



Berne, le 24 novembre 2021

L’empreinte étatique

Rapport du Conseil fédéral
en réponse au postulat 15.3387 du Groupe libé-
ral-radical du 4 mai 2015

Table des matières

1	Introduction	4
2	Structure et définition	5
	2.1 Remarques introductives.....	5
	2.2 L’empreinte étatique élargie	7
	2.3 L’empreinte étatique restreinte	8
3	Empreinte élargie et empreinte restreinte de la Confédération	9
	3.1 Contributions	11
	3.2 Contributions aux investissements	12
	3.3 Engagements financiers	12
	3.4 Prêts	15
	3.5 Vente de biens et de services à des conditions préférentielles	15
	3.6 Octroi de droits spéciaux sans appel d’offres	16
	3.7 Abandon de créances	17
	3.8 Allègements fiscaux	17
	3.9 Exonérations des redevances	20
	3.10 Participations publiques	20
4	L’empreinte élargie et l’empreinte restreinte des cantons	21
5	Solutions possibles	22
6	Conclusions	23

Résumé

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'attention du Parlement un rapport exposant les formes et le volume des aides publiques entraînant une distorsion de la concurrence et attribuées aux entreprises publiques et privées par tous les niveaux de l'État. Le rapport devait en outre montrer par quels moyens empêcher les aides de l'État d'exercer un effet de distorsion de la concurrence.

C'est là une tâche ambitieuse, pour deux raisons. D'une part, la notion d'aide étatique n'existe pas en droit suisse. D'autre part, un examen approfondi de tous les avantages octroyés par les pouvoirs publics pour vérifier s'ils remplissent les critères d'une aide de l'État s'avérerait extrêmement laborieux, même dans les cas apparemment les plus simples, et nécessiterait nombre d'informations non accessibles publiquement.

C'est pourquoi le rapport suit une approche pragmatique. Il commence par délimiter « l'*empreinte étatique élargie* », en dressant un inventaire aussi complet que possible des avantages et allègements accordés par l'administration fédérale centrale. Il exclut ensuite de cette liste tous les postes qui ne constituent manifestement pas des aides de l'État au sens où l'entend le postulat. Les postes restants correspondent à « l'*empreinte étatique restreinte* ». Celle-ci ne peut donc pas être considérée comme équivalente à la somme des aides de l'État. Seul un nombre restreint de postes parmi ceux pris en compte dans l'empreinte élargie sont des aides étatiques. Selon la définition retenue, ce nombre peut sensiblement différer du volume effectif d'aides étatiques, puisque les critères appliqués sont très prudents.

L'empreinte restreinte montre qu'il existe de nombreuses formes d'avantages susceptibles de fausser la concurrence et que leur volume est potentiellement important. À l'échelon de la Confédération, elle compte 248 postes individuels, dont la plupart peuvent être attribués aux catégories contributions, participations ou allègements fiscaux. Avec plus de 24 milliards, les allègements fiscaux sont la catégorie qui pèse le plus lourd. D'une manière générale, il est difficile ici d'exclure ou de quantifier une distorsion de la concurrence.

La même approche a été retenue à l'échelon des cantons. Pour évaluer les empreintes cantonales élargie et restreinte, une étude externe a été commanditée.

Pour des raisons liées aux ressources à disposition, l'échelon des communes n'a pas été retenu. Établir une empreinte étatique pour les plus de 2000 communes suisses dépasserait en effet le cadre d'un rapport comme celui-ci, et, qui plus est, ne fournirait vraisemblablement pas d'informations supplémentaires. Enfin, le seuil de prise en compte ne serait dans bien des cas pas atteint.

1 Introduction

Le terme d'« aides de l'État » peut désigner une variété de mesures de soutien destinées à des entreprises individuelles ou à certaines branches d'activité. Ces mesures peuvent s'avérer judicieuses pour poursuivre des intérêts publics ou pour des motifs économiques, en particulier en cas de défaillance du marché, si les mécanismes de marché ne suffisent pas à assurer une allocation efficiente des ressources. C'est souvent le cas par exemple pour des biens publics, ou lors de la présence d'externalités et que les mécanismes de marché seuls ne garantissent pas un approvisionnement efficient. Les aides d'Etat peuvent toutefois aussi déployer des effets nuisibles, susceptibles d'éclipser leurs effets positifs, tout particulièrement quand le marché fonctionne correctement. Parmi ces effets nuisibles, on trouve la préservation de conditions de marché non optimales (maintenir artificiellement en vie des entreprises inefficaces) ou, phénomène lié, l'emploi inefficent des deniers publics. Mais le principal problème provient des distorsions de concurrence que peuvent entraîner les aides étatiques. Ces dernières peuvent faciliter les abus de position dominante, en empêchant des concurrents potentiels d'accéder aux investissements, ou en permettant à une entreprise d'évincer d'un marché des concurrents pourtant plus efficaces. Forts de ce constat, les auteurs du postulat exigent une analyse approfondie des formes et du volume des aides étatiques actuellement octroyées. Le présent rapport a par ailleurs pour objet d'identifier des approches permettant de réduire ces effets de distorsion.

La notion d'aide de l'État est particulièrement usitée dans la législation européenne. Si elle y est prise dans une acception très large, elle vise en priorité les distorsions de la concurrence¹ et les entraves au commerce. À l'art. 107, al. 1, du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (TFUE), une mesure n'est assimilée à une aide de l'État que lorsqu'elle fausse ou est de nature à fausser la concurrence sur un marché, et qu'elle affecte les échanges entre les Etats membres. La notion de subvention inscrite dans la législation de l'OMC place elle aussi l'accent sur les formes de l'action étatique susceptibles de restreindre la concurrence transfrontalière². Les deux corps réglementaires visent à prévenir les distorsions de la concurrence dans le commerce transfrontalier. Ni la notion d'aide de l'Etat dans la législation européenne ni celle de subvention évoquée dans la législation de l'OMC ne correspondent dès lors vraiment à celle d'aide de l'État développée dans le postulat, qui considère en premier lieu les distorsions de concurrence au sein même du pays³. Il serait donc mal avisé de vouloir tirer des parallèles directs entre la problématique abordée dans le cadre du postulat et celle appréhendée dans les législations de l'UE et de l'OMC.

Le droit suisse ne connaît pas, en principe, la notion d'aide étatique, qui est d'ordre avant tout économique. Elle n'apparaît dans le droit suisse que dans le titre de l'art. 103

¹ Il ne suffit pas, pour qu'il y ait distorsion de concurrence, qu'une subvention confère un avantage sélectif. Un avantage sélectif est toutefois suffisant pour que le critère de la distorsion potentielle de la concurrence soit rempli et donc que la mesure soit retenue au titre de l'empreinte restreinte, puisque l'on ne peut exclure une distorsion de la concurrence.

² Voir en particulier à ce propos l'Accord sur les subventions et les mesures compensatoires du 15 avril 1994 (annexe 1A.13 à l'Accord instituant l'Organisation mondiale du commerce ; RS 0.632.20).

³ On peut néanmoins tirer des parallèles avec la notion d'aide de l'État dans la législation européenne dès lors que les avantages sont conférés par certains cantons et qu'ils sont susceptibles de fausser la concurrence dans le marché intérieur en faveur des entreprises sises dans ces mêmes cantons. Lorsqu'en revanche les avantages sont conférés par la Confédération, on peut difficilement parler d'une distorsion de concurrence entre les cantons.

de la loi fédérale du 21 novembre 1948 sur l'aviation (LA)⁴, qui transpose dans la législation suisse⁵ l'interdiction des aides d'État avec possibilité de justification inscrite à l'art. 13 de l'accord entre la Confédération et la Communauté européenne sur le transport aérien (ATA)⁶. Au niveau fédéral, il convient de citer la loi sur les subventions⁷ (LSu), qui vise à garantir que les subventions (aides financières et indemnités) ne soient allouées que si elles sont suffisamment motivées, que le but auquel elles tendent sera atteint de manière économique et efficace, qu'elles sont allouées selon des principes uniformes et équitables et qu'elles sont fixées conformément aux impératifs de la politique financière. Les notions d'aide financière et d'indemnités y sont elles aussi définies, et ne sont pas tout à fait équivalentes à celle d'aide de l'État au sens du postulat. En particulier, tous les avantages au sens de la LSu ne sont pas pris en compte dans le postulat, et à l'inverse, tous les avantages qui y sont mentionnés ne sont pas couverts par la LSu. De même, bien qu'il existe au niveau fédéral une base de données recensant toutes les subventions fédérales au sens de la LSu⁸, il n'existe pas d'énumération exhaustive des mesures étatiques dont on pourrait extraire les postes faisant l'objet du postulat.

