

CH_VB 07-0935 5651 vom 30. Mai 2008

Bundesverwaltung, 2008-05-30, DE

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/ch_vb_07-0935_5651_

FR: CH_VB 07-0935 5651 du 30 mai 2008

IT: CH_VB 07-0935 5651 del 30 maggio 2008

Erwägungen

E. 30

mai 2008 Au nom du Conseil fédéral suisse:

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

5652 Condensé Aux termes de l'art. 5 de la loi du 5 octobre 1990 sur les subventions le Conseil fédéral est tenu d'examiner périodiquement si les actes normatifs régissant les subventions sont conformes aux principes de la loi sur les subventions. Un premier examen portant sur l'ensemble des subventions a été réalisé en deux étapes en 1997 et 1999. Sur 359 subventions examinées, 221 nécessitaient des mesures. Quelque 400 mesures individuelles ont permis de remédier aux carences constatées. Ce premier examen portant sur les subventions s'est achevé en 2002, lors de la publication du cinquième et dernier rapport de l'Administration fédérale des finances au Conseil fédéral. A cette date, 89 % des mesures étaient soit appli- quées soit en cours de réalisation. A l'instar du premier rapport, le présent rapport sur l'examen des subventions se fonde sur une banque de données contenant des informations sur près de 400 subventions. Toutes les subventions saisies dans la banque de données ne font toutefois pas l'objet d'une évaluation détaillée. On a renoncé en particulier à l'examen lorsque: a. la suppression de la subvention est imminente; b. la subvention vient d'être examinée dans le cadre d'une réorganisation et que le recul n'est pas suffisant pour que l'on puisse identifier les mesures à prendre; c. la Confédération ne dispose pas de marge de manœuvre en ce qui concerne la forme et les possibilités de gérer la subvention. Compte tenu de ces critères d'exclusion, 228 subventions sur les 361 versées en 2006 ont été examinées. Parmi elles, 70 subventions nécessitaient des mesures. Celles-ci peuvent se subdiviser en deux catégories. D'une part, l'on a constaté dans certains domaines de tâches un besoin de réforme radical ou du moins la nécessité de procéder à une analyse systématique de l'utilité, de la conception et de la gestion de la subvention ainsi que de son montant. D'autre part, la possibilité de supprimer diverses subventions, mineures pour la plupart, a été identifiée soit parce que le but poursuivi n'a plus lieu d'être, soit parce que les moyens peuvent être utilisés plus efficacement. Le Conseil fédéral estime qu'il est nécessaire de réformer en profondeur les domai- nes de la forma- tion, pilotage des hautes écoles), des transports publics (réorganisation du finance- ment des infrastructures, renforcement de la concurrence dans le transport régional des voyageurs) et de l'agriculture (ouverture du marché dans le cadre de l'OMC ou accord de libre-échange avec l'UE). Le Conseil fédéral a également ordonné un examen fondamental du domaine de la promotion de la santé (amélioration du pilotage et concentration sur l'organisation). Le potentiel d'économies de ces réformes ne peut pas être chiffré pour l'instant, mais on peut néanmoins penser qu'elles atteindront plusieurs centaines de millions.

5653 En outre, il est possible de supprimer 32 mesures, mineures pour la plupart. Le Conseil fédéral s'est déjà prononcé pour une suppression ou une réduction des subventions dans le tiers des cas. Des mandats d'examen ont été attribués dans les autres cas. Le potentiel d'économies à moyen terme s'élève à quelque 100 millions par an. Les répercussion/s financières du deuxième rapport sur les subventions peuvent être comparées aux résultats du premier rapport: en 1997, le potentiel d'économies n'a pas été chiffré et en 1999, le potentiel d'économies à long terme a été évalué à 100 millions. Par ailleurs, le présent rapport examine également dans quelle mesure les clauses de caducité peuvent être appliquées en matière de subventions. La législation temporaire est un instrument servant à fixer un calendrier politique. Cette législation revêt des formes très diverses. Le rapport sur les subventions pose la question de la limitation systématique des lois dans le temps. La suppression automatique de lois caduques générée par la législation temporaire devrait se traduire par un allègement de la législation et par la limitation des interventions étatiques à l'indispensable. Par ailleurs, la législation temporaire garantit que les actes sont examinés périodiquement et adaptés. Toutefois, ces avantages ne sont pas toujours conciliables avec la réalité politique. La législation temporaire est synonyme de charge administrative et risque de renforcer l'Etat par l'examen périodique des mesures concrètes et de leurs bases légales. Pour ces raisons, il n'est pas indiqué d'appliquer systématiquement la législation temporaire au domaine des subventions. Par contre, son application ciblée est conforme à l'actuelle loi sur les subventions, en vertu de laquelle les aides financières doivent autant que possible être prévues sous la forme d'aides de démarrage, de réaménagement ou de relais, limitées dans le temps. Elle peut au surplus favoriser l'utilisation optimale des ressources, car les mesures d'encouragement économiques, culturelles et sociales, notamment, risquent de figer les structures et de fausser la concurrence, si elles sont maintenues telles quelles à long terme. La loi limitera donc dans le temps les aides financières. Celles-ci seront si possible liées à un aménagement dégressif des contributions et couplées dans tous les cas à une évaluation fondée sur des critères de coût-utilité clairs. En revanche, la limitation dans le temps des indemnités n'a guère de sens. Dans ce cas, il convient d'appliquer d'autres stratégies, notamment l'examen périodique du catalogue des tâches. Comme jusqu'ici, le Département fédéral des finances rendra périodiquement compte de l'avancement de l'examen des subventions. En revanche, la procédure des futurs examens sera revue. Afin d'éviter les chevauchements et d'assurer l'utilisation plus rationnelle des ressources de l'administration, les subventions seront examinées à l'avenir selon deux modes différents: a. subventions dont le financement est périodiquement demandé au Parlement par un message spécial et subventions dont la base légale a été créée ou modifiée pendant la période d'examen: examen intégré dans le message. b. autres subventions: examen dans le cadre d'une procédure globale et résultats publiés dans un rapport d'examen des subventions séparé, comme jusqu'ici.

5654 La Confédération peut octroyer des subventions en agissant sur les dépenses (paiements à des tiers) ou sur les recettes (en renonçant à un impôt ou en accordant un allègement fiscal). La loi sur les subventions donne la priorité aux dépenses, étant donné que les allègements fiscaux dérogent au principe de l'imposition selon la capacité économique et qu'ils sont difficilement contrôlables. Les pertes de recettes qu'ils entraînent sont en outre difficiles à quantifier et peu transparentes. Pourtant le nombre de subventions affectant les recettes a pratiquement doublé depuis le rapport de 1997 sur les subventions et 92 cas d'allègements fiscaux ont été recensés. L'augmentation est en partie due à de nouveaux allègements fiscaux mais également à l'application plus rigoureuse de

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

5655 Table des matières Condensé 5652 1 Contexte 5659 1.1 Mandat légal 5659 1.2 Objectifs et structure du rapport 5661 1.3 Rapport avec d'autres projets de réforme 5662 2 Principe et importance des subventions 5663 2.1 Définition 5663 2.1.1 Introduction 5663 2.1.2 Aides financières 5663 2.1.3 Indemnités 5666 2.1.4 Contributions à des organisations internationales 5667 2.2 Importance des subventions pour les finances fédérales 5668 2.2.1 Présentation des subventions dans le nouveau modèle comptable de la Confédération (NMC) 5668 2.2.2 Importance pour les finances fédérales 5669 2.2.3 Principes et critères d'évaluation 5670 2.3 Rôle économique des subventions 5672 2.3.1 Introduction 5672 2.3.2 Correction des défaillances du marché 5672 2.3.3 Redistribution de ressources 5674 3 Premiers examens globaux des subventions de 1997 et 1999 5674 3.1 Objet 5674 3.2 Principaux résultats 5675 3.3 Mise en œuvre des résultats du premier examen des subventions et conclusions du controlling 5676 4 Bases de l'examen des subventions 2008 5676 4.1 Structure et contenu de la banque de données des subventions 5676 4.2 Objet et critères de l'examen 5677 5 Résultats de l'examen 5679 5.1 Vue d'ensemble 5679 5.2 Conditions institutionnelles et financières 5682 5.2.1 Groupe de tâches, objectifs et priorités 5682 5.2.2 Etendue de l'examen 5683 5.2.3 Examen des subventions 1997/1999: conclusions et mesures requises 5683 5.2.4 Mise en œuvre et évolution du contexte 5683 5.2.5 Principaux résultats de l'examen 5683 5.2.6 Conséquences financières 5684 5.3 Ordre et sécurité publique 5684 5.3.1 Groupe de tâches, objectifs et priorités 5684 5.3.2 Etendue de l'examen 5685 5.3.3 Examen des subventions 1997/1999: conclusions et mesures requises 5685 5.3.4 Mise en œuvre et évolution du contexte 5685 5.3.5 Principaux résultats de l'examen 5686 5.4 Relations avec l'étranger – coopération internationale 5687 5.4.1 Groupe de tâches, objectifs et priorités 5687 5.4.2 Etendue de l'examen 5688 5.4.3 Examen des subventions 1997/1999: conclusions et mesures requises 5688 5.4.4 Mise en œuvre et évolution du contexte 5688 5.4.5 Principaux résultats de l'examen 5689 5.4.6 Conséquences financières 5691 5.5 Défense nationale 5691 5.5.1 Groupe de tâches, objectifs et priorités 5692 5.5.2 Etendue de l'examen 5692 5.5.3 Examen des subventions 1997/1999: conclusions et mesures requises 5692 5.5.4 Mise en œuvre et évolution du contexte 5693 5.5.5 Principaux résultats de l'examen 5693 5.6 Formation et recherche 5694 5.6.1 Groupe de tâches, objectifs et priorités 5694 5.6.2 Etendue de l'examen 5695 5.6.3 Examen des subventions 1997/1999: conclusions et mesures requises 5695 5.6.4 Mise en œuvre et évolution du contexte 5695 5.6.5 Principaux résultats de l'examen 5696 5.6.6 Conséquences financières 5697 5.7 Culture et loisirs 5698 5.7.1 Groupe de tâches, objectifs et priorités 5698 5.7.2 Etendue de l'examen 5699 5.7.3 Examen des subventions 1997/1999: conclusions et mesures requises 5699 5.7.4 Mise en œuvre et évolution du contexte 5699 5.7.5 Principaux résultats de l'examen 5700 5.7.6 Conséquences financières 5700 5.8 Santé 5701 5.8.1 Groupe de tâches, objectifs et priorités 5701 5.8.2 Etendue de l'examen 5702 5.8.3 Examen des subventions 1997/1999: conclusions et mesures requises 5702 5.8.4 Mise en œuvre et

