



Vous trouverez tous
les documents ici :



go.akademien-schweiz.ch/atable

Suivi 3/24 • 10 septembre 2024

Aides financières de l'Etat : plus d'efficacité et moins d'effets secondaires indésirables

1. Conclusions

1.1. Résumé des exposés (présentation du premier exposé disponible en ligne)

Les subventions comme instrument de la politique budgétaire : une qualification juridique

Andreas Lienhard, professeur ordinaire de droit public et administratif, Centre de compétences en administration publique, Institut de droit public, Université de Berne


Les subventions représentent près de 60% des dépenses totales de la Confédération. Au cours des dix dernières années, les subventions ont augmenté d'un tiers. Il existe différents types de subventions qui servent soit à l'encouragement ou au maintien d'activités d'intérêt public librement choisies (appelées aides financières ; elles représentent environ 1/4) ou au financement de tâches publiques (appelées indemnisations ; elles représentent environ 3/4). Les subventions requièrent une compétence dans la Constitution fédérale ainsi qu'une base légale spéciale. La loi sur les subventions crée les conditions générales pour les subventions. Conformément à la loi sur les subventions, on renonce en principe aux allègements fiscaux. Les subventions sont régulièrement soumises à des contrôles effectués par différentes autorités. Le Conseil fédéral examine les subventions tous les 6 ans par département. Les analyses effectuées par le Contrôle fédéral des finances, qui se déroulent ponctuellement ou sous forme de synthèse, ont aussi leur importance. De plus, il existe la haute surveillance parlementaire qui est assurée par la Commission de gestion CdG et le Contrôle parlementaire de l'administration CPA. En outre, les subventions peuvent aussi faire l'objet d'un examen des tâches.

Afin d'améliorer la transparence des subventions, il serait souhaitable de disposer d'une banque de données des subventions qui englobe la Confédération/les cantons/les communes ainsi que les subventions indirectes (ces dernières ne sont pas comprises dans la banque de données des subventions de la Confédération). Des analyses d'impact de la législation ciblées permettraient notamment de reconnaître plus efficacement les effets secondaires indésirables ainsi que les effets d'aubaine et de les éviter. Afin d'enrayer les potentiels dysfonctionnements de subventions dans le domaine du climat ou de la biodiversité, il conviendrait d'envisager de compléter la loi sur les subventions à l'aide d'une disposition qui stipule que la durabilité est aussi une condition pour l'octroi de subventions (de même que la durabilité est un critère d'attribution dans les marchés publics).

Académies suisses des sciences (a+) • Secrétariat général

Maison des Académies • Laupenstrasse 7 • Case postale • 3001 Berne • Suisse

+41 31 306 92 20 • info@akademien-schweiz.ch • [akademien-schweiz.ch](https://www.akademien-schweiz.ch)  [@academies_ch](https://twitter.com/academies_ch)

 [swiss_academies](https://www.instagram.com/swiss_academies)

Subventions aux répercussions néfastes sur le climat en Suisse : premiers résultats

Philippe Thalmann, professeur associé, Directeur du Laboratoire d'économie urbaine et de l'environnement de l'EPFL

Pendant l'exposé, une étude non terminée consacrée aux principales subventions entraînant des répercussions néfastes sur le climat est présentée, raison pour laquelle les chiffres définitifs ne sont pas encore disponibles. Les subventions analysées sont des paiements directs ainsi que divers allègements fiscaux à tous les niveaux fédéraux ; aucune subvention n'est liée à la politique énergétique et climatique. En plusieurs étapes de travail, les coûts des subventions analysées pour les finances publiques ont entre autres été quantifiés, leur caractère incitatif indésirable analysé du point de vue du comportement et l'effet climatique défini (quantification des gaz à effet de serre causés par la subvention). Au total, l'impact néfaste sur le climat a été examiné pour 6 subventions (*présentation orale*). Conclusions : pour les subventions dont les répercussions sur le climat sont problématiques, il s'agit surtout de déductions et d'exonérations fiscales. Beaucoup d'entre elles se justifient sur la base de principes fiscaux ou par d'autres objectifs ; leur impact sur le climat devrait aussi être évalué en parallèle. Si les déductions fiscales engendrent une nette augmentation des émissions de gaz à effet de serre, cela devrait être intégré avec les coûts budgétaires dans la pesée des intérêts lors d'une évaluation.

1.2. Discussion

Existe-t-il par exemple dans d'autres pays des expériences avec des mesures telles que l'introduction d'un critère de durabilité ?

En ce qui concerne un ajout d'une disposition de durabilité dans la loi sur les subventions, on pourrait procéder après un certain temps à une évaluation de la réglementation sur la durabilité récemment introduite dans la loi fédérale sur les marchés publics afin d'examiner ce que le critère de durabilité amène effectivement.

L'Allemagne connaît une évaluation de la durabilité pour toutes les subventions conformément aux « directives relatives à la politique en matière de subventions ». Les résultats des évaluations sont présentés dans chaque fiche de données d'une subvention. Il s'agit de durabilité sociale, économique et écologique.

