu exclure de l’empreinte restreinte les engagements de garantie destinés aux caisses de pension cantonales et à la Caisse d’assurance du corps enseignant bernois. La situation était similaire dans le canton de Genève, ce qui a permis de grandement relativiser les engagements financiers très élevés, à 11,7 milliards de francs, dans l’empreinte élargie. Ce type de relativisation a pour effet de réduire sensiblement l’écart entre cantons romands et alémaniques qui se dessinait auparavant dans les empreintes restreintes.

Comme pour les empreintes élargies, il faut faire preuve de prudence dans l’interprétation des empreintes restreintes. Dans les cantons qui tendent à agréger fortement les montants portés aux comptes d’État en particulier, on risque de voir une empreinte restreinte relativement élevée. Inversement, plus les diverses positions et contributions sont inscrites de manière détaillée, et plus il est probable qu’elles ne dépassent pas le seuil de prise en compte dans l’empreinte restreinte.

⁴ Etant donné que le critère du seuil de prise en compte correspond à une moyenne sur trois ans, il n’est pas possible d’établir l’empreinte restreinte pour chaque année séparément.

Tableau 5: Empreinte restreinte des cantons en moyenne sur trois ans (en millions de Fr.)

	Contributions	Contributions aux investissements	Prêts *	Engagements financiers **
AG	1'232	14	359	380
AI	15	8 ^c	30	28
AR	70	3 ^e	44	2
BE	3'207	881	574	901
BL	321 ^a	18	263	297
BS	593 ^b	168	822	120
FR	441	3	152	266
GE	2'322	78	1'033	1'598
GL	46	5	5	15
GR	433	81	208 ⁱ	179
JU	152	37	12	58
LU	2	10	1	153
NE	274	8	100	8
NW	11	8	11 ⁱ	n/a
OW	63	3	5	125
SG	1'101	5	294	21
SH	120	23	0	4
SO	246	2	76	153
SZ	190	29 ^f	56	2
TG	563	1 ^g	254	0
TI	659	36	447	41
UR	49	3 ^h	20	n/a
VD	2'420	119	345	1'582
VS	808	50	518	1'088
ZG	95 ^d	6	33	4
ZH	1'982	64	719	299
Total	17'415	1'663	6'381	7'324

* Les engagements à moyen et à long terme ne sont pas pris en compte dans cette compilation.

** Sans crédits extraordinaires ni crédits additionnels

^a y compris les « contributions aux collectivités et aux tiers » ; ^b les « flux financiers » comprennent des écritures ne rentrant dans aucune des trois sous-catégories définies ; ^c y compris les « contributions propres »/« contributions d'investissement propres » ; ^d total des contributions aux collectivités et aux tiers ; ^e sans les contributions d'investissement aux entreprises privées, du fait du risque de double comptabilisation ; ^f sans les crédits d'engagement ; ^g chiffres du bilan ; ^h montants uniquement, pas de totalisation des avoirs ; ⁱ sans placements financiers à court terme ; ^j capital social.

9 Conclusion

La présente étude a pour objectif – en réponse au postulat 15.3387 « Pour la libre concurrence. Contre les aides de l'État nuisant à la compétitivité » – de fournir des points de repère pour estimer l'étendue de la distorsion de la concurrence occasionnée par les mesures prises au niveau des cantons, en se fondant sur les informations librement accessibles. Nous nous sommes référés à la méthodologie prescrite par le SECO afin d'établir une empreinte élargie et une empreinte restreinte pour chaque canton sur les années 2015, 2016 et 2017. La prudence est toutefois de mise pour interpréter les montants pris en compte dans chacun des deux types d'empreinte. Il ne serait par exemple pas approprié d'assimiler à des aides les montants retenus au titre de l'empreinte restreinte. La prise en compte d'un montant dans l'empreinte restreinte signifie simplement (mais clairement) que, sur la base des informations disponibles, une distorsion de la concurrence sur le marché suisse ne peut être exclue.

Pour juger si les différentes contributions financières peuvent effectivement induire des distorsions de la concurrence, il faudrait procéder à des recherches poussées, qui ne sont guère réalisables sans l'aide des cantons. En effet, ces derniers ne mettent pour l'instant pas, ou pas systématiquement à disposition d'informations publiques qui permettraient de connaître les raisons concrètes pour lesquelles telle prestation ou tel allègement de charges ont été accordés. Même si ce type d'informations étaient rendues accessibles par les cantons, il faudrait analyser un à un les montants inscrits dans l'empreinte restreinte, dès lors que l'impact sur le marché reste encore et toujours le critère décisif pour déterminer si une mesure étatique peut entraîner des distorsions sur le marché.

swiss economics

Swiss Economics SE AG
Weinbergstrasse 102
CH-8006 Zürich

T: +41 (0)44 500 56 20
F: +41 (0)44 500 56 21

office@swiss-economics.ch