évolution du contexte 5702 5.8.5 Principaux résultats de l'examen 5702 5.8.6
Conséquences financières 5703 5.9 Prévoyance sociale 5704 5.9.1 Groupe de tâches,
objectifs et priorités 5704 5.9.2 Etendue de l'examen 5705

5657 5.9.3 Examen des subventions 1997/1999: conclusions et mesures requises 5705 5.9.4
Mise en œuvre et évolution du contexte 5706 5.9.5 Principaux résultats de l'examen 5707
5.9.6 Conséquences financières 5707 5.10 Trafic 5708 5.10.1 Groupe de tâches, objectifs et
priorités 5708 5.10.2 Etendue de l'examen 5709 5.10.3 Examen des subventions
1997/1999: conclusions et mesures requises 5709 5.10.4 Mise en œuvre et évolution du
contexte 5709 5.10.5 Principaux résultats de l'examen 5710 5.10.6 Conséquences
financières 5711 5.11 Protection de l'environnement et aménagement du territoire 5711
5.11.1 Groupe de tâches, objectifs et priorités 5712 5.11.2 Etendue de l'examen 5712 5.11.3
Examen des subventions 1997/1999: conclusions et mesures requises 5713 5.11.4 Mise en
œuvre et évolution du contexte 5713 5.11.5 Principaux résultats de l'examen 5714 5.11.6
Conséquences financières 5714 5.12 Agriculture et alimentation 5715 5.12.1 Groupe de
tâches, objectifs et priorités 5715 5.12.2 Etendue de l'examen 5716 5.12.3 Examen des
subventions 1997/1999: conclusions et mesures requises 5716 5.12.4 Mise en œuvre et
évolution du contexte 5717 5.12.5 Principaux résultats de l'examen 5717 5.12.6
Conséquences financières 5718 5.13 Economie 5719 5.13.1 Groupe de tâches, objectifs et
priorités 5719 5.13.2 Etendue de l'examen 5720 5.13.3 Examen des subventions
1997/1999: conclusions et mesures requises 5720 5.13.4 Mise en œuvre et évolution du
contexte 5720 5.13.5 Principaux résultats de l'examen 5721 5.13.6 Conséquences
financières 5722 5.14 Appréciation globale 5722 5.14.1 Introduction 5722 5.14.2 Besoin de
réforme en profondeur 5723 5.14.3 Possibilité de suppression de subventions peu élevées
5724 5.15 Mise en œuvre et contrôle de gestion 5727 6 Utilisation accrue des clauses de
caducité dans le droit suisse des subventions 5728 6.1 Introduction et définition 5728 6.2
Situation en Suisse 5729 6.3 Impact 5732 6.4 Conséquences pour la Confédération 5733
6.4.1 Application ciblée de la législation temporaire aux aides financières 5733

5658 6.4.2 Examen périodique des tâches dans le cas des indemnités 5734 6.4.3
Conclusions 5735 7 Troisième examen des subventions: perspectives 5735 7.1 Maintien
d'un examen global 5735 7.2 Réforme de la procédure 5736 8 Les allègements fiscaux: une
forme spéciale de subvention 5738 8.1 Définition et délimitation de l'allègement fiscal
5738 8.1.1 Base d'imposition normative et norme fiscale 5738 8.1.2 Critères de définition
des allègements fiscaux 5739 8.2 Ampleur des allègements fiscaux 5741 8.2.1 Introduction
5741 8.2.2 Impôt fédéral direct 5742 8.2.3 Taxe sur la valeur ajoutée 5743 8.2.4 Impôt sur
les huiles minérales 5744 8.2.5 Redevance sur le trafic poids lourds liée aux prestations
5745 8.2.6 Droits de timbre 5746 8.3 Appréciation à la lumière de la loi sur les subventions
5746

Annexes 1 Evaluation des différentes subventions 5749

Département fédéral des affaires étrangères (DFAE) 5750

Département fédéral de l'intérieur (DFI) 5809

Département fédéral de justice et police (DFJP) 5928

Département fédéral de la défense, de la protection de la population et des sports (DDPS)
5973

Département fédéral des finances (DFF) 6018

Département fédéral de l'économie (DFE) 6022

Département fédéral de l'environnement, des transports, de l'énergie et de la communication (DETEC) 6115

2 Liste des mesures 6182 3 Tableau synoptique des principaux allègements fiscaux 6190

5659 Rapport 1 Contexte 1.1 Mandat légal La loi du 5 octobre 1990 sur les subventions (LSu)¹ définit aux art. 6 à 10 les principes généraux régissant l'octroi d'aides financières et d'indemnités. Ces dispositions s'adressent avant tout au Conseil fédéral et à l'administration qui doivent observer ces principes dans l'accomplissement de leurs tâches, notamment lorsqu'ils édictent des normes en rapport avec les subventions. La loi sur les subventions charge le Conseil fédéral de faire rapport périodiquement de la manière suivante: Art. 5 Examen périodique 1 Le Conseil fédéral examine périodiquement, tous les six ans au moins, si les actes normatifs régissant les aides et les indemnités sont conformes aux principes du présent chapitre. 2 Le Conseil fédéral fait rapport au Parlement sur les conclusions de cet examen. S'il y a lieu, il propose la révision ou l'abrogation d'actes législatifs et il veille à assurer la modification ou l'abrogation d'ordonnances. Il tient compte ce faisant de la nécessité de pourvoir, dans l'intérêt des allocataires, à la continuité du droit. 3 Le Département fédéral des finances élabore, de concert avec les départements compétents, les projets et rapports requis et fait des propositions au Conseil fédéral. L'al. 1 fixe la portée, la périodicité et l'objectif de l'examen. Il prévoit que le Conseil fédéral vérifie que les dispositions concernant les aides financières et les indemnités sont conformes à la loi sur les subventions. Concrètement, il s'agit de vérifier que les aides et les indemnités allouées par la Confédération: a. répondent à un intérêt justifié et suffisant de la Confédération, b. atteignent leur objectif de manière économique et efficace, c. sont allouées selon des principes uniformes et équitables, d. sont aménagées en tenant compte des impératifs de politique budgétaire et qu'elles e. correspondent à une répartition judicieuse des tâches et des charges entre la Confédération et les cantons. L'examen a lieu périodiquement, au minimum tous les six ans. L'examen des subventions permet d'assurer que les principes de la loi sur les subventions sont systématiquement appliqués. Celles-ci doivent en premier lieu remplir des critères d'économie et d'efficacité. Un tel examen peut également avoir un effet secondaire bienvenu dans la mesure où il permet d'alléger la charge financière de la Confédération dans une perspective de politique budgétaire durable. Mais l'examen des subventions ne constitue en aucun cas un programme d'allègement. Déjà dans son message du 15 décembre 1986 à l'appui d'un projet de loi sur les aides financières et les indemnités² (message LSu), le Conseil fédéral avait estimé que l'examen

1 RS 616.1 2 FF 1987 I 369

5660 des subventions ne devait pas être assimilé à des exercices massifs d'économie³. Afin de calmer les craintes, l'art. 5, al. 2, LSu prévoit que l'éventuelle correction du droit à une subvention devra tenir compte, dans l'intérêt de l'allocataire, de la continuité du droit. L'al. 2 règle l'obligation faite au Conseil fédéral d'établir un rapport qui, d'une part, fournit une vue d'ensemble des résultats de l'examen et, d'autre part, présente d'éventuelles mesures de correction. Ces mesures peuvent par exemple prévoir que le Conseil fédéral, dans son domaine de compétence, révisé des ordonnances ou propose au Parlement de modifier des actes législatifs. Si les mesures de correction requièrent des vérifications approfondies dépassant le cadre d'un examen global des subventions, il est également possible de confier des mandats d'examen aux départements. L'al. 3 charge le

Département fédéral des finances de l'examen des subventions tout en exigeant que celui-ci collabore étroitement avec les départements compétents sur le plan technique. L'objectif du rapport est bien défini dans les dispositions précises de l'art. 5 LSu: l'examen doit assurer que les dispositions réglant ces subventions dans de nombreuses lois spéciales respectent les principes inscrits au chap. 2 LSu. Bien qu'il ne faille pas attendre des miracles de l'examen des subventions, celui-ci constitue un élément de poids de la politique financière du Conseil fédéral. La suppression des subventions obsolètes, la réduction des contributions exagérées, la réforme des systèmes compliqués et mal ciblés, et la répartition plus logique des tâches et des charges entre la Confédération et les cantons ne peuvent en effet qu'alléger à moyen terme les finances publiques et améliorer notablement l'accomplissement des tâches de l'Etat. Le dernier rapport sur les subventions a été approuvé par le Conseil fédéral en 1994, ce qui signifie que le présent rapport est publié en retard par rapport à la périodicité de six ans prévue dans la loi. Ce retard s'explique par le fait que, ces dernières années, la priorité a été donnée au frein aux dépenses, avec la mise en œuvre de deux programmes d'allégement budgétaire et d'un programme d'abandon des tâches au sein de l'administration. Or, dans le cadre des programmes d'allégement budgétaire, on s'est précisément attaché à identifier toutes les possibilités d'allégement, en soumettant notamment à un examen détaillé le vaste domaine des prestations de transfert grevant le budget de la Confédération. Dans le cadre de la réforme de la péréquation financière et de la répartition des tâches entre la Confédération et les cantons (RPT), les rapports entre la Confédération et les cantons en matière de subventions ont par ailleurs été profondément modifiés (notamment par l'introduction de conventions-programmes). Le Conseil fédéral a notamment lancé en été 2006 un examen systématique des tâches, dont il a publié les principaux axes en avril 08 dans un rapport complétant le plan financier 09-11 de la législature. La volonté du législateur, selon laquelle les subventions doivent être régulièrement examinées et, si nécessaire, modifiées ou supprimées, a donc été pleinement respectée.