L'empreinte restreinte et l'empreinte élargie sont définies en détail au chapitre 2. Au chapitre 3, le rapport présente les deux formes d'empreinte en les regroupant par type d'avantage octroyé. Le chapitre 4 propose un résumé de l'étude sur l'empreinte étatique à l'échelon des cantons. Le chapitre 5 contient une sélection d'approches visant à résoudre la problématique abordée. Enfin, les conclusions sont présentées au chapitre 6. L'analyse qui a servi de base à la rédaction du rapport figure en annexe. Elle détaille les éléments constitutifs de l'empreinte étatique élargie et de l'empreinte restreinte, en les regroupant, dans un tableau, par type d'avantage octroyé, et explique la manière exacte dont les critères sont appliqués en vue d'établir l'empreinte restreinte de l'État.

2 Structure et définition

2.1 Remarques introductives

Le mandat confié dans le cadre de ce postulat pose deux difficultés majeures. D'une part, le droit suisse ne connaît pas la notion d'aide étatique. D'autre part, un examen approfondi de tous les avantages octroyés par les pouvoirs publics pour vérifier s'ils remplissent les critères d'une aide de l'État s'avérerait extrêmement laborieux, même dans les cas apparemment les plus simples, et nécessiterait nombre d'informations non accessibles publiquement.

⁴ RS 748.0

⁵ RS 0.748.127.192.68

⁶ L'accord de libre-échange (ALE, RS 0.632.401) conclu entre la Confédération suisse et la Communauté économique européenne (actuelle UE) en été 1972 et entré en vigueur le 1^{er} janvier 1973 contient lui aussi dans son art. 23, al. 1, lit. iii) une interdiction de toute aide publique qui fausse ou menace de fausser la concurrence. Par ailleurs, la Convention AELE (RS 0.632.31) ainsi que la plupart des accords de libre-échange passés par la Suisse contiennent des dispositions concernant les subventions faussant la concurrence et renvoient par principe à la législation de l'OMC. Enfin, l'art. 38, al. 6 de l'Accord sur les transports terrestres contient lui aussi une réglementation y relative.

⁷ RS 616.1

⁸ Cf. [Banque de données des subventions fédérales – Administration fédérale des finances AFF \(admin.ch\)](http://www.banque.ch).

Le présent rapport suit une approche pragmatique pour répondre aux demandes exprimées dans le postulat. Dans un premier temps, il dresse un inventaire aussi complet que possible des avantages et des allègements octroyés entre 2017 et 2019 par l'administration fédérale centrale (ou entre 2015 et 2017 à l'échelon des cantons) et pouvant être attribués à une catégorie⁹. La somme de ces postes, constitutive de l'empreinte élargie, regroupe un certain nombre de postes pouvant être qualifiés d'aides de l'État au sens où l'entend le postulat et d'autres qui n'en sont manifestement pas. Ces derniers ont donc été exclus sur la base de critères simples et transparents. Pour les postes restants, constitutifs de l'empreinte restreinte, on ne peut exclure qu'ils représentent des aides de l'État au sens où l'entend le postulat. Ce sont donc eux qui ont été retenus pour l'élaboration de la réponse.

La décision de procéder par exclusion des postes qui ne représentent manifestement pas des aides étatiques plutôt que de chercher à identifier directement ceux formant l'empreinte restreinte repose avant tout sur des motifs d'ordre pragmatique. Une analyse poussée des postes compris dans l'empreinte élargie en vue de vérifier s'ils remplissent une série de critères constitutifs d'une aide de l'État, même simples, représenterait un énorme travail et nécessiterait quantité d'informations qui ne sont pas forcément accessibles publiquement (allègements fiscaux, p. ex.). Dans de nombreux cas, par ailleurs, ce ne serait pas l'entier d'un poste qui devrait être considéré comme une aide étatique, mais uniquement certaines transactions. C'est le cas notamment lorsque l'activité entrepreneuriale ne représente qu'une part restreinte et que le montant correspondant est alloué à l'ensemble de l'organisation. Skyguide, par exemple, accomplit essentiellement des tâches relevant de la puissance publique tout en proposant certaines prestations qui pourraient l'être par des entreprises commerciales. Le risque est que les informations disponibles ne permettent d'identifier que très peu de postes comme constitutifs d'aides de l'État. En revanche, les mêmes informations permettent d'identifier quantité de postes qui ne constituent manifestement pas des aides de l'État au sens du présent rapport. Plutôt que de vérifier explicitement pour chaque poste s'il remplit ou non les critères caractéristiques des aides de l'État, il est dès lors plus judicieux d'exclure d'emblée les postes qui n'en sont manifestement pas, d'autant que ce tri peut être fait de manière systématique et transparente.

L'empreinte étatique restreinte ne peut donc pas être considérée comme équivalente à la somme des aides de l'État. Seul un nombre restreint de postes parmi ceux pris en compte dans l'empreinte élargie sont des aides étatiques. Selon la définition retenue, ce nombre peut sensiblement différer du volume effectif d'aides étatiques, puisque les critères appliqués sont très prudents et que c'est donc uniquement lorsque les informations fournies montrent qu'un des quatre critères n'est clairement pas rempli que l'on va pouvoir exclure un poste de l'empreinte élargie. Concrètement, il s'agit en particulier des postes qui représentent moins de CHF 200 000 sur trois ans ou qui contribuent à la sécurité sociale. Il peut s'agir aussi de postes dont on peut exclure qu'ils soient destinés à un bénéficiaire ayant qualité d'entrepreneur ou qu'ils faussent la concurrence dans le pays (pour plus de détails, cf. 2.3).

L'empreinte étatique restreinte permet de dresser un état des lieux du volume et des formes que peuvent revêtir les avantages octroyés par l'État susceptibles de fausser

⁹ Il peut s'agir notamment de contributions, de contributions aux investissements, d'engagements financiers, de prêts, de biens et de services à des conditions préférentielles, de droits spéciaux sans appel d'offres, d'abandons de créances, d'allègements fiscaux, d'exonération des redevances, de participations.

la concurrence. Le postulat appelle à l'établissement d'un tel inventaire à tous les échelons de l'État, soit au niveau de la Confédération, des cantons et des communes. Le présent rapport considère uniquement l'empreinte de la Confédération. Un rapport sur l'empreinte étatique à l'échelon des cantons a été établi par Swiss Economics sur mandat du SECO¹⁰. Quant à l'empreinte des communes, elle n'entre pas dans la présente analyse pour des motifs liés aux ressources disponibles. Établir l'empreinte des plus de 2000 communes que compte la Suisse dépasserait en effet de loin le cadre du présent rapport, et ne mènerait de toute manière pas à des conclusions sensiblement différentes, sans compter que le seuil de prise en compte appliqué dans le cadre du présent rapport ne serait vraisemblablement pas atteint dans un grand nombre de cas.

Précision relative à l'utilisation du terme « engagements financiers »

L'utilisation faite dans le présent rapport et dans l'étude de Swiss Economics (ch. 4) du terme « engagements financiers », cf. ch. 2.2 et 3.3) diffère quelque peu de l'acception officielle adoptée dans les Directives et instructions relatives à la gestion budgétaire et comptable de la Confédération. Dans le présent rapport et l'étude de Swiss Economics, le terme recouvre en effet autant les engagements effectifs que ceux qui ne donneront pas obligatoirement lieu à des transferts de fonds, comme les cautionnements et les garanties.

2.2 L'empreinte étatique élargie

La notion d'aide de l'État pouvant être comprise dans un sens très étendu, l'empreinte élargie ne peut prétendre tenir compte de la totalité des postes considérés par les auteurs du postulat. Elle recouvre une proportion aussi importante que possible des avantages octroyés par l'État à des tiers ne faisant pas partie de l'administration fédérale centrale entrant dans l'une des catégories ci-après.