Allègements fiscaux : ordre de grandeur ? Limite ?

On ne sait pas à quel point les allègements réduisent les recettes fiscales. Cela est entre autres dû au fait qu'il manque une vue d'ensemble de tous les allègements fiscaux et qu'une partie d'entre eux n'est pas quantifiée. Une identification, une quantification et un enregistrement dans la banque de données des subventions seraient utiles. Une étude menée par le canton de Berne datant de 2009 estime que, en ce qui concerne les impôts fédéraux, les allègements fiscaux réduisent le substrat fiscal d'un tiers et les recettes de moitié. Toujours est-il qu'il existe différents types d'« allègements fiscaux » : d'une part, les allègements fiscaux influençant le comportement au sens de la loi sur les subventions, comme la réduction de l'impôt sur les huiles minérales. D'autre part, il existe les déductions fiscales qui sont motivées fiscalement et qui ne relèvent pas du fisc, par exemple les déductions pour les frais professionnels (appelés frais d'acquisition).

A combien s'élèvent les effets d'aubaine ?

Il existe des chiffres à ce sujet issus du domaine énergétique, surtout en ce qui concerne les déductions fiscales. Selon les calculs de l'Administration fédérale des contributions, la Confédération et les cantons ont octroyé en 2005 entre 1,1 et 1,7 milliard de francs d'allègements fiscaux pour des assainissements énergétiques. Les effets d'aubaine se situent dans une fourchette de 60 à 80% : il s'agit de l'armoire à poisons des subventions. Ces chiffres sont très stables dans le

temps. Le Programme Bâtiments, par exemple l'encouragement du solaire, est régulièrement analysé.

Pourquoi y a-t-il autant de subventions ?

Particulièrement en Suisse, la vision libérale de l'Etat contribue à cette situation parce que les prestations sont souvent déléguées à des tiers, aussi sous forme de subventions. Un autre facteur est le fédéralisme avec les transferts de dépenses aux cantons. Enfin, dans une démocratie consensuelle, les subventions constituent un moyen apprécié pour la recherche d'adhésion.

Pour simplifier, l'Etat dispose de trois instruments pour gouverner : les carottes (subventions), les bâtons (interdictions) et les sermons (*campagnes d'information*). Ces dernières sont souvent peu efficaces. L'Etat ne devraient pas faire trop souvent usage d'interdictions. Sinon, il risque de faire face à la menace de problèmes d'adhésion. Restent les carottes : les carottes sont peu durables car elles n'existent plus après usage. Les subventions sont chères, mais idéales en Suisse dans le but de créer de l'adhésion. Comment pourrait-on effectivement diminuer les subventions ? Pour répondre à cette question, il faudrait tenir plus compte du fait que, quand on parle de subventions, il s'agit toujours aussi de créer de l'adhésion.

Comment a-t-on fixé les subventions qui ont été analysées en profondeur quant à leurs répercussions néfastes sur le climat ? Et comment l'impact sur le climat a-t-il été déterminé ?

Il n'y a pas eu de vaste analyse préliminaire de toutes les subventions, mais des estimations d'experts afin de définir pour quelles subventions il vaut la peine d'étudier de plus près les répercussions sur le climat. Il n'est pas simple de déterminer l'impact sur le climat, c'est-à-dire l'émission supplémentaire de gaz à effet de serre. Nous (Thalmann et al.) avons surtout travaillé avec des données tirées de la littérature de recherche.

Quelles mesures peuvent faire en sorte que les nouvelles subventions aient des effets moins nocifs pour l'environnement ?

Introduire dans la loi sur les subventions une disposition (proposition Lienhard) qui stipule que les effets indésirables par exemple sur le climat ou la biodiversité doivent être analysés (semblable à la réglementation dans la loi fédérale sur les marchés publics ainsi que l'examen de l'impact sur l'environnement de projets de lois dans leur message). Il est difficile de supprimer une subvention ; il est plus simple de modifier une subvention dans le cadre d'une révision. Dans le même temps, il est important de limiter les subventions dans le temps parce qu'elles doivent ensuite être révisées et à nouveau discutées avant une éventuelle prolongation.

Les organismes d'encouragement et de soutien du tourisme souhaitent attirer des touristes d'outre-mer : n'est-ce pas en contradiction avec la politique climatique ?

Une nouvelle convention entre la ville de Lucerne et Luzern Tourismus AG prévoit entre autres de renoncer à des activités de marketing dans des marchés lointains comme l'Asie et l'Amérique. Dans le canton de Zurich, le canton ne perçoit pas de taxe de séjour. La Fédération du tourisme encaisse elle-même une City Tax et utilise une grande partie de l'argent dans la publicité pour les destinations (entre autres acquisition de marchés lointains).

Les professionnels du tourisme devraient pouvoir estimer l'impact des subventions octroyées à des organisations touristiques dans l'optique de leur publicité sur les marchés d'outre-mer. Sur cette base, des mesures politiques pourraient être discutées.

2. Approfondissement

Vous trouverez l'ensemble des documents complémentaires en ligne sur go.akademien-schweiz.ch/atable :

- Présentation
- Contacts science