3 FF 1987 I 389 4 FF 1999 7219

5661 1.2 Objectifs et structure du rapport Le Conseil fédéral rend compte dans le présent rapport des conclusions de l'examen des subventions 2008. Chaque subvention a été systématiquement évaluée conformément au mandat légal. Les procédures conduisant à l'octroi de subventions, la gestion financière et matérielle des subventions ainsi que leur importance actuelle et future ont été examinées minutieusement. L'examen des subventions s'appuie sur une masse d'informations recueillies auprès des offices compétents au moyen de questionnaires informatisés. Les informations les plus importantes peuvent être consultées sur Internet pour chaque subvention⁵. Grâce à cette accessibilité, le Conseil fédéral assure la transparence de l'un des principaux outils politiques et de la catégorie des dépenses la plus élevée dans le budget de la Confédération. Les subventions ont pour but de contribuer à la sauvegarde d'intérêts publics et à la réalisation d'objectifs politiques sans que l'Etat doive agir directement. Au cours des dernières décennies, les subventions fédérales sont devenues, au travers du développement du système fédéraliste et de l'évolution sociale, économique et écologique, l'instrument le plus puissant de la politique fédérale. Elles forment pour ainsi dire la base de l'accomplissement des tâches dans de nombreux domaines politiques et sont aussi en règle générale issues d'un processus démocratique largement étayé. Nonobstant, les subventions sont souvent décriées. On affirme fréquemment qu'elles sont nuisibles à l'économie et qu'elles freinent l'évolution

structurelle souhaitable. Elles sont de surcroît sujettes à critique en raison de leur position prépondérante dans les finances publiques et sont aussi soumises régulièrement à des attaques visant une diminution radicale de la masse des subventions. Par des considérations générales sur la nature et l'importance des subventions, le Conseil fédéral entend aussi répondre à l'ambivalence qui caractérise cet instrument capital de la politique. Ainsi complété, le présent rapport d'examen constitue un état des lieux exhaustif des subventions fédérales. Enfin, le présent rapport présente des recommandations concrètes et des mandats d'examen concernant certaines subventions. La suppression de subventions obsolètes, la réduction des contributions trop élevées, l'aménagement plus efficace de systèmes de subventionnement compliqués et mal ciblés permettent d'alléger les finances fédérales et d'optimiser l'accomplissement des tâches de l'Etat. Bien que ce ne soit pas son objectif majeur, le rapport contribue néanmoins à contenir la croissance des dépenses et à assurer un assainissement durable des finances fédérales. Le rapport est subdivisé en plusieurs parties. Le ch. 2 contient des considérations générales sur les divers types et formes de subventions et sur les fondements du système appliqué. Le ch. 3 revient sur les premiers examens des subventions fédérales de 1997 et 1999 en résumant leurs conclusions. Le ch. 4 contient des explications sur la procédure et la base de données utilisées pour le présent examen des subventions. Le ch. 5 présente les résultats de cet examen. Il comprend un aperçu des résultats par groupe de tâches et une appréciation générale des conclusions obtenues. Il est la pièce maîtresse du présent rapport sur les subventions aux côtés des résultats détaillés par domaine figurant dans l'annexe 1. L'annexe 2 récapitule sous la forme de tableaux les mesures à prendre et les mandats d'examen proposés par le Conseil

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

5662 fédéral. Le ch. 6 explore les possibilités offertes par la législation temporaire et examine dans quelle mesure cet instrument peut être utilisé dans la législation suisse sur les subventions. Le ch. 7 propose un aperçu du contrôle prévu pour la mise en œuvre des mesures de la procédure applicable aux futurs examens des subventions. Le rapport s'achève par des considérations de fonds sur les subventions touchant les recettes (ch. 8). Les explications concernant les divers allègements fiscaux sont regroupées dans l'annexe 3.

1.3 Rapport avec d'autres projets de réforme Plusieurs projets transversaux se rapportant à la politique des finances sont directement liés à l'examen des subventions. Les deux programmes d'allègement PAB 03 et PAB 04 soulageront le budget de la Confédération de quelque 5 milliards. Sur ce montant, environ 4,5 milliards sont des coupes des dépenses, la plus grande partie des économies, soit près de 3 milliards, découlant des transferts. Les programmes d'allègement budgétaire, qui déploieront tous leurs effets dès 2008, contribueront à endiguer la croissance des subventions, mais surtout ils renforceront les incitations à créer des formes et des procédures plus efficaces en matière de subventions, permettant d'atteindre au mieux les objectifs visés avec moins de moyens. La réforme de la péréquation financière et de la répartition des tâches entre la Confédération et les cantons (RPT) entrée en vigueur début 2008 touche également fortement le domaine des subventions. Un des objectifs majeurs de la RPT, l'accroissement de l'efficacité dans l'accomplissement des tâches publiques, doit être réalisé par le désenchevêtrement systématique des tâches et de leur financement. Dans les groupes de tâches passés entièrement sous la responsabilité des cantons dans le cadre de la RPT, les subventions affectées disparaissent. Par contre, les cantons reçoivent davantage de fonds à libre disposition. Le même principe s'applique aux tâches dites communes (conduite stratégique

par la Confédération, responsabilité opérationnelle des cantons): au lieu des subventions traditionnelles axées sur les dépenses, des montants globaux, dont la hauteur dépend de l'objectif à atteindre et non des dépenses engagées, sont attribués. Dans l'ensemble, les innovations introduites dans le cadre de la RPT visent à améliorer les mécanismes d'incitation entre les donateurs et les allocataires de subventions. Elles étayent donc la loi sur les subventions qui exige des mécanismes plus efficaces en matière de subvention. Au total, les programmes d'allégement et la RPT entraînent une réduction significative des ressources et d'importantes restructurations et réformes dans le domaine des subventions. A ce titre, ils peuvent être interprétés comme des «mesures préalables» au présent rapport sur les subventions. Par conséquent, le nombre de mesures mentionnées dans la rubrique «Mesures nécessaires» est nettement moins élevé que dans les deux rapports partiels précédents. L'examen des subventions présente également des synergies avec le réexamen des tâches de la Confédération. En se fondant sur un catalogue qui subdivise les finances fédérales en une quarantaine de tâches, le Conseil fédéral étudie systématiquement dans un projet portant sur l'ensemble de l'administration fédérale les possibilités de réforme, de réduction ou d'abandon de tâches. L'examen des tâches suit

5663 une approche par le haut: sur la base d'estimations des besoins futurs, il remet systématiquement en question la nécessité et l'ampleur de l'action étatique dans chaque groupe de tâches. L'examen des subventions suit quant à lui la méthode inverse (approche par le bas) en partant de la subvention. Il porte tout spécialement sur l'efficacité et l'efficacé de la procédure en matière de subvention. Dans le même temps, il vérifie si une subvention est encore nécessaire pour atteindre un objectif déterminé ou si les nouvelles conditions justifient la suppression de la subvention. Le réexamen des tâches de la Confédération et l'examen des subventions se rejoignent sur ce point. Les méthodes différentes appliquées par les deux projets permettent d'approfondir l'examen du volume des activités étatiques sous plusieurs angles, ce qui augmente la probabilité d'identifier systématiquement les potentiels de réforme, de réduction ou d'abandon de tâches. Par ailleurs, dans le cadre de l'examen des tâches à l'horizon 2015, des réformes structurelles sont possibles. Celles-ci sortiraient du cadre de l'examen des subventions. Ainsi, le présent examen systématique renonce à des mesures applicables aux différentes subventions et un examen approfondi est prévu dans le cadre de l'examen des tâches. L'examen des subventions ne présente toutefois que très peu de points communs avec la réforme de l'administration fédérale 05/07. Les projets visent tous deux à améliorer la rentabilité des moyens engagés. L'examen des subventions porte toutefois sur le domaine des transferts, alors que la réforme de l'administration se concentrait avant tout sur le domaine propre de la Confédération. Les deux démarches sont donc complémentaires.

2 Principe et importance des subventions

2.1 Définition

2.1.1 Introduction

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

2.1.2 Aides financières

La Confédération encourage par des aides financières des activités d'intérêt public ou contribue à leur maintien. Ces activités sont réalisées à l'extérieur de l'adminis-

tration centrale de la Confédération, autrement dit par des tiers, qui peuvent être des organisations, des particuliers ou des cantons.

5664 La question de la justification d'une aide financière est centrale pour le Conseil fédéral: «Est-il légitime d'assurer ou de promouvoir une activité de caractère facultatif?»⁶. La loi sur les subventions prévoit qu'une aide financière peut être octroyée notamment si: – la Confédération a un intérêt à soutenir l'activité en question, – l'activité privée ou cantonale ne serait pas suffisamment exercée sans le soutien de la Confédération, – les autres solutions de financement sont insuffisantes, – aucune mesure plus opportune n'est envisageable. Sur les 361 subventions de la Confédération versées en 2006, 235 subventions étaient des aides financières, dont le montant s'élevait au total à un peu plus de 12 milliards. Tableau 1 Aperçu des trois aides financières les plus élevées En millions de fr.

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

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

6 Cf. message LSu, FF 1987 I 397. 7 L'apport au fonds figure au compte d'Etat. N'étant pas juridiquement indépendant, le fonds pour les grands projets ferroviaires ne représente pas un «tiers» vis-à-vis de la Confédération, de sorte que l'apport n'est pas considéré comme une subvention. En revanche, les prélèvements du fonds constituent quant à eux des subventions du point de vue juridique, mais étant donné que le fonds dispose de sa propre comptabilité, ils figurent non pas dans le compte d'Etat, mais dans un compte spécial. Toutefois, pour des raisons de transparence, l'apport au fonds pour les grands projets ferroviaires est assimilé ici à une subvention, même si, juridiquement parlant, il constitue non pas une subvention au sens de la loi sur les subventions, mais uniquement un engagement irrévocable de moyens publics à des fins de subventionnement.