1. Les contributions
2. Les contributions aux investissements
3. Les engagements financiers (cautionnements et garanties, p. ex.)
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. Les abandons de créances
8. Les allègements fiscaux
9. Les exonérations des redevances
10. Les participations

¹⁰ Swiss Economics, 2019, Empreinte étatique à l'échelon des cantons, étude réalisée sur mandat du Secrétariat d'État à l'économie.

L’empreinte englobe dès lors également des avantages octroyés par la Confédération aux cantons, aux assurances sociales et aux établissements autonomes de droit public comme Innosuisse ou le domaine des EPF. Ceux qui ne sont pas financés directement via le budget de la Confédération n’ont pas été pris en compte. L’empreinte élargie de la Confédération ne comprend dès lors pas l’activité de la Banque nationale suisse (BNS) ni celle de l’assurance suisse contre les risques à l’exportation (SERV). Elle ne tient dès lors compte que de l’empreinte élargie de l’administration fédérale centrale au sens strict. Cela n’est pas tout à fait satisfaisant du point de vue des auteurs du postulat, étant donné que certains des avantages octroyés qui, selon l’acceptation admise du terme, pourraient être qualifiés d’aides de l’État, n’entrent dans aucune des catégories définies, ou sont seulement partie intégrante d’une contribution plus large.

Tous les postes retenus au titre de l’empreinte élargie ne représentent pas forcément un avantage effectif pour leur bénéficiaire. Une participation étatique majoritaire dans une entreprise ne comporte ainsi, du point de vue de l’entreprise, pas que des avantages (du fait de restrictions du champ d’activité découlant de directives politiques p. ex.). D’un autre point de vue, certaines mesures étatiques peuvent profiter à certaines entreprises ou branches d’activité sans entrer dans aucune des catégories précitées, et elles n’entrent dès lors pas non plus dans l’empreinte étatique. On pensera à cet égard aux achats effectués sans appel d’offres, ou aux affaires compensatoires exigées dans le cadre d’achats d’armement à l’étranger.

La liste établie sur la base des données publiquement accessibles comprend les contributions financières annuelles, ainsi que les garanties et les réductions de charge pour la période 2017 à 2019. Bon nombre des postes comptables sont repris des comptes d’État de la Confédération¹¹. Ceux-ci comprennent, sous forme partiellement agrégée, tous les postes des catégories « contributions », « contributions aux investissements », « engagements financiers », « prêts » et « participations ». Les postes des autres catégories proviennent soit directement des offices fédéraux impliqués, soit de différents rapports du Conseil fédéral et ont été comparés avec les comptes d’État afin d’éviter les doublons. La base de données des subventions fédérales n’a pas été prise en compte, afin d’assurer une évaluation uniforme aux deux échelons de la Confédération et des cantons.

2.3 L’empreinte étatique restreinte

L’empreinte étatique restreinte comprend tous les postes de l’empreinte élargie moins ceux qui ne constituent manifestement pas des aides de l’État au sens où l’entend le postulat. Les aides constituant l’empreinte restreinte remplissent les quatre critères cumulatifs ci-après, fixés par le Conseil fédéral pour des considérations de mise en œuvre pratique et de compétitivité notamment, ainsi que pour réduire la complexité de la problématique et en faciliter la compréhension.

1. **Seuil de prise en compte** : seuls sont pris en compte les montants dépassant une valeur totale de 200 000 francs sur les trois dernières années. L’empreinte restreinte ne doit en effet comprendre que des postes pouvant influencer de manière significative sur le fonctionnement du marché. À l’échelon de la Confédération, ce critère n’a qu’une très faible incidence ; à celui des cantons, en revanche, il joue un rôle notable.

¹¹ Disponibles à l’adresse : www.efv.admin.ch/efv/fr > Rapports financiers > Comptes d’État.

2. **Qualité d'entreprise** : les fonds étatiques ne sont pris en compte que dans la mesure où ils confèrent un avantage financier à une entreprise. On se réfère en cela à une acception purement fonctionnelle de l'entreprise, telle que la définit p. ex. la loi sur les cartels (cf. art. 2, al. 1^{bis}, de la loi sur les cartels, LCart¹²). Est ainsi considérée comme étant une entreprise tout acquéreur ou fournisseur de biens ou de services engagé dans le processus économique, 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 étant sans importance. Certaines organisations de la Confédération ou des parties de celles-ci peuvent ainsi avoir valeur d'entreprise.
3. **Distorsion potentielle de la concurrence sur le marché suisse** : n'entrent dans l'empreinte restreinte que les postes susceptibles de fausser la concurrence en conférant des avantages à certains acteurs du marché. Les critères décisifs sont donc l'existence d'un avantage économique, le caractère sélectif ainsi que l'effet potentiel sur l'économie suisse. Il n'est pas nécessaire pour qu'un poste soit retenu qu'il fausse effectivement la concurrence.
4. **Non-contribution à la sécurité sociale** : les participations de la Confédération et des cantons au financement des assurances sociales (AVS/AI), le financement des prestations complémentaires ou le soutien aux personnes économiquement faibles par la prise en charge de leurs primes d'assurance maladie (réduction des primes) sont exclus de l'empreinte restreinte.

Pour de nombreux postes, il est difficile d'évaluer si oui ou non un critère s'applique, notamment pour ce qui est des critères deux et trois. C'est pourquoi on n'exclut en principe un critère que s'il n'est manifestement pas rempli. Un critère peut par exemple être considéré comme rempli dès lors qu'on n'a pas suffisamment d'informations pour l'écartier formellement ou que des postes comptables sont trop agrégés pour qu'on puisse le faire.¹³ C'est donc avec une grande réserve que l'on exclut des postes de l'empreinte restreinte. Il faut tout d'abord qu'ils ne remplissent pas certains critères considérés comme essentiels pour qu'un poste ait valeur d'aide de l'État au sens du postulat. Il faut ensuite qu'ils contreviennent à ces critères de manière manifeste. Cela permet d'une part une affectation la plus transparente possible des différents postes. D'autre part, on ne peut pas considérer que l'empreinte restreinte calculée représente effectivement le montant des aides de l'État à l'échelon de la Confédération. Les montants des postes retenus constituent la somme de potentiels avantages dont il convient de vérifier, sur la base d'une définition adéquate de l'aide étatique et d'autres informations, s'ils peuvent effectivement être considérés comme des aides de l'État.

3 Empreinte élargie et empreinte restreinte de la Confédération

Pour les motifs mentionnés au chapitre 2, il faut se demander dans quelle mesure les chiffres agrégés peuvent servir à répondre aux questions du postulat. En effet, contrairement à une discussion purement financière, le montant des avantages octroyés ne joue qu'un rôle subalterne dans le débat sur les aides de l'État, car indépendamment de leur montant, les avantages ne fausseront la concurrence que s'ils sont octroyés

¹² RS 251

¹³ Des indications plus précises concernant l'application des critères figurent dans l'inventaire.

prioritairement à certaines entreprises. D'autres critères s'avèrent donc plus importants, tels que le caractère sélectif d'un avantage. En effet, l'élargissement du cercle des bénéficiaires peut renchérir le coût global d'une mesure tout en la rendant moins problématique du point de vue de la concurrence.

Le tableau synthétique suivant, qui permet de comparer sommairement l'empreinte élargie et l'empreinte restreinte de la Confédération, est développé plus en détail en annexe.

Tableau 1 Empreinte élargie et empreinte restreinte de la Confédération, 2019, en millions de francs, essentiellement sur la base d'estimations

Échelon de la Confédération	Empr. élargie	Empr. restreinte
Contributions	49 792	6 588
Contributions aux investissements	8918	8423
Engagements financiers	28 508*	9914*
Prêts (à taux réduit)	18 853*	10 276*
Vente de biens et de services à des conditions préférentielles	n.c.	n.c.
Octroi de droits spéciaux sans appel d'offres	n.c.	n.c.
Abandons de créances	11	11
Allègements fiscaux**	24'407	24'392
Exonération des redevances	311	274
Participations publiques	n.c.	n.c.