5665 On trouve également d'autres modalités, notamment dans le domaine des transports, où l'on octroie des prêts à des conditions préférentielles. Les prêts à intérêts variables⁸ remboursables conditionnellement tels ceux accordés au CFF ou aux entreprises de transport concessionnaires (ETC) – en principe sans intérêts – appartiennent à cette catégorie. Le montant inscrit à titre de subvention correspond au montant du prêt. En raison de l'obligation conditionnelle de remboursement, celui-ci n'étant généralement pas exigé, ces prêts doivent être assimilés sur un plan économique à des contributions à fonds perdu. A la différence des contributions à fonds perdu proprement dites, ces créances figurent (réévaluées à 100 %) au bilan de la Confédération. Les prêts sans intérêts remboursables ne peuvent par contre pas être qualifiés de contributions à fonds perdu. C'est le cas des montants alloués au trafic combiné pour subventionner la construction d'installations et d'équipements pour le transbordement entre les différents modes de transport. Bien que les prêts soient remboursables et que la subvention ne porte effectivement que sur l'absence

d'intérêts, le montant porté en compte en tant que subvention correspond non pas aux intérêts abandonnés, mais au montant total du prêt. A l'instar des allègements fiscaux, le montant exact de la subvention effective est difficilement quantifiable. Alors que les allègements fiscaux n'apparaissent nullement en tant que subventions dans les comptes d'Etat, le montant des subventions accordées sous formes de prêts remboursables est surévalué (le montant des prêts accordés sont indiqués, mais pas celui des intérêts non exigés). La mise à disposition gratuite ou à prix réduit de biens ou de prestations de service par les pouvoirs publics, par exemple par l'armée lors de manifestations sportives, constitue également une forme indirecte de subvention. Ces prestations n'apparaissent pas non plus comme subventions dans les comptes et ne peuvent de ce fait guère être quantifiées de façon fiable. Une autre forme de subvention spéciale est la prise en charge de cautionnements ou de garanties, par exemple l'octroi de cautionnements en régions de montagne ou la prise en charge de pertes provenant d'engagements de garantie dans le cadre de l'encouragement à la construction et à l'accession à la propriété de logements. En principe, la subvention intervient au moment où la Confédération octroie un cautionnement à un particulier pour lui faciliter un financement. La subvention n'a des incidences financières qu'en cas de dommage, lorsque la Confédération est contrainte de participer aux pertes. Ce type de subvention comprend souvent un montant pour la participation aux frais administratifs des coopératives de cautionnement. La participation aux pertes et la prise en charge de frais administratifs dans le cadre des cautionnements et des garanties constituent des contributions à fonds perdu.

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

5666 2.1.3 Indemnités La Confédération accorde au moyen des indemnités à des tiers, c'est à dire à des bénéficiaires étrangers à l'administration fédérale centrale, une réduction ou une compensation des charges qui découlent de tâches déléguées par la Confédération ou qui sont prescrites par le droit fédéral. Les bénéficiaires d'indemnités pour l'accomplissement de tâches déléguées sont souvent des organisations ou des entreprises de la Confédération qui accomplissent ces tâches en son nom. Les prestations à indemniser se fondent notamment: a. directement sur une loi ou un arrêté fédéral (exemple: les cantons reçoivent une indemnité pour les relevés, les renouvellements et les mises à jour des données pour la mensuration officielle⁹); b. sur un contrat (exemple: les entreprises de transport reçoivent une indemnité pour les coûts non couverts planifiés du trafic régional commandé conjointement par la Confédération et les cantons¹⁰). Les charges découlant des tâches prescrites par le droit fédéral peuvent: a. incomber à celui qui doit accomplir la tâche (exemple: la Confédération dédommage l'agriculture pour les mesures destinées à empêcher le ruissellement et le lessivage des sols¹¹), ou b. affecter un tiers qui, sans être tenu d'accomplir la tâche est néanmoins touché par des contraintes inhérentes à la tâche (exemple: la Confédération alloue aux collectivités concernées des montants compensatoires en vue de combler le manque à gagner résultant d'une restriction considérable de l'utilisation de forces hydrauliques en tant que celui-ci est imputable à la sauvegarde et à la protection de sites d'importance nationale dignes d'être protégés¹²). Pour les indemnités, il faut se demander «s'il est légitime d'allouer une indemnité pour un comportement obligatoire en vertu de la loi ou pour la prise en charge d'une activité publique»¹³. Aux termes de la loi sur les subventions, une indemnité peut notamment être allouée si: – celui à qui incombe la tâche n'a pas un intérêt personnel prépondérant à l'accomplissement de la tâche, – l'on ne

saurait exiger de ceux à qui incombe la tâche qu'ils supportent eux-mêmes la charge financière, et que – les avantages découlant de l'accomplissement de la tâche ne compensent pas les charges financières.

9 Cf. art. 2 de l'ordonnance de l'Assemblée fédérale du 6 octobre 2006 sur le financement de la mensuration officielle (OFMO; RS 211.432.27). 10 Cf. l'art. 49 de la loi fédérale du 20 décembre 1957 sur les chemins de fer (LCdF; RS 742.101). 11 Cf. art. 27 et 62a de la loi fédérale du 24 janvier 1991 sur la protection des eaux (LEaux; RS 814.20). 12 Cf. art. 22 de la loi fédérale du 22 décembre 1916 sur l'utilisation des forces hydrauliques (LFH; RS 721.80). 13 Cf. message LSu, FF 1987 I 397.

5667 En 2006, 58 indemnités ont été versées pour un montant total de quelque 16 milliards. Tableau 2 Aperçu des trois indemnités les plus élevées En millions de fr. C 2004 C 2005 C 2006 318.3600.001 A2310.0327 Prestations versées par la Confédération à l'AVS 5030 5045 5095 318.3600.003 A2310.0328 Prestations versées par la Confédération à l'AI 4175 4345 4340 328.3600.001 A2310.0346 A2310.0416 A4100.0125 Contribution financière de la Confédération au domaine des EPF 1788 1826 1880

2.1.4 Contributions à des organisations internationales Les indemnités et les aides financières perçues par des Etats étrangers ou des organisations ou internationales ayant leur siège à l'étranger sont évoquées dans le présent rapport sous les vocables de contributions obligatoires ou volontaires ou de contributions à des organisations internationales. Le régime des contributions à des organisations internationales a la particularité d'échapper largement à la législation suisse et aux moyens de gestion dont dispose la Confédération en matière de subventions. Généralement, les allocataires de ces contributions bénéficient d'un statut de droit international public. Ils ne sont donc pas soumis au droit suisse et sont le plus souvent domiciliés hors du territoire suisse. Si les principes de la loi sur les subventions s'appliquent aussi aux contributions à des organisations internationales, celles-ci sont par contre expressément exclues du chap. 3 de la loi concernant les dispositions générales applicables aux aides financières et aux indemnités (art. 2, al. 4, LSu). On considère comme contributions obligatoires uniquement les contributions que la Confédération verse à des institutions internationales à laquelle elle a adhéré sur la base d'un accord ou d'une convention de droit international public. Le montant d'une telle contribution, qui revêt un caractère contraignant (statutaire) et automatique, est déterminé en général par application au budget de cette institution d'une clé de répartition approuvée par les Etats membres. La contribution obligatoire est en principe une participation au financement du budget ordinaire (dépenses de fonctionnement) de l'organisation. Des contributions volontaires sont également versées. Leur point commun avec les contributions obligatoires est l'allocataire. En revanche, l'octroi de la contribution volontaire ne découle pas d'une obligation statutaire, mais dépend en principe de la libre appréciation de la Confédération. Ce type de contributions sert le plus souvent à soutenir des programmes ou des actions spécifiques s'ajoutant à ceux qui sont financés par le biais du budget ordinaire de l'organisation.

5668 Le compte 2006 comprend 68 contributions à des organisations internationales pour un montant d'un peu plus d'un milliard de francs: deux tiers d'entre elles sont des contributions obligatoires et un tiers des contributions volontaires à des organisations internationales qui sont cependant dans une grande mesure prises en compte dans l'aide au développement fournie par la Suisse ou dans le domaine Formation, Recherche, Innovation. Tableau 3 Aperçu des trois contributions obligatoires les plus élevées à des organisations

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

E. 33

32

2.2 Importance des subventions pour les finances fédérales 2.2.1 Présentation des subventions dans le nouveau modèle comptable de la Confédération (NMC) Le nouveau modèle comptable de la Confédération utilisé depuis le budget 2007 a amené différentes modifications qui ont également des conséquences pour les subventions. Dans l'ancien modèle comptable, les subventions figuraient dans trois groupes de comptes du compte financier: les contributions aux tâches courantes figuraient dans le groupe de comptes 36; les prêts accordés et les participations dans le groupe de comptes 42 et les contributions à des investissements dans le groupe de comptes 46. Dans le nouveau modèle comptable, la Confédération présente ses charges et ses revenus dans un compte de résultats et dans un compte des investissements. Les subventions sous forme de prêts, de participations et de contributions à des investissements sont portées au compte des investissements. Les contributions aux dépenses courantes sont quant à elles inscrites dans le compte de résultats. Le présent examen se fonde sur l'exercice 2006, par conséquent sur l'ancien modèle comptable. Afin que les subventions puissent être rapidement trouvées dans le rapport selon le nouveau modèle comptable, les postes de crédits selon ce nouveau modèle sont présentés à l'annexe 1 pour toutes les subventions examinées.