* Montant global fin 2019

** Ce chiffre concerne d'autres années que celles examinées dans le cadre du présent rapport (cf. explications au ch. 3.8)

Le présent rapport totalise les postes dans les catégories « engagements financiers » et « prêts (à taux réduit) » comme valeurs stock. Cela signifie que les cautionnements, garanties et prêts individuels sont comptabilisés intégralement plusieurs fois sur leur durée totale pour toutes les années. En revanche, ces postes comptabilisent souvent les engagements nouvellement attribués l'année de l'attribution comme, par exemple, dans les comptes budgétaires. Cela conduit à une surestimation de ces catégories dans le présent rapport en comparaison avec des approches alternatives.

En raison des différents types de catégories, il n'est pas possible d'interpréter l'addition des postes. Par conséquent, le rapport ne fournit pas de montant pour les empreintes totales.

Dans les explications ci-après concernant les différentes catégories, il a d'abord fallu déterminer ce que recouvrait chacune d'elles. Deuxièmement, il s'est agi de déterminer en quoi la catégorie doit être prise en considération dans l'optique du postulat, et en particulier dans quelle mesure ses différents postes constituent des avantages et peuvent fausser la concurrence. Troisièmement, certains postes – en général ceux au montant le plus élevé – sont cités à titre d'exemples. Le rapport renonce à classer précisément les différents éléments, et en particulier à identifier les postes les plus critiques du point de vue de la concurrence.

3.1 Contributions

Par contributions, il faut comprendre des prestations pécuniaires à fonds perdu accordées à des bénéficiaires étrangers à l'administration fédérale centrale. Elles comprennent une partie des aides financières et des indemnités, ainsi que des contributions allouées aux organisations internationales. Comme le prévoit l'article 3 LSu, les aides financières ont pour fonction de promouvoir la réalisation d'une tâche que le bénéficiaire a décidé d'assumer. L'avantage économique pour le bénéficiaire est ici évident, puisqu'il ne fournit au bailleur aucune contre-prestation ordinaire¹⁴. Une distorsion de la concurrence est ainsi possible, dès lors que le bénéficiaire (effectif ou potentiel) se trouve face à des concurrents qui n'obtiennent pas d'aide financière équivalente.

Dans le cas des indemnités, le bénéficiaire est dédommagé à hauteur des charges financières découlant de l'accomplissement de tâches de droit public déléguées par la Confédération ou de tâches prescrites par le droit fédéral (art. 3, al. 2, LSu). L'avantage économique est par conséquent moins direct pour le bénéficiaire. Il peut toutefois y avoir avantage dès lors que l'indemnité ne respecte pas les conditions usuelles du marché (l'art. 9, al. 1, let. c, LSu exclut ce cas de figure à l'échelon de la Confédération). Il peut donc y avoir avantage dès lors qu'un mandat de prestations n'est pas attribué dans le cadre d'un appel d'offres et qu'il existe une forte asymétrie de l'information entre la Confédération et le destinataire de l'indemnité. Il pourrait toutefois aussi arriver qu'un avantage économique soit conféré, avec la distorsion de la concurrence qui en découle, alors même que l'indemnité est conforme aux conditions du marché, par exemple lorsque le mandat permet au bénéficiaire de réaliser des économies d'échelle dans d'autres secteurs d'activité. Ces cas ne sont pas recensés ici, car chaque achat opéré par la Confédération pourrait entraîner une distorsion dès lors qu'il ne suit pas une stricte procédure d'adjudication concurrentielle.

En chiffres agrégés, l'empreinte élargie de la Confédération se monte à presque 50 milliards de francs pour l'année 2019, répartis entre 272 rubriques. Nombre d'indemnités versées par la Confédération comme les contributions à l'AVS (CHF 8,3 milliards) et à l'AI (CHF 3,6 milliards), la réduction individuelle des primes (CHF 2,5 milliards) et la contribution financière au domaine des EPF (CHF 2,3 milliards), de même que les contributions aux organisations internationales, ne sont pas retenues dans l'empreinte restreinte. L'empreinte restreinte regroupe ainsi des postes d'une valeur totale de 6,6 milliards de francs. Ses principaux postes sont les paiements directs dans le domaine de l'agriculture et les contributions au fonds alimenté par le supplément perçu sur le réseau, destiné par exemple à financer la rétribution de l'injection d'énergie éolienne ou solaire ainsi que des petites installations hydroélectriques (cf. tableau 2).

¹⁴ Message du 15 décembre 1986 à l'appui d'un projet de loi sur les aides financières et les indemnités, FF 1987 I 369.

Tableau 2 Sélection de contributions comprises dans l’empreinte restreinte, en millions de CHF

	2019
Paiements directs versés dans l’agriculture	2815
Apport au fonds alimenté par le supplément perçu sur le réseau	1281
Contributions de base aux universités selon la LEHE	705
Contributions de base aux HES selon la LEHE	548
Suppléments accordés à l’économie laitière	379
Établissements de recherche d’importance nationale	105

3.2 Contributions aux investissements

Les contributions aux investissements sont des prestations pécuniaires affectées à des objectifs précis accordées à des bénéficiaires étrangers à l’administration fédérale en vue de l’acquisition de biens d’investissement. En chiffres agrégés, l’empreinte restreinte comprend, en 2019, des contributions aux investissements pour un montant total de 8,4 milliards de francs réparties entre 15 postes, dont les principaux sont l’apport au fonds d’infrastructure ferroviaire, le Programme bâtiments ainsi que l’apport au fonds pour routes nationales et trafic d’agglomération (cf. tableau 3). Ces fonds versent des contributions dont on ne peut pas exclure qu’elles confèrent des avantages faussant la concurrence au sens du postulat, comme les aides financières aux entreprises de transport. Ce n’est en revanche pas le cas pour bon nombre d’autres paiements provenant de ces fonds, comme ceux destinés aux routes nationales, puisque l’État est le seul prestataire.

Tableau 3 Sélection de contributions aux investissements comprises dans l’empreinte restreinte, en millions de CHF

	2019
Apport au fonds d’infrastructure ferroviaire	4934
Programme bâtiments	220
Apport au fonds pour routes nationales et trafic d’agglomération (contributions à des investissements dans les agglomérations)	180
Contribution d’investissement et participation aux frais locatifs LEHE	100
Améliorations structurelles dans l’agriculture	83
Nature et paysage	76

3.3 Engagements financiers

Les engagements financiers comprennent les garanties et les cautionnements, par le biais desquels la Confédération couvre les risques de défaillance d’un débiteur à l’égard d’un créancier. Ces engagements financiers correspondent ainsi à la prise

en charge par l'État de certains risques financiers, comme dans le cas des garanties pour la géothermie, fournies par la Confédération pour couvrir une part des risques d'investissement¹⁵. Le point commun entre les différents postes est qu'ils regroupent uniquement des engagements qui n'ont potentiellement aucune incidence financière. Ces engagements sont toutefois importants dans l'optique du postulat étant donné que la Confédération les accorde sans contrepartie et qu'ils représentent un avantage concurrentiel en permettant aux bénéficiaires d'obtenir de meilleures conditions de crédit même si le paiement n'est jamais effectué.

L'empreinte élargie ne comprend que les engagements financiers contractés explicitement par la Confédération et qui sont présentés dans les comptes d'État soit directement, soit indirectement au titre de provisions (p. ex. : cautionnements pour les PME). Les engagements au titre de l'Assurance suisse contre les risques à l'exportation (SERV) ne sont pas inclus, alors même que la Confédération est au moins implicitement impliquée. Ce type de garanties indirectes ne sont toutefois par principe pas comprises dans l'empreinte de l'État. Elles peuvent notamment porter sur des équipements majoritairement aux mains de l'État. Les avantages qui en découlent sont ainsi indirectement couverts par la catégorie « participations », dans la mesure où cette participation prend la forme d'un capital de dotation ou d'un capital social. Il est par ailleurs devenu évident, dans le sillage du débat sur les entreprises « too big to fail »¹⁶, que des garanties d'État indirectes peuvent être mises en place pour des entreprises privées, et notamment pour les banques d'importance systémique¹⁷. De telles garanties ne sont pas, elles non plus, comprises dans l'empreinte élargie.

L'annexe présente la liste des engagements financiers faits par la Confédération, qui n'ont pas tous une incidence financière. Les paiements effectifs ou les provisions constituées en vue de paiements vraisemblablement nécessaires ne sont non pas signalés comme tels, mais regroupés dans la catégorie « contributions ». Ont entraîné des coûts effectifs à la charge de la Confédération en 2019 les cautionnements pour la navigation en haute mer (CHF 38,7 millions) ainsi que ceux accordés par le fonds de technologie (CHF 2,3 millions) et dans le cadre de la construction de logements à caractère social (CHF 1,2 million). Dans le domaine des cautionnements, le Contrôle fédéral des finances estime (état au 1^{er} janvier 2017) qu'il existe un risque sérieux de défaillance pour 1,1 milliard sur les quelque 20 milliards de francs de cautionnements approuvés, soit pour presque 5 % de leur volume total¹⁸.

Les engagements financiers peuvent fausser la concurrence de diverses manières. Les cautionnements et les garanties facilitent le financement de certaines entreprises ou de certaines transactions par la perspective d'une prise en charge d'une partie des engagements du débiteur en cas de difficultés financières. S'il est difficile d'estimer l'ampleur effective des avantages dont bénéficient les entreprises du fait de ces engagements, ces avantages s'accroissent proportionnellement au risque de défaillance et

¹⁵ Cf. art. 33 de la loi sur l'énergie (LEne ; RS 730.0).

¹⁶ P. ex., le Fonds monétaire international (FMI) estime que la valeur monétaire des garanties étatiques implicites octroyées par la Suisse à certains instituts financiers sur 2011 et 2012 est comprise entre 5 et 50 milliards de dollars US. L'étendue de cette fourchette s'explique par l'application de trois modèles différents. Cf. IMF, Global Financial Stability Report – Moving from Liquidity- to Growth-Driven Markets, 2014, p. 114, 130 ss.

¹⁷ Dans ce contexte, des exigences particulières sont posées aux banques d'importance systémique. Conformément à l'art. 52 de la loi sur les banques (LB, RS 952.0), le Conseil fédéral rend compte tous les deux ans de la mise en œuvre de ces dispositions, la dernière fois le 4 juin 2021 (cf. FF 2021 1487).

¹⁸ Risques liés aux cautionnements et aux garanties, Contrôle fédéral des finances (CDF), 2018.

à la durée. Sur un marché « parfait », ils correspondraient exactement au coût effectif (actualisé) à la charge de la Confédération. L'Office fédéral des transports a mené une évaluation concrète de ce type d'avantages en calculant les économies d'intérêts réalisées par les entreprises de transport grâce au crédit-cadre de cautionnement destiné à l'acquisition de moyens d'exploitation dans le transport régional de voyageurs. Sur un volume de cautionnement d'environ 2,4 milliards de francs, les entreprises économisent environ 10 millions de francs d'intérêts par an, soit en moyenne 0,42 % par franc financé¹⁹. Il faut cependant considérer que ce chiffre représente plutôt la limite inférieure étant donné que les risques de défaillance pour les entreprises de transport sont faibles.

Les cautionnements et la prise en charge (partielle) du risque de défaillance qu'ils constituent profitent aux débiteurs, mais également aux créanciers. Et l'avantage sera d'autant plus marqué pour ces derniers qu'ils occupent une position dominante sur le marché et qu'ils sont donc moins tenus de répercuter ces avantages sur le débiteur. Du point de vue de la concurrence, de tels engagements financiers sont problématiques, et cela pour deux raisons. Premièrement, ils tendent à fonctionner à l'encontre de la logique du marché puisqu'ils avantagent d'autant plus une entreprise qu'elle peinerait à trouver un financement en l'absence de cet engagement financier.

Deuxièmement, la Confédération entre ainsi en concurrence avec des prestataires privés qui peuvent eux aussi offrir des cautionnements, à l'instar des assurances. D'un point de vue économique, il est difficile d'imaginer que l'État intervienne ici uniquement en complément du secteur privé. Cet aspect n'entre toutefois pas en compte dans l'optique du postulat et n'est dès lors pas pris en compte dans l'empreinte restreinte.

L'empreinte restreinte contient dix catégories d'engagements financiers, pour un volume total approchant 10 milliards de francs (cf. la sélection présentée dans le tableau 4). Ni les dépenses effectives de la Confédération ni les avantages conférés aux créanciers en termes de financement ne ressortent toutefois clairement de cet inventaire. Comme mentionné précédemment, tous deux ne représentent sans doute qu'une fraction des engagements totaux. De plus, il s'agit là de la totalité des engagements financiers et pas uniquement de ceux fournis dans l'année.

Tableau 4 Sélection d'engagements financiers compris dans l'empreinte restreinte, en millions de CHF

	État au 31.12.2019
Construction de logements à caractère social	3517
Entreprises de transport concessionnaires	2577
Eurofima (en faveur des CFF)	2462
Système de cautionnement pour les PME	286
Cautionnements du fonds de technologie	126

¹⁹ Message du 5 juin 2020 relatif à l'arrêté fédéral concernant la prorogation du crédit-cadre de cautionnement destiné à l'acquisition de moyens d'exploitation dans le transport régional de voyageurs, FF 2020 5321.

3.4 Prêts

Cette catégorie regroupe tous les prêts octroyés par la Confédération. S'il s'agit avant tout de prêts remboursables, la catégorie comprend aussi des prêts conditionnellement remboursables. Les prêts directement destinés à l'exécution de tâches publiques sont intégrés dans le patrimoine administratif et sont en principe assortis de conditions préférentielles – intérêt nul ou taux réduit – ou ne sont remboursables que sous condition. La valeur d'acquisition correspond aux prêts effectivement versés. La valeur inscrite au bilan est inférieure étant donné qu'elle correspond au remboursement attendu, avec escompte, et qu'elle tient donc compte du risque de défaillance.

Les prêts à taux réduit peuvent donc fausser la concurrence au même titre que les engagements financiers. L'avantage consiste là aussi pour l'entreprise bénéficiaire à pouvoir accéder plus facilement à des financements et, à taux d'intérêt égal, il est d'autant plus marqué qu'un financement sur le marché serait coûteux. De même, la Confédération entre là aussi directement en concurrence avec des établissements de crédit privés.

L'empreinte restreinte en 2019 comprend 20 prêts représentant un volume total de 10,3 milliards de francs. La majeure partie des prêts avaient été accordés les années précédentes, ceux octroyés en 2019 s'élevant en tout à 85 millions de francs.

Tableau 5, sélection de prêts compris dans l'empreinte restreinte, en millions de francs

	État au 31.12.2019, valeur d'acquisition
Prêts destinés à la construction de logements d'utilité publique	1200
Développement régional	654
Rénovation d'un hôtel	236
Crédits d'investissement travaux forestiers	55

3.5 Vente de biens et de services à des conditions préférentielles

Cette catégorie regroupe des biens et des services cédés à des tiers par la Confédération à de meilleures conditions que celles du marché. L'avantage qui en résulte pour une entreprise bénéficiaire est par conséquent constitué par la différence entre le prix facturé et le prix théorique sur le marché (en admettant que la prestation soit achetée au prix du marché). Les possibles distorsions de la concurrence proviennent de cet avantage, mais également du fait que la Confédération concurrence d'autres fournisseurs du même type de biens ou de services. Ce deuxième aspect sort toutefois du cadre du présent rapport.

L'empreinte restreinte de la Confédération ne comprend ici que deux postes : les prestations de l'Office fédéral du sport, proposées à prix réduit, et l'engagement de civilistes dans l'économie privée, p. ex. dans l'agriculture. Dans les deux cas, il n'y a pas de flux financier direct entre la Confédération et les tiers et les postes de cette catégorie ne peuvent donc être repris directement du compte d'État. Par ailleurs, aucune estimation n'est disponible. C'est à dessein que cette catégorie est étroitement délimitée. Il n'y a pas de marché, donc pas de prix du marché pour bon nombre de prestations de la

Confédération, mais comme celle-ci propose certaines de ses prestations en dessous du prix de revient, leur prix est inférieur au prix potentiel du marché. Énumérer ces prestations n'entrerait pas dans le cadre de ce rapport. Il n'a pas non plus été tenu compte des prestations des unités de l'administration fédérale décentralisée, comme le coaching ou le mentorat gratuits proposés par Innosuisse, ou encore certaines prestations de l'Institut fédéral de la propriété intellectuelle (IPI).

3.6 Octroi de droits spéciaux sans appel d'offres

Cette catégorie regroupe des droits limités que la Confédération accorde à certains acteurs, dans la mesure où ces droits entraînent un avantage économique spécifique et ne sont pas mis au concours. Ces droits spéciaux comptent avant tout des concessions et des mandats de prestations²⁰. Ces derniers ne sont pas mentionnés ici car ils sont fréquemment financés par des indemnités et figurent à ce titre déjà dans la catégorie « contributions ». Par ailleurs, ils portent le plus souvent sur des montants négligeables. Parmi les droits spéciaux, on compte également ceux accordés dans le cadre de contingents tarifaires liés à certaines prestations en faveur de la production suisse. Ne sont en revanche pas compris les droits spéciaux pour lesquels il n'y a pas de procédure d'accès, comme le monopole résiduel de la Poste.

Dans l'optique du postulat, il convient de s'intéresser à l'avantage net résultant de ces droits spéciaux. Il correspond au revenu qu'un acteur du marché tire du droit qui lui est conféré, moins les éventuelles dépenses entraînées par l'exercice de ce dernier. Cet avantage net ne peut pas être estimé ici. Dans les procédures de passation de marché sans appel d'offres, il pourrait être d'autant plus important que l'asymétrie des informations entre la partie concédante et le concessionnaire est marquée, soit lorsque la partie concédante (la Confédération) ne peut que difficilement évaluer combien le concessionnaire serait disposé à payer.

Une concession donne le droit à un acteur privé d'exercer une activité économique qui relève habituellement d'une prérogative de l'État. Du point de vue de la concurrence, deux aspects peuvent ici s'avérer problématiques : tout d'abord, la concession peut en elle-même constituer un problème, dès lors qu'elle réduit artificiellement le nombre d'acteurs présents sur un marché. C'est le cas pour les concessions de monopole, p. ex. celles accordées aux maisons de jeu.

L'octroi d'une concession peut ensuite s'avérer problématique lorsqu'il a lieu hors appel d'offres, car il peut s'apparenter à l'octroi d'un avantage sélectif. Cela concerne autant les concessions de monopole que les concessions d'usage privatif. L'octroi direct d'un marché équivaut à une passation de marché sans appel d'offres. Sont en revanche considérées comme concurrentielles les procédures de sélection par critères et, en particulier, les systèmes d'enchères. La condition première pour qu'une procédure soit considérée comme concurrentielle est qu'elle donne lieu à un appel d'offres, de façon à permettre à toutes les parties intéressées de participer. Une adjudication directe est d'autant plus délicate que l'asymétrie d'informations entre la partie concédante et l'éventuel concessionnaire est marquée. Une procédure d'adjudication concurrentielle (système d'enchères, p. ex.) permet d'empêcher, dans un cas de ce type, que le con-

²⁰ Par exemple concessions hydrauliques, concessions de maison de jeu, cf. Abegg A., Hefti A., Seferovic G., 2019, « Faire Verfahren beim Zugang zu geschlossenen Märkten des Bundes », étude réalisée sur mandat du Secrétariat d'État à l'économie (en allemand avec résumé français).

cessionnaire ne profite excessivement de cette asymétrie, puisqu'il est tenu de s'aligner sur ses concurrents potentiels. Toutefois, elle génère davantage de travail qu'une adjudication directe, qui peut de ce fait s'avérer la meilleure option pour les marchés de faible envergure.

L'empreinte étatique élargie comprend dix droits spéciaux octroyés sans appel d'offres. Sont exclues de l'empreinte restreinte les concessions qui ne concernent pas un bien limité (concession de distilleries, concession de routes des entreprises de transport aérien, concession de service universel dans les télécommunications), tout comme celles imposant une procédure non discriminatoire et transparente (concession de droits d'eau à l'échelon de la Confédération)²¹.

3.7 Abandon de créances

La Confédération peut, dans certaines circonstances, renoncer à recouvrer des créances existantes. Contrairement aux allègements fiscaux ou à l'exonération de redevances, les abandons de créance sont accordés non pas systématiquement, mais à titre exceptionnel. L'octroi d'un avantage est dans ce cas sélectif par nature. Pour la plupart des postes, l'abandon de créance concerne des impôts dus dans des cas de rigueur. À l'exception de la remise du droit de timbre, les montants en question sont soit très réduits soit non quantifiés.

3.8 Allègements fiscaux

Un allègement fiscal peut être défini soit comme une dérogation à la norme fiscale théorique, soit comme une aide financière. Dans le premier cas, seront comptabilisées à ce titre toutes les réglementations fiscales dérogeant à une norme théorique (p. ex. imposition de la consommation ou du revenu), et dans le second (de la même manière que pour les aides financières) toutes les réglementations fiscales répondant à certains critères (p. ex. les avantages appréciables en argent sans contre-prestation usuelle sur le marché). L'administration fédérale des finances (AFF) adopte en principe la deuxième approche dans ses rapports sur les subventions, ce qui explique que les postes considérés dans le présent rapport sont à prendre comme des allègements fiscaux au sens d'une aide financière²².

Il est difficile de quantifier le volume des allègements fiscaux. Pour l'estimer, l'Administration fédérale des contributions (AFC) comptabilise les pertes de recettes résultant d'un allègement (manque à gagner). On part du principe pour cela que l'impôt n'induit pas de changement de comportement chez les contribuables et peut donc être considéré isolément (et non comme un système fiscal)²³. Le manque à gagner généré par un allègement fiscal tend à être surestimé, puisqu'on ne tient pas compte de l'évasion fiscale à laquelle procède une partie des contribuables. Les montants des allègements fiscaux calculés dans le présent rapport sont à interpréter comme une estimation des recettes non encaissées. Les chiffres proviennent toutefois de plusieurs sources et certaines estimations pourraient être interprétées différemment. D'une manière générale, on considérera les montants au mieux comme des approximations.

²¹ Cf. Accès aux marchés fermés de la Confédération. Rapport du Conseil fédéral donnant suite au postulat 15.3398 Caroni du 5 mai 2015.

²² Pour des définitions détaillées, cf. rapport 2008 du Conseil fédéral sur les subventions, du 30.5.2008.

²³ Cf. Moes, A., 2011, « Quels sont les allègements fiscaux accordés par la Confédération ? », une étude de l'Administration fédérale des contributions.

La distorsion de la concurrence induite par un allégement fiscal est fonction des montants concrets de l'impôt et de l'allégement accordé²⁴. Dans le cas des allégements accordés sur des impôts directs, p. ex. l'impôt fédéral direct, les entreprises concernées bénéficient d'un avantage économique concret. Pour que ce type d'avantages puissent fausser la concurrence, toutefois, il faut qu'ils soient non pas généralisés, mais octroyés de manière sélective à certaines entreprises ou branches d'activité.

Les allégements accordés dans le cadre de l'imposition de la consommation (TVA, droits de timbre, etc.) faussent la concurrence d'une part du fait des avantages financiers qu'ils induisent chez les prestataires de service (en accroissant la marge nette) ou chez les clients (en abaissant les prix). Le bénéfice pour chacune des parties dépend de la répartition concrète de la charge fiscale (incidence fiscale), qui elle-même dépend moins de la conception du système fiscal que de l'élasticité de la demande. Il n'est dès lors pas possible d'exclure la qualité d'entrepreneur du bénéficiaire pour la plupart des allégements, même quand les allégements concernent des taxes incombent légalement au consommateur final. Il est par ailleurs problématique, du point de vue de la concurrence, qu'un fournisseur occupant une position dominante sur le marché se sente d'autant moins contraint de faire bénéficier le consommateur de l'allégement. En d'autres termes, plus une entreprise est dominante, plus elle profitera des allégements fiscaux. Sur un marché fortement concurrentiel, les entreprises ne tireront que très peu parti des allégements, car elles seront poussées à les répercuter en grande partie sur leurs clients. Mais les allégements fiscaux faussent aussi la concurrence lorsqu'ils sont entièrement répercutés sur le client final, puisqu'ils induisent un accroissement de la demande, dont découlent divers avantages financiers pour les fournisseurs (par des économies d'échelle p. ex.).