5669 2.2.2 Importance pour les finances fédérales Les subventions représentent le poste de dépenses le plus important dans le budget de la Confédération. Les dépenses inscrites à ce titre dans le compte d'Etat 2006 se montaient à près de 30 milliards. Le montant des subventions est presque neuf fois plus élevé qu'en 1970. Graphique 1 Evolution des subventions et des dépenses totales de 1970 à 2006

Année	Subventions en % des dépenses totales (échelle de gauche)	Croissance annuelle des dépenses totales (échelle de droite)	Croissance annuelle des subventions (échelle de droite)
1970	40%	-5.0%	0.0%
1975	45%	0.0%	5.0%
1980	50%	10.0%	15.0%
1985	55%	15.0%	20.0%
1990	58%	20.0%	25.0%
1995	58%	20.0%	25.0%
2000	58%	20.0%	25.0%
2005	58%	20.0%	25.0%
2006	57%	20.0%	25.0%

La part des subventions dans les dépenses totales de la Confédération ne cesse de croître. Entre 1970 et 2005, elle est passée de 40 % à près de 60 %. Dans le compte d'Etat 2006, la part des subventions recule légèrement à 57 % des dépenses totales, alors qu'elle se montait à 58 % en 2005. Ces chiffres ne comprennent pas les dépenses annuelles de la Confédération pour la construction, l'entretien et l'exploitation des routes nationales (2006: près de 2 milliards). Le rapport 1997 sur les subventions précisait déjà que les contributions fédérales aux routes nationales ne sont pas des subventions, étant donné que ces routes constituent une tâche d'intérêt commun de la Confédération et des cantons et qu'il n'existe par conséquent pas de bénéficiaire étranger à l'administration fédérale que l'on puisse distinguer clairement de la Confédération¹⁴. Toutefois, comme les contributions présentent certaines analogies avec les subventions, elles ont à l'époque été prises en compte dans l'examen. L'entrée en vigueur de la RPT a rendu cet argument caduc, du moment que les routes nationales ont perdu leur caractère de tâche commune pour relever de la seule compétence de la Confédération. Le présent rapport sur les sub-

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

5670 ventions ne considère donc plus les contributions fédérales aux routes nationales comme des subventions. Tableau 4 Montant des subventions et part dans les dépenses totales 1970 1975 1980 1985 1990 1995 2000 2005 2006

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

2.2.3 Principes et critères d'évaluation En raison de l'importance des subventions dans le budget de la Confédération, la loi sur les subventions prévoit aux art. 6 à 10 des principes auxquels le Conseil fédéral et l'administration doivent se conformer dans l'élaboration de la législation régissant les aides financières et les indemnités. Conditions préalables et principes particuliers applicables à l'octroi d'aides financières L'art. 6 LSu énumère les conditions préalables qui doivent être remplies pour qu'une aide financière puisse être accordée. L'art. 6, LSu exige que la tâche à finan- cer réponde à l'intérêt de la Confédération (let. a) et que, selon les critères d'une juste répartition des tâches et des charges entre la Confédération et les cantons, ceux-ci ne peuvent pas accomplir ou promouvoir seuls la tâche en question (let. b). Il convient en l'occurrence de tenir compte du principe de subsidiarité. L'aide finan- cière doit correspondre à une nécessité (let. c): la tâche ne peut être dûment accom- plie sans l'aide financière de la Confédération, mais il faut auparavant que les efforts d'autofinancement qu'on peut attendre du requérant aient été accomplis et que toutes les autres possibilités de financement aient été épuisées (let. d). De plus, une aide financière ne doit être accordée que si elle est la mesure la plus appropriée et qu'il n'existe pas d'autres solutions plus efficaces (par ex. prise en charge par un tiers, perception de taxes incitatives, règles de conduite à effet contraignant; let. e). Si l'aide financière envisagée remplit ces conditions, les dispositions nécessaires peu- vent être édictées (message LSu, ch. 224.2). L'art. 7 LSu fournit des indications sur l'aménagement des aides financières. La règle d'économie est le grand principe à observer en la matière: l'aide financière se limitera au montant absolument nécessaire pour atteindre l'objectif visé. On renon- cera donc au luxe et au perfectionnisme excessif. Le montant de l'aide financière dépend de l'intérêt de la Confédération. Ainsi, plus la Confédération a intérêt à ce que la tâche soit réalisée, plus l'aide financière pourra être élevée. Ce faisant, il importe de prendre en compte la capacité économique de l'allocataire et d'exiger qu'il participe raisonnablement au financement. Dans la mesure du possible, les montants attribués seront fixés de manière globale ou forfaitaire, car cette façon de

5671 faire contribuera dans bien des cas à trouver des solutions plus économiques et plus simples du point de vue administratif. Ce principe s'applique également à l'octroi d'aides financières dans le cadre de conventions-programmes, introduit à travers la RPT (let. i). Les aides forfaitaires se calculeront sur le coût présumé de solutions jugées avantageuses, ce qui supprimera les travaux de contrôle et évitera d'autres complications administratives. La méthode du forfait est appropriée avant tout lorsque ce n'est pas le mode d'exécution mais un certain résultat qui compte et que l'on dispose de données empiriques fiables. Lorsque l'allocataire porte lui-même un intérêt réel à l'activité en question, il est indiqué de prendre en compte sa capacité économique. Dans les cas où cet intérêt est moins marqué, la capacité financière de l'allocataire joue bien entendu un rôle moins important. Les aides financières

auront si possible un caractère temporaire et elles seront envisagées comme aides de démarrage, de réaménagement ou de relais. Pour garantir la gestion budgétaire des dépenses que la Confédération affecte aux aides financières, les dispositions pertinentes devront contenir des réserves concernant les crédits et des taux maximums (message LSu, ch. 225). L'art. 8 LSu précise que les cantons qui complètent les aides financières de la Confédération participent en règle générale à l'exécution. En l'occurrence, il convient de coordonner l'activité des autorités concernées et d'éviter des doubles charges. Conditions préalables et principes particuliers applicables à l'octroi d'indemnités L'art. 9 LSu fixe les conditions préalables à l'octroi d'indemnités. L'obligation d'accomplir une tâche déléguée par la Confédération ne s'accompagne en effet pas nécessairement du droit à une indemnité. Dans ce genre de situations, l'octroi d'allocations relève de la compétence du législateur. Pour décider si une indemnité se justifie ou non, on considérera l'intérêt propre de l'obligé, les avantages qu'il retire de la tâche attribuée et l'ampleur des charges financières. Si la tâche répond essentiellement à l'intérêt propre de l'obligé, il n'est pas légitime d'allouer des indemnités (al. 1, let. a). Il en est de même lorsque la prise en charge de tâches est aussi source d'avantages financiers (par ex. transfert d'activités économiques dont la Confédération détient le monopole; al. 1, let. c). Les critères permettant d'évaluer la charge financière supportable (al. 1, let. b) sont notamment: le rapport existant entre l'intérêt personnel à l'exécution de la tâche et la charge financière impliquée; la notion de «sacrifice particulier» lorsque seulement quelques personnes sont touchées par l'obligation; la nature de l'obligation. Une indemnité ne se justifie guère dans le cas d'obligations qui représentent des «conditions d'activité» générales de notre régime économique (par ex. les dispositions sur la protection des travailleurs ou sur la protection des consommateurs). Comme dans le cas des aides financières, le principe de la juste répartition des tâches et des charges entre la Confédération et les cantons s'applique aux indemnités versées aux cantons (al. 2). Des indemnités peuvent être allouées aux cantons lorsque la Confédération transfère à ceux-ci des obligations allant au-delà de la législation-cadre et que les cantons ne bénéficient que d'une marge de décision et de manœuvre restreinte. On renoncera toutefois au versement d'indemnités lorsque la législation-cadre attribue aux cantons la responsabilité principale de la tâche à exécuter (al. 2, let. a). Les cantons assurent en effet depuis toujours gratuitement l'exécution administrative du droit fédéral et seules les tâches qui dépassent ce cadre méritent indemnisation (al. 2, let. b). De plus, l'indemnisation se justifie seulement

5672 si les frais ne peuvent pas être mis à la charge des bénéficiaires ou de ceux qui sont à l'origine des mesures prises (al. 2, let. c). Lors de l'élaboration d'actes normatifs régissant les indemnités, il convient de respecter le principe d'économie, de se fonder sur un système forfaitaire et de tenir compte des impératifs de la politique financière (art. 10, al. 1, let. a, c et d, LSu). On se référera à cet égard aux explications qui précèdent à propos des aides financières. Le montant de l'indemnité est fonction de l'intérêt de ceux à qui incombe la tâche et des avantages inhérents à l'accomplissement de celle-ci. En ce qui concerne les indemnités pour les cantons, il convient en outre de tenir compte de la marge du canton sur le plan de l'élaboration et de la décision, et de la possibilité pour les bénéficiaires et les personnes qui ont rendu la mesure nécessaire de participer aux coûts. En vertu de la loi sur les subventions, les indemnités aux cantons sont en règle générale octroyées dans le cadre d'une convention-programme. Elles sont également versées lorsqu'un tiers assume la tâche à la place du canton (art. 10, al. 2, LSu). Les principes et critères d'évaluation décrits ci-avant définissent le cadre des dispositions régissant les subventions, tout en constituant les bases de l'examen périodique des subventions.

2.3 Rôle économique des subventions

2.3.1 Introduction Lors de l'examen des subventions, il convient également d'évaluer si elles se justifient sur le plan économique. Sur le plan économique, les subventions peuvent se justifier dans les situations suivantes: a. lorsque la concurrence ne produit ou ne livre pas assez de biens nécessaires au bien public, en termes quantitatifs ou qualitatifs, en raison de défaillances du marché (par ex. offres culturelles et de formation, infrastructures ferroviaires et routières); b. lorsque les revenus et la fortune sont mal répartis, en raison des forces du marché et qu'il convient de procéder à une redistribution plus équitable (par ex. réduction de primes).