Ce sont toutefois les allégements concrets qui intéressent les auteurs du postulat au premier chef. Pour les évaluer, on peut se référer aux estimations de l'AFC, mais celles-ci manquent pour la période sur laquelle porte le présent rapport. Pour une énumération exhaustive et une évaluation des allégements fiscaux octroyés par la Confédération, on pourra se référer au rapport de l'AFC de 2011²⁵, à ceci près que ces chiffres datent d'avant la troisième réforme de l'imposition des entreprises, et que tous les instruments ne sont plus appliqués dans la même mesure. Les chiffres cités ci-après sont tirés de ce rapport, ce qui explique qu'ils portent sur une période différente de celle faisant l'objet du présent rapport.

La majeure partie des allégements (à hauteur de 9,8 milliards de francs) portant sur les *impôts fédéraux directs* concerne des personnes physiques. Une part importante de ce poste n'est donc pas prise en compte dans le cadre du présent rapport. L'empreinte restreinte comprend toutefois les allégements fiscaux accordés à certaines personnes morales comme des entreprises de transport concessionnaires ou les églises, ainsi que des déductions sur des provisions constituées en vue de mandats de recherche et développement. Sont également concernés les allégements octroyés au titre de la politique régionale (333,3 millions de francs en 2017²⁶). Conformément à l'art. 12 de la loi

²⁴ En termes économiques, un allégement fiscal peut constituer un bon instrument de subventionnement, puisque l'avantage qu'il confère dépend du bénéfice ou du chiffre d'affaires et qu'il tend donc moins à figer les structures que les contributions, p. ex.

²⁵ Administration fédérale des contributions, « Quels sont les allégements fiscaux accordés par la Confédération ? », 2011.

²⁶ Les données ne sont disponibles que trois ans après l'exercice fiscal, et peuvent être tirées des décisions de taxation définitives ou des déclarations d'impôt.

du 6 octobre 2006 sur la politique régionale²⁷, les allègements fiscaux sont accordés aux entreprises industrielles ou aux entreprises de services proches de la production qui créent ou réorientent des emplois.

Les allègements de la TVA existent sous forme d'exonérations fiscales (avec déduction de l'impôt préalable), d'exclusions de l'impôt (sans déduction de l'impôt préalable) et sous forme de taux d'imposition réduits. La première catégorie comprend les exonérations accordées sur les prestations d'agences de voyages (manque à gagner estimé : 60 millions de francs). Mais les opérations exclues du champ de l'impôt les plus importantes concernent les prestations dans le domaine social et des soins (manque à gagner estimé : 1,9 milliard de francs) ainsi que la vente et la location de biens immobiliers et de logements (manque à gagner estimé : 2.0 milliards de francs). Les mêmes motifs sont invoqués pour justifier l'exclusion de l'impôt de l'immobilier (manque à gagner estimé : 0,7 milliard de francs) et des services financiers, à savoir que, pour des raisons d'ordre administratif, il est difficile d'imposer ces deux secteurs²⁸. Concernant les réductions de taux, elles s'appliquent aux denrées alimentaires, aux plantes vivantes et aux imprimés (2,2 milliards de francs), sans oublier le taux spécial pour les prestations d'hébergement (0,17 milliard de francs). Tous ces allègements s'inscrivent dans l'empreinte restreinte, puisqu'ils sont octroyés de manière sélective pour des biens ou des services déterminés, et que de ce fait, ils profitent uniquement à certaines entreprises ou secteurs d'activité.

Les allègements portant sur les *droits de timbre* visent en premier lieu à renforcer la compétitivité de la place financière suisse au plan international²⁹. À plus de 4 milliards de francs, les allègements sont très importants par rapport aux recettes, qui dépassent à peine 2 milliards de francs. Il est toutefois difficile d'estimer quels effets ces allègements peuvent avoir sur la concurrence. D'aucuns font valoir que les droits de timbre peuvent dans une certaine mesure être considérés comme une surimposition, car il n'est pas possible de les défalquer d'une taxation du revenu ou de la consommation³⁰. Des réductions sur les droits de timbre ne seraient problématiques du point de vue de la concurrence que s'ils conduisaient à des distorsions entre différentes situations fiscales soumises au droit de timbre. On peut par ailleurs considérer que certaines composantes du droit de timbre permettent de compenser une sous-imposition dans le cadre de la TVA³¹. Dans ce cas, la distorsion induite par les allègements serait d'un autre ordre.

L'empreinte étatique restreinte compte 39 allègements fiscaux. À plus de 24 milliards de francs, les allègements fiscaux constituent donc la catégorie la plus importante de cette empreinte restreinte en termes de volume.

²⁷ RS 901.0

²⁸ Cf. rapport du Conseil fédéral sur des améliorations de la TVA (10 ans de TVA), 2005, p. 46.

²⁹ Rapport 2008 du Conseil fédéral sur les subventions.

³⁰ Quels sont les allègements fiscaux accordés par la Confédération ?, une étude de l'AFC, 2011.

³¹ Quels sont les allègements fiscaux accordés par la Confédération ?, une étude de l'AFC, 2011.

Tableau 6 Sélection d'allègements fiscaux compris dans l'empreinte restreinte, en millions de CHF

	2019
Taxe sur la valeur ajoutée	8'100
Droits de timbre	4'400
Exonération de l'impôt sur le carburant utilisé par les aéronaves	1'287
Allègements fiscaux en application de la politique régionale	333*
Allègements fiscaux pour les biocarburants	210

* Ce chiffre se réfère à l'année 2017.

3.9 Exonérations des redevances

Cette catégorie recouvre d'une part les exonérations de taxes qui ne sont pas considérées comme des impôts. Sont comprises les exemptions de redevances dues en contrepartie d'une prestation donnée. Le poste le plus important dans l'empreinte restreinte de la Confédération est l'exemption de la taxe sur le CO₂ pour les grands consommateurs exposés à la concurrence internationale. Cette exonération a pour but de contrebalancer la distorsion de la concurrence induite pour les producteurs indigènes. Toutefois, comme elle peut malgré tout fausser également la concurrence dans le pays, elle est comprise dans l'empreinte restreinte.

Tableau 7 Exonération des redevances dans l'empreinte restreinte, en millions de CHF

	2019
Exemption de la taxe sur le CO ₂ pour les grands consommateurs exposés à la concurrence internationale	274
Exonération de la Deutsche Bahn de toutes taxes et redevances	pas d'estimation
Réduction de l'émolument versé par les diffuseurs de programmes de radio et de télévision	pas d'estimation

3.10 Participations publiques

Ce poste recouvre toutes les participations que l'État détient dans diverses sociétés³². Ces participations n'impliquent pas forcément une prise de contrôle ou d'influence sur les sociétés concernées. Ne sont pas prises en considération les entreprises dont le budget est financé principalement par des moyens de l'État, dans lesquelles la Confédération n'a aucune participation directe.

Les participations sont comprises dans l'empreinte étatique, car les entreprises et organisations concernées peuvent en retirer des avantages monétaires appréciables. Les plus évidents parmi ces avantages sont ceux touchant au financement. D'une

³² Cf. État et concurrence. Impact des entreprises contrôlées par l'État sur les marchés concurrentiels. Rapport donnant suite aux postulats 12.4172 du Groupe libéral-radical du 13.12.2012 et 15.3880 Schilliger du 22.09.2015.

part, une participation de l'État renforce le capital propre de l'entreprise, ce qui constitue un avantage direct en matière de financement. D'autre part, le fait d'être aux mains de l'État apporte à l'entreprise un gain de réputation, qui est lui-même un avantage pour son financement. Une participation de l'État peut être perçue comme une garantie étatique implicite, ce qui peut abaisser les coûts de financement de l'entreprise. Enfin, les participations de l'État s'inscrivent généralement dans le long terme, permettant de stabiliser la base de fonds propres de l'entreprise et d'accroître de ce fait son attrait pour d'autres investisseurs. Or les avantages de ce type jouent un rôle particulièrement important quand la situation financière de l'entreprise ou de la branche d'activité dans laquelle elle exerce est difficile.

Le fait d'être (exclusivement ou non) aux mains de l'État confère souvent encore d'autres avantages ne découlant pas directement de la participation elle-même. Les entreprises étatiques exercent pour certaines un mandat de service universel, parfois également rémunéré par l'État. Il peut en résulter des avantages sur d'autres marchés, grâce p. ex. à des économies d'échelle ou de gamme, à des subventionnements croisés ou à une avance en termes d'informations.

On remarquera en contrepartie que ces entreprises assument aussi certaines charges découlant de la participation de l'État ou de l'exécution de leur mandat de service public, ce qui peut constituer un désavantage par rapport aux entreprises privées. La possibilité pour l'État d'exercer une influence politique et d'imposer des conditions peut limiter l'autonomie entrepreneuriale. Qui plus est, elles sont souvent tenues de financer elles-mêmes leur mandat de service public, au moyen de leurs recettes et sans subventionnement par l'État (La Poste et Swisscom, p. ex.).

73 participations sont énumérées en annexe au titre de l'empreinte élargie. Nombre d'entre elles concernent des entreprises accomplissant un mandat de service public³³, mais beaucoup sont également actives, du moins en partie, sur des marchés concurrentiels. La plupart déploient leurs activités dans les secteurs des transports, des relations avec l'étranger (diverses banques de développement) et de la prévoyance sociale (coopératives d'habitation). Les participations les plus importantes (selon le chiffre d'affaires de ces entreprises), eu égard à la taille des entreprises concernées, sont les participations de 100 % dans les CFF, la Poste et BGRB Holding (« Ruag »), ainsi que celle de 51 % dans Swisscom. Ces entreprises font toutes partie des 46 sociétés comprises dans l'empreinte restreinte.

4 L'empreinte élargie et l'empreinte restreinte des cantons

En complément à l'empreinte de la Confédération, l'Institut de recherche Swiss Economics a été chargé d'établir l'empreinte étatique des cantons³⁴. Au plan conceptuel, l'empreinte des cantons est comparable à celle de la Confédération. Du point de vue des données disponibles, en revanche, il est difficile de comparer entre elles les différentes empreintes mesurées. La statistique financière de la Confédération livre certes

³³ Toutes les participations publiques doivent en principe s'inscrire dans l'intérêt commun viser l'accomplissement de tâches étatiques, car la Confédération n'a pas le droit de prendre des participations à de pures fins de placement.

³⁴ Disponible à l'adresse www.seco.admin.ch > Services et publications > Concurrence et service public.

des chiffres comparables aussi bien entre les cantons qu'entre la Confédération et les cantons, mais sous une forme trop agrégée pour l'usage visé dans le présent rapport. Pour établir les empreintes des cantons, les auteurs se sont donc basés sur leurs comptes d'État. Ceux-ci présentent toutefois des degrés de détail très différents. Diverses catégories (allègements fiscaux, p. ex.) ne sont pas reflétées dans les comptes d'État de certains cantons et ne peuvent pas être prises en compte dans leur empreinte étatique. Quand les comptes d'État présentent un degré de détail élevé, on constate pour certains cantons tout au moins la présence de nombreux avantages susceptibles de fausser la concurrence.

5 Solutions possibles

Outre les formes et le volume des aides consenties aux différents échelons de l'État, les auteurs du postulat demandaient que soient présentés des moyens d'empêcher ces mêmes aides d'exercer un effet de distorsion de la concurrence.

Les bases légales existantes ayant trait aux aides de l'État ne prévoient pas de contrôle horizontal systématique de ces aides. Seul le secteur du transport aérien connaît une telle règle à l'article 103 LA. La Constitution ne permet quant à elle que de déduire certains principes généraux, comme l'interdiction de tout subventionnement croisé entre l'activité de monopole et l'activité soumise à concurrence au sein des entreprises appartenant pour tout ou partie à l'État³⁵.

Eu égard à notre système économique libéral, il serait souhaitable d'instaurer davantage de transparence et une réglementation plus précise des aides étatiques. Dans une perspective de politique intérieure, une telle réglementation permettrait de répondre au moins partiellement aux demandes exprimées dans nombre d'interventions parlementaires déplorant une distorsion croissante de la concurrence du fait des entreprises étatiques³⁶. Relevons toutefois à cet égard que le cadre réglementaire existant a été défini et légitimé au travers du processus politique. La gamme des modèles réglementaires possibles va d'un contrôle *ex ante* poussé (en accord avec la législation européenne relative aux aides d'État)³⁷ au droit de recours *ex post*, réservé aux entreprises concernées ou aux autorités chargées de la concurrence (en accord avec le droit de recours des autorités au sens de la loi fédérale sur le marché intérieur)³⁸.

³⁵ Cf. ATF 138 I 378, *Glarnersach*.

³⁶ Cf. p. ex. Ip. 21.3472 Sauter « Concurrence déloyale des entreprises parapubliques », Mo. 20.3532 Rieder « Pour une concurrence plus équitable avec les entreprises publiques », Mo. 20.3531 Caroni « Pour une concurrence plus équitable avec les entreprises publiques », Iv. Pa. 17.518 Schilliger, « Pour une concurrence à armes égales ».

³⁷ L'UE s'est dotée d'une réglementation fournie relative aux aides de l'État. Elle interdit ainsi en principe, « dans la mesure où elles affectent les échanges entre États membres, les aides accordées par les États [...] qui faussent ou qui menacent de fausser la concurrence en favorisant certaines entreprises ou certaines productions » (cf. art. 107, al. 1, TFUE). Sa législation définit toutefois une série d'objectifs politiques (soutien aux régions structurellement faibles, aux infrastructures de transport, à la protection de l'environnement, à la culture) pour lesquels les aides d'État sont considérées comme acceptables (cf. art. 107, al. 2 et 3, et 108, al. 2 et 3, TFUE). Ces exceptions sont précisées davantage dans la législation dérivée de l'UE.

³⁸ Cf. art. 9, al. 2 bis de la loi fédérale sur le marché intérieur (LMI ; RS 943.02).

6 Conclusions

Les auteurs du postulat demandent que soit dressé un état des lieux des formes et du volume des aides de l'État. Pour répondre à leur demande, le rapport suit une approche pragmatique. Dans un premier temps, il dresse un inventaire aussi complet que possible des avantages et allègements octroyés entre 2017 et 2019 (ou entre 2015 et 2017 à l'échelon des cantons) par l'administration fédérale centrale et pouvant être attribués à une catégorie. La somme de ces postes constitue « l'empreinte étatique élargie » et contient un certain nombre de postes pouvant être qualifiés « d'aides de l'État » au sens où l'entend le postulat.

L'empreinte restreinte comprend tous les postes constitutifs de l'empreinte élargie, moins ceux qui ne sont manifestement pas des aides de l'État au sens où l'entend le postulat. Ces postes ont été identifiés sur la base de critères simples et transparents. Sur la base des informations à disposition, on ne peut exclure que ces postes soient constitutifs d'aides de l'État dans l'optique du postulat. Dès lors, l'empreinte restreinte représente le volume potentiel maximal des éventuelles aides de l'État, un volume qui peut cependant s'écarter considérablement du volume effectif de ces aides, en fonction de la définition retenue. On pourrait par ailleurs s'attendre à ce qu'une définition de l'aide étatique acceptée à l'échelle suisse prévoie des circonstances dans lesquelles une telle aide est réputée non problématique. Au final, les aides d'État effectivement en place et pouvant être considérées comme problématiques représentent vraisemblablement un volume nettement inférieur à celui de l'empreinte restreinte présentée dans ce rapport.

Malgré cela, l'empreinte étatique restreinte montre tout au moins qu'il existe une grande variété d'aides de l'État susceptibles de fausser la concurrence. À l'échelon de la Confédération, elle compte 248 postes individuels, dont la plupart peuvent être attribués aux catégories contributions, participations ou allègements fiscaux. À 24 milliards, les allègements fiscaux représentent la catégorie la plus importante en termes de montants. Dans cette catégorie, mais aussi dans les catégories contributions aux investissements et exonérations des redevances, il est difficile d'exclure des distorsions de la concurrence.