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

5673 – la prestation de l'allocataire de la subvention a le caractère d'un bien public; – la subvention vise à compenser les effets externes, ou – les infrastructures de réseau conduisent à un monopole naturel. Du point de vue économique, tous les biens produits par le secteur public ne sont pas des biens publics. Un bien public peut se définir ainsi: un nombre indéfini de consommateurs peut consommer le même bien ou la même prestation de service sans que l'un des bénéficiaires doive restreindre sa consommation. Les économistes parlent de «non-rivalité dans la consommation» (exemple: la réception de programmes de radio et de télévision). La seconde caractéristique d'un bien public réside dans le fait que personne ne peut être exclu de sa consommation, ou du moins qu'une telle exclusion entraînerait des coûts prohibitifs; c'est le principe de «non-exclusion» (exemple: les sentiers pédestres). L'évolution des technologies peut entraîner une telle baisse des coûts que l'exclusion devient intéressante. Ainsi, son application à la majeure partie du réseau routier aurait été absurde par le passé, alors que les technologies contemporaines permettent de mettre en œuvre un système de péages non seulement sur les autoroutes, les ponts et les tunnels mais pratiquement partout. Les biens publics au sens strict sont peu nombreux. La défense nationale ou la protection du paysage en sont des exemples. Bon nombre de biens publics satisfont à un seul des deux critères évoqués ci-avant et ont un caractère hybride, à la fois public et privé. Ainsi, dans le cas de la télévision par câble, le principe d'exclusion peut s'appliquer alors qu'il n'y a pas de rivalité dans la consommation. A l'inverse, des biens faisant l'objet d'une rivalité dans la consommation et pour lesquels le principe d'exclusion peut être appliqué de manière rentable, rentreront dans la catégorie des biens privés. Ces biens sont produits en suffisance par le marché. Du point de vue économique, il n'y a aucune raison de les subventionner. On parle d'effets externes ou d'externalités lorsque le prix d'un bien ou d'un service ne tient pas compte de tous les coûts qu'ils engendrent ou de toute l'utilité qu'on peut en tirer. On distingue les externalités négatives (coûts externes) et les externalités positives (utilité externe). Des externalités négatives se produisent lorsque les producteurs et les consommateurs ne supportent pas tous les coûts engendrés par la production ou la consommation d'un certain bien et qu'il en résulte une entrave au revenu ou au bien-être de tiers. Les pollution atmosphérique et sonore occasionnée par le trafic routier en est un exemple classique. Une possibilité d'y remédier consiste à relever artificiellement le prix du bien qui génère des coûts externes par le biais de l'imposition (exemple: augmentation de la taxe sur les carburants). Il s'agit d'un moyen direct de corriger une défaillance du marché due à une externalité négative. Un autre moyen

consiste à réduire indirectement les externalités négatives par le biais d'une subvention. C'est ainsi que la Confédération subventionne le trafic combiné en réduisant le prix du sillon pour le trafic par wagons complets. Elle abaisse de la sorte artificiellement le prix du trafic ferroviaire et soutient sa capacité concurrentielle par rapport au trafic routier, trop avantageux au vu de ses coûts externes. Dans le cas d'une externalité positive, à savoir d'une utilité externe, d'autres cercles que les acheteurs et les producteurs impliqués dans le processus économique profitent de la mise à disposition du bien («passagers clandestins»), sans participer à son coût. Les biens et services offrant un avantage externe sont généralement offerts en

5674 trop faible quantité sur le plan macro-économique. Les externalités positives se présentent par exemple dans la formation et la recherche. Grâce aux subventions, les prix obtenus sur le marché deviennent plus intéressants pour les producteurs, ce qui contribue à un approvisionnement du marché optimal du point de vue macro-économique. Les infrastructures de réseau, notamment routier et ferroviaire, revêtent le caractère d'un monopole naturel. Cela signifie qu'un seul fournisseur est en mesure de proposer les mêmes prestations que ses concurrents à un meilleur prix. Les monopoles naturels dans le domaine de l'infrastructure des transports se caractérisent en particulier par le fait que l'investissement initial pour la construction d'un réseau est très élevé. L'investissement peut donc représenter un obstacle à l'accès au marché. Toutefois, lorsque l'infrastructure a été réalisée, les coûts pour un nouvel utilisateur sont en réalité très faibles (coûts marginaux). En cas de monopole naturel, l'Etat dispose de plusieurs possibilités. Il peut agir au moyen de réglementations ou encore intervenir directement en tant que fournisseur de prestations, comme il le fait, par exemple, en ouvrant une grande partie du réseau ferré suisse ou comme autrefois dans le secteur de la poste et des télécommunications. Le second exemple montre bien comment l'évolution technologique peut éroder un monopole naturel.

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

3 Premiers examens globaux des subventions de 1997 et 1999
3.1 Objet Le premier examen global des subventions s'est déroulé en deux étapes. Les subventions dans les domaines des routes, de la formation et de la recherche fondamentale, des relations extérieures et de l'agriculture, en particulier, ont été examinées en premier¹⁵. La seconde étape a porté sur les contributions à des organisations internationales, aux assurances sociales publiques et sur les subventions dans le domaine de l'asile, de l'agriculture et de l'aide au développement¹⁶.

15 Rapport du 25 juin 1997 sur les subventions, FF 1998 1721 ss 16 Rapport du Conseil fédéral du 14 avril 1999 sur l'examen des subventions fédérales, deuxième partie (Rapport sur les subventions, 2e partie), FF 1999 7219 ss

5675 3.2 Principaux résultats Le Conseil fédéral a résumé les conclusions du premier examen global des subventions comme suit: «Considérée dans son ensemble, la première série d'examens portant sur les subventions a mis au jour un potentiel d'améliorations non négligeable. La suppression de subventions obsolètes, la réduction de contributions trop

élevées, la restructuration logique de systèmes de subventionnement compliqués et mal ciblés, ainsi qu' 'une répartition plus juste des tâches et des charges entre la Confédération et les cantons, ne peuvent qu'alléger sensiblement les budgets publics et améliorer l'accomplissement des tâches de l'Etat». Sur les 359 subventions examinées dans le cadre de l'examen, 221 nécessitaient des mesures. Au total, quelque 400 mesures ont été prises pour supprimer les carences constatées. Ces mesures peuvent être regroupées thématiquement comme suit: – 25 % des mesures visaient une amélioration de la gestion en matière de sub- ventions. Des conditions et des objectifs mieux définis ont avant tout été demandés afin que la Confédération puisse avoir une plus grande influence sur l'emploi des ressources. En outre, beaucoup de subventions devaient être temporaires. La limitation de la durée est sans doute la forme de gestion la plus radicale car elle oblige à s'interroger périodiquement sur la nécessité d'une subvention. Si cette nécessité n'est pas avérée, la subvention est sup- primée faute de base légale (à ce sujet, voir également le ch. 6). – 20 % des mesures avaient pour but de renforcer l'efficacité des procédures. Il fallait notamment améliorer la coordination, alléger les structures et répar- tir plus clairement les tâches et les compétences. Le versement des subven- tions devait en outre être simplifié au moyen d'un système de forfaits. D'autres mesures demandaient que certaines subventions soient examinées: – dans le cadre de la RPT (18 %), – sur le plan matériel, en vue de leur suppression ou de leur réduction (14 %), – en rapport avec leur efficacité (7 %), – en rapport avec leur financement, notamment en vue de la participation de tiers ou de l'allocataire (6 %). Le tableau suivant indique les compétences décisionnelles concernant la mise en œuvre des mesures requises. Tableau 5 Compétences en matière de corrections

Compétences Mesures en % Parlement (lois fédérales, arrêtés fédéraux)

E. 36

Conseil fédéral (ordonnances, directives) 23 Administration (modifications de pratique) 33
Non spécifié, examen dans le cadre de la RPT 8

Total 100

5676 3.3 Mise en œuvre des résultats du premier examen des subventions et conclusions du controlling Le premier examen portant sur l'ensemble des subventions s'est achevé en 2002, lors de la publication du cinquième et dernier rapport de controlling élaboré par l'Administration fédérale des finances à l'attention du Conseil fédéral. A cette date, 89 % des mesures avaient été soit appliquées, soit étaient en cours de réalisation. D'après le rapport, pratiquement toutes les mesures devaient être en cours de réalisa- tion à fin 2005, dont un bon nombre dans le cadre de la RPT. Selon le cinquième rapport, le premier examen global des subventions a permis de réaliser des économies de l'ordre de 100 millions dans les années 2000 à 2002, de 130 millions dans les années 2003 et 2004 et de 210 millions à partir de 2005. Ces chiffres doivent toutefois être relativisés du fait que les économies découlant de nombreuses mesures ne peuvent pas être quantifiées avec exactitude.

4 Bases de l'examen des subventions 2008 4.1 Structure et contenu de la banque de données des subventions Le premier examen des subventions a été réalisé sur la base d'une banque de don- nées. Celle-ci a été mise à jour dans le cadre du deuxième examen et comprend quelque 400 subventions actuelles. Les prestations de la Confédération à l'AVS et à l'AI, de plus de 5 et plus de 4 milliards et la réduction individuelle de primes d'assurance, de plus de 2 milliards en 2006, sont les trois subventions les plus éle- vées. Les contributions à la formation de marins, soit 2500 francs par an sont la subvention la moins élevée. En sus du montant des subventions, la banque de don- nées fournit des indications

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

5677 Un extrait de la banque de données est en ligne depuis fin juin 2006 à l'adresse <http://www.efv.admin.ch/f/themen/bundesfinanzen/subventionen/subventionsbericht.php17> avec les caractéristiques de chaque subvention (telles que les données de l'allocataire, le type de subvention, son montant, et les prestations qu'elle finance). Les internautes peuvent rechercher une subvention soit par département compétent, soit par groupe de tâches. Les données publiées sur Internet sur les subventions fédérales jouissent d'un vif intérêt: le DFF enregistre une moyenne mensuelle de 32 500 utilisateurs. 4.2 Objet et critères de l'examen Le présent examen porte sur l'ensemble des subventions de la Confédération figurant dans la banque de données. On a toutefois renoncé à un examen détaillé dans les cas suivants: a. lorsque la suppression de la subvention est imminente; b. lorsque la subvention vient d'être réexaminée dans le cadre d'une réorganisation et que le recul n'est pas suffisant pour qu'on puisse identifier les mesures à prendre; c. lorsque la Confédération ne dispose pas de marge de manoeuvre concernant la forme et les possibilités de gérer la subvention. Pour ces raisons, les subventions suivantes n'ont pas été examinées: – les subventions qui avaient été ou devaient être supprimées avant fin 2007, par ex. l'indemnité versée à la Poste pour le transport de journaux et de périodiques en abonnement, qui aurait dû être supprimée à fin 2007¹⁸; – les subventions qui sont entrées en vigueur après le 1er janvier 2003 ou qui ont été totalement révisées entre 2003 et 2007, par exemple la contribution pour la diffusion de programmes radio dans les régions de montagne (nouvelle subvention), la contribution à la SSR pour Swissinfo et les contributions internationales pour des programmes destinés à l'étranger (révision en vertu de la nouvelle loi du 24 mars 2006 sur la radio et la télévision, RS 784.40); – les subventions liées à un événement particulier et qui, partant, ont un caractère unique, par exemple les contributions de la Confédération pour assurer la sécurité lors du sommet du G8 d'Evian ou les contributions à l'Expo02; – les contributions aux assurances sociales, en raison des grandes réformes en cours ou en discussion (par ex. contributions fédérales à l'AVS et à l'AI); – les subventions qui ont été profondément remaniées dans le cadre de la RPT: par ex. le domaine des routes nationales passe sous la compétence de la Confédération et n'apparaît plus dans les subventions;

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

5678 – les contributions obligatoires à des organisations internationales que la Confédération ne peut optimiser en raison de conventions ou d'accords internationaux (par ex. contribution de la Suisse à l'UNESCO ou à l'Organisation mondiale de la santé). Compte tenu de ces critères d'exclusion, 228 subventions ont été examinées sur les 361 qui ont été versées en 2006. Les données reposent sur l'exercice 2006, bien qu'elles soient présentées conformément à la nouvelle classification fonctionnelle utilisée pour la première fois dans le budget 2007 («catalogue des tâches»). Lors de ce deuxième examen global des subventions, le Conseil fédéral a mis l'accent sur l'application efficiente et économique de la politique en matière de subventions. Chaque subvention a été appréciée sous les aspects suivants: – L'intervention étatique est-elle encore nécessaire et se justifie-elle (validité des objectifs)? – L'objectif de la subvention est-il atteignable? Y a-t'il d'autres mesures qui permettraient d'atteindre plus facilement le même objectif (efficacité)? – Les moyens engagés sont-ils en rapport avec le résultat visé ou les prestations à fournir (efficience de l'engagement des moyens)? – L'octroi et la gestion de la subvention sont-ils rapides, simples, efficaces, et de niveau approprié (efficience de la procédure)? La validité des objectifs peut être remise en question si l'importance de la prestation subventionnée est réduite à la suite d'une modification de la situation, par exemple lorsqu'une ouverture des marchés entraîne la disparition de la défaillance du marché dans le domaine encouragé, rendant ainsi l'intervention de l'Etat superflue ou lorsque la nécessité de corriger la répartition (sociale, régionale, intergénérationnelle, entre les minorités linguistiques) diminue. Si l'objectif n'est pas clair ou que sa pertinence est discutable, le réexamen ou la suppression de la subvention sont demandés. En ce qui concerne l'efficacité de la subvention, l'examen permet de déterminer si d'autres mesures étatiques ou une meilleure répartition des tâches entre la Confédération et les cantons permettent d'atteindre plus facilement l'objectif supérieur visé (par ex. passage d'une aide ciblée sur l'objet à une aide ciblée sur l'allocataire). L'efficience de la subvention porte principalement sur l'efficacité économique de l'engagement des moyens. Il est possible de créer des incitations pour optimiser l'utilisation des fonds, par exemple en remplaçant le remboursement des frais effectifs ou l'octroi d'une garantie de déficit par le versement de montants forfaitaires, par une limitation de la subvention dans le temps ou par l'obligation pour l'allocataire de fournir de façon déterminante ses prestations propres. Enfin, la procédure d'octroi des subventions peut être qualifiée d'efficiente si elle est simple et rapide. La procédure est efficiente si par ex. elle permet d'éviter les chevauchements dans l'appréciation d'une demande, qu'elle n'implique pas le recours à des commissions d'octroi ad hoc, que seule la Confédération (et non l'allocataire) procède au contrôle de l'efficacité à intervalles appropriés ou que le Conseil fédéral surveille les premiers allocataires et non les bénéficiaires finals de la subvention.

5679 L'examen de chaque subvention en fonction des critères mentionnés ci-dessus se poursuit par une évaluation globale. Le Conseil fédéral présente des mesures ciblées à chaque fois qu'un besoin d'optimisation apparaît. Un aperçu des résultats de l'examen des subventions par groupe de tâches figure dans le ch. 5; les résultats par subvention sont regroupés dans l'annexe 1.

5 Résultats de l'examen

5.1 Vue d'ensemble

Evolution des dépenses 1995-2006

Structure des dépenses et des subventions 2006 en mio. de fr. %

Nombre	Part des subventions dans les dépenses	Dépenses	%
52'377	100%		
29'775	57%	361 aides financières	12'327 24%
235		indemnités	16'385 31%
58		contributions org. internat.	1'063 2%
68		Subvention la plus élevée	5'045
		Subvention la moins élevée	0.001 en mio. de fr.
		Subventions totales	29'775 361 100%

dont subventions

examinées 12'940 228 63% ne nécessitant aucune mesure 4'469 158 44% nécessitant des mesures 8'471 70 19% Part des subventions examinées (nombre) 0 10'000 20'000 30'000 40'000 50'000 60'000 1995 2000 2006 Dépenses totales dont subventions En mio de francs

En 2006, la Confédération a effectué des paiements en relation avec 361 subventions, pour un montant total de près de 30 milliards, ce qui correspond à 57 % de ses dépenses totales¹⁹. Avec 235 subventions, les aides financières se taillent la part du lion. Les indemnités et les contributions à des organisations internationales correspondent à 58 et 67 subventions. En termes de montants, ce sont toutefois les indemnités qui occupent la tête du classement, puisqu'elles se sont chiffrées en 2006 à environ 16,4 milliards au total, soit en moyenne à 280 millions par subventions. Viennent ensuite les aides financières, avec un total de 12,3 milliards et une moyenne d'un peu plus de 50 millions par subvention. Les contributions à des organisations internationales se sont élevées à environ 1,1 milliard, avec une moyenne de 16 millions par subvention. Les subventions se répartissent sur 12 groupes de tâches. Seul le groupe de tâches Finances et impôts, qui englobe essentiellement les Parts de tiers aux recettes de la Confédération et le Service de la dette, ne comprend pas de subventions. En 2006, la plus grosse part de subventions, soit 45 %, revenait au groupe de tâches Prévoyance sociale. Suivaient à quelque distance les groupes de tâches Trafic (18 %), Formation

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

5680 et recherche (15 %), Agriculture et alimentation (12 %) et Relations avec l'étranger – coopération internationale (6 %). La part de tous les autres groupes de tâches dans les subventions fédérales était égale ou inférieure à 1 %. Graphique 2 Répartition des subventions selon les groupes de tâches de la Confédération, en pour-cent Prévoyance sociale 45% Trafic 18% Agriculture et alimentation 12% Autres groupes de tâches 4% Relations avec l'étranger 6% Formation et recherche 15%

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

5681 Tableau 6 Part des subventions dans les dépenses totales de chaque groupe de tâches

Groupe de tâches	Dépenses en millions de CHF	Subventions en millions de CHF	Part des subventions en % des dépenses
Agriculture et alimentation	3 645	3 542	97 %
Formation et recherche	4 714	4 500	95 %
Relations avec l'étranger – coopération internationale	2 269	1 876	83 %
Prévoyance sociale	16 246	13 339	82 %
Economie	383	301	79 %
Trafic	7 409	5 344	72 %
Culture et loisirs	437	301	69 %
Santé	194	76	

E. 39

% Protection et aménagement de l'environnement 624 239 38 % Ordre et sécurité publique
771 156 20 % Défense nationale 4 216 79 2 % Conditions institutionnelles et financières 2
206 23 1 %

Sur 361 subventions au total, 228 ont fait l'objet d'un examen plus détaillé. Des mesures se sont révélées nécessaires pour 70 subventions. La mise en œuvre a débuté dans un peu plus de dix cas. Les résultats de l'examen des subventions sont présentés ci-après par groupe de tâches, selon un schéma uniforme. Un graphique montre la structure et l'évolution des subventions dans le groupe de tâches concerné. Afin d'éviter les doubles comptages, chaque subvention a été attribuée à un seul groupe de tâches, selon le principe de la prépondérance. Les groupes de tâches se fondent sur la classification fonctionnelle, qui a été révisée en 2007, à l'occasion de l'introduction du nouveau modèle comptable. Les anciens chiffres sont autant que possible convertis. Au sein des groupes de tâches, les subventions se subdivisent, concernant le montant et la quantité, en aides financières, indemnités et contributions à des organisations internationales²⁰.

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

5682 Le ch. 5.2.1 donne un aperçu des contenus du groupe de tâches et des objectifs du subventionnement. Le ch. 5.2.2 énumère les subventions du groupe de tâches concerné qui n'ont pas fait l'objet d'examen plus détaillé. Les résultats du dernier examen des subventions sont présentés dans le ch. 5.2.3. Le ch. 5.2.4 aborde les dernières réformes et évolutions intervenues dans le groupe de tâches, dont sont déduites les principales mesures à prendre (ch. 5.2.5). Les conséquences financières des réformes et des mandats d'examen proposés sont dans la mesure du possible quantifiés au ch. 5.2.6.

5.2 Conditions institutionnelles et financières	
Evolution des dépenses 1995-2006	
Structure des dépenses et des subventions 2006 en mio. de fr.	
%	Nombre
Part des subventions dans les dépenses	
Dépenses 2'206 100%	– dont subventions 23 1%
10 aides financières 9 <1%	6 indemnités <0.1 <1%
0 contributions org. internat.	14 <1%
4 Subvention la plus élevée	10 Subvention la moins élevée
0.052 en mio. de fr.	Nombre %
Subventions totales 23 10 100%	dont subventions examinées 6 6 60%
ne nécessitant aucune mesure	6 4 40%
nécessitant des mesures	1 2 20%
Part des subventions examinées (nombre)	0 500 1'000 1'500 2'000 2'500
1995 2000 2006	Dépenses totales dont subventions
En mio de francs	

5.2.1 Groupe de tâches, objectifs et priorités Le groupe de tâches Conditions institutionnelles et financières, très large, englobe les fonctions de conduite centrales de la Confédération (les autorités et leurs états-majors directs), les tâches de gestion et de support qui concernent l'ensemble de l'administration (finances, révision, impôts et douanes, personnel, informatique et logistique), la saisie et le traitement des données, les bureaux chargés de l'égalité (sexes, personnes handicapées), les mesures de prévention du racisme et de la violence et l'organe d'exécution du service civil, qui ont beaucoup moins

de poids financièrement. La Confédération dépense 4 % environ de son budget pour l'accomplissement des tâches de l'ensemble du groupe. Les buts principaux du groupe de tâches consistent à mener des politiques fiscale et budgétaire axées sur la stabilité et la croissance, à acquérir à un prix avantageux les ressources nécessaires à l'activité de l'administration et à les répartir de manière économique. En outre, la détermination et le traitement conformes aux besoins des données sur l'état et l'évolution de la population, de l'économie, de la société, de l'espace et de l'environnement doivent apporter des informations fondamentales pour la politique et la science. Les prestations permettant d'atteindre ces buts sont

5683 fournies essentiellement par la Confédération et sont complétées par des prestations privées. Les subventions jouent un rôle négligeable: elles représentent à peine 1 % des dépenses du groupe de tâches. Deux tiers environ des subventions représentent des contributions à des organisations internationales spécialisées, tandis que plus d'un tiers sont versées par les bureaux chargés de l'égalité et par l'organe d'exécution du service civil à titre d'aides financières. 5.2.2 Etendue de l'examen Sont par définition exclues de l'examen les contributions obligatoires à des organisations internationales. Cela concerne avant tout les subventions dans les domaines de la météorologie et de la statistique. Les aides financières dans le domaine de l'égalité entre hommes et femmes, de la prévention du racisme et de l'exécution du service civil ont donc été examinées. 5.2.3 Examen des subventions 1997/1999: conclusions et mesures requises Les subventions du groupe de tâches Conditions institutionnelles et financières n'ont pas été examinées en 1997/1999, soit parce qu'elles étaient exclues de l'examen en tant que contributions obligatoires à des organisations internationales, soit parce qu'elles étaient en vigueur depuis trop peu de temps pour mettre un recul suffisant. 5.2.4 Mise en œuvre et évolution du contexte

L'environnement économique et social dans lequel les subventions ont été instituées n'a pas fondamentalement changé depuis l'entrée en vigueur de la loi du 24 mars 1995 sur l'égalité (RS 151.1) et de la loi fédérale du 6 octobre 1995 sur le service civil en 1996 (RS 824.0). Les buts et les besoins peuvent être considérés comme identiques. En outre, il n'y a aucune raison de remettre en question le versement des aides financières pour des projets, qui se révèlent être une forme de financement adéquate pour atteindre les objectifs de la subvention. Par contre, l'expérience montre que le besoin en mesures complémentaires dans le domaine de l'exécution du service civil n'est pas aussi important que prévu. 5.2.5 Principaux résultats de l'examen Les besoins d'intervention sont peu nombreux et se limitent à deux subventions dans les domaines de l'exécution du service civil et de la prévention du racisme, pour lesquelles le Conseil fédéral prend les mesures suivantes: – Remboursement de l'aide sociale pour les cas de rigueur. Cette subvention n'a guère été sollicitée ces dernières années. Compte tenu de sa faible importance, le Conseil fédéral a proposé de la supprimer, dans le cadre de la révision de la loi sur le service civil et de la loi fédérale du 12 juin 1959 sur la taxe d'exemption de l'obligation de servir (RS 661).

5684 – Prévention du racisme: la justification de la subvention sera réexaminée avant 2010.

5.2.6 Conséquences financières

Millions de francs 2009 2010 2011 après 2011

Economies décidées

735.3600.003 A6210.0102 Remboursement de l'aide sociale pour les cas de rigueur <0,001 <0,001 <0,001

Potentiel maximum d'économies

301.3600.001 A2310.0139 Prévention du racisme 0,90

5.3 Ordre et sécurité publique Evolution des dépenses 1995-2006 Structure des dépenses et des subventions 2006 en mio. de fr. % Nombre Part des subventions dans les dépenses
Dépenses 771 100% – dont subventions 156 20% 9 aides financières 0 0% 0 indemnités 155 20% 8 contributions org. internat. 2 <1% 1 Subvention la plus élevée 73 Subvention la moins élevée 1 en mio. de fr. Nombre % Subventions totales 156 9 100% dont subventions examinées 154 7 78% ne nécessitant aucune mesure 154 7 78% nécessitant des mesures 0 0 0% Part des subventions examinées (nombre) 0 100 200 300 400 500 600 700 800 900
1995 2000 2006 Dépenses totales dont subventions En mio de francs

5.3.1 Groupe de tâches, objectifs et priorités Le groupe de tâches Ordre et sécurité publique comprend principalement les tâches d'exécution des peines et des mesures, de police et de surveillance juridique. Il compte parmi les petits groupes de tâches, sa part dans les dépenses atteignant 1,5 % (771 millions en 2006). La part des dépenses affectées aux subventions s'élève à 20 %. Le but principal de l'engagement de la Confédération dans le domaine de l'exécution des peines et des mesures consiste à assurer une exécution des peines respectant la dignité humaine, à resocialiser les délinquants et à assurer la protection de la population par l'application du droit pénal. Il vise à garantir une bonne prise en

5685 charge extracantonale et à respecter les normes internationales en matière d'exécution des peines. Les subventions sont principalement versées sous forme de contributions aux charges salariales des établissements d'éducation, mais aussi de subventions pour la construction de pénitenciers et d'établissements d'éducation et, dans une moindre mesure, pour la réalisation et l'évaluation de projets pilotes. S'agissant de la police, l'accent est mis sur le maintien de la sûreté intérieure, une tâche commune à la Confédération et aux cantons. A cet effet, les corps de police cantonaux et communaux sont indemnisés pour leurs prestations préventives au titre de la protection de l'Etat et pour les mesures visant à assurer la sécurité des personnes et des établissements protégés par le droit international (ambassades). Ces tâches de protection extraordinaires des villes et des cantons sont prioritaires au plan financier. En subventionnant la mensuration officielle dans le cadre de la surveillance juridique, la Confédération entend en particulier garantir la sécurité juridique de la propriété foncière. Financièrement, cette indemnité versée aux cantons ne constitue qu'une petite partie de l'ensemble du groupe de tâches. 5.3.2 Etendue de l'examen L'indemnité versée à l'Institut de la propriété intellectuelle a été supprimée à partir de 2006 dans le cadre du programme d'allégement budgétaire 2004, on a donc renoncé à examiner la subvention. Les subventions pour la construction d'établissements de détention en phase préparatoire et de détention en vue du renvoi ou de l'expulsion se sont terminées fin 2007 et ne font donc pas non plus l'objet du présent examen. Les contributions obligatoires à des organisations internationales en ont également été exclues. 5.3.3 Examen des subventions 1997/1999: conclusions et mesures requises S'agissant de l'exécution des peines et des mesures, le Conseil fédéral a décidé d'examiner l'engagement dans ce domaine dans le cadre du projet de RPT. Il fallait aussi examiner la possibilité d'introduire à large échelle des contributions fédérales forfaitaires. Aucune mesure n'est requise dans le domaine de la police. En ce qui concerne les tâches de protection extraordinaires, on a renoncé à élaborer des propositions de modification, notamment en raison de la réévaluation et de l'intensification imminentes de la surveillance d'objets menacés (ambassades). Pour ce qui est de la surveillance juridique, aucune modification n'a été faite en raison de l'examen de la

mesuration officielle dans le cadre de la RPT. 5.3.4 Mise en œuvre et évolution du contexte Dans le cadre de l'introduction de la RPT, la collaboration entre la Confédération et les cantons a été analysée et la subvention dans le domaine de l'exécution des peines et des mesures a été jugée adéquate. Des conventions de prestations prévoyant des indemnités forfaitaires ont été introduites au 1er janvier 2008 pour les subventions

5686 d'exploitation. S'agissant des subventions de construction, la loi fédérale du 5 octobre 1984 sur les prestations de la Confédération dans le domaine de l'exécution des peines et des mesures (RS 341) a été adoptée à l'occasion de l'introduction de la RPT, afin d'accroître le caractère contraignant de la planification. Dans le domaine de la police, le Conseil fédéral a décidé des modifications concernant tant la protection des ambassades que la protection de l'Etat. En matière de protection des ambassades, il a approuvé une nouvelle stratégie de mise en œuvre de mesures de protection d'installations protégées par le droit international public à Berne, Genève et Zurich. Cette stratégie, élaborée conjointement avec la CCDJP, prévoit que, dans le cadre du soutien subsidiaire, moins de militaires et davantage de civils seront engagés pour assurer la protection des ambassades. Par ailleurs, le Conseil fédéral a décidé que le DDPS serait compétent à partir de 2008 pour le soutien financier des autorités civiles cantonales en matière de protection des ambassades. Le Conseil fédéral propose au Parlement un élargissement des possibilités de recherche d'informations afin d'améliorer la protection, notamment contre le terrorisme par une modification de la loi fédérale du 21 mars 1997 instituant des mesures visant au maintien de la sûreté intérieure (RS 120). Le message a été adopté en été 2007. En outre, un système de rapports et de contrôle de gestion permettant d'analyser en détail les prestations et les charges des cantons a été mis en place dans le domaine de la protection de l'Etat. L'introduction de la RPT a également entraîné des modifications au plan de la surveillance juridique: les suppléments péréquatifs sont supprimés et des conventions-programmes sont introduites également pour la mensuration officielle. 5.3.5 Principaux résultats de l'examen Vu les modifications déjà effectuées dans le cadre de la RPT ou en parallèle à celle-ci, aucune mesure supplémentaire n'est requise en matière d'exécution des peines et des mesures ni dans le domaine de la surveillance juridique. De nouveaux désenchevêtrements de tâches entre la Confédération et les cantons seront étudiés dans le cadre de l'examen des tâches. Aucune mesure supplémentaire n'est non plus nécessaire dans le domaine de la police, étant donné que l'exécution et les bases légales ont été adaptées récemment et que la collaboration avec les cantons fonctionne bien dans l'ensemble.

5687 5.4 Relations avec l'étranger – coopération internationale Evolution des dépenses 1995-2006 Structure des dépenses et des subventions 2006 en mio. de fr. % Nombre Part des subventions dans les dépenses Dépenses 2'269 100% – dont subventions 1'876 83% 73 aides financières 1'056 47% 31 indemnités 7 <1% 0 contributions org. internat. 813 36%

E. 42

* Subvention la plus élevée 533 Subvention la moins élevée 0.012 en mio. de fr. Nombre % Subventions totales 1'876 73 100% dont subventions examinées 1'515 38 52% ne nécessitant aucune mesure 948 29 40% nécessitant des mesures 567 9 12% Part des subventions examinées (nombre) 0 500 1'000 1'500 2'000 2'500 1995 2000 2006 Dépenses totales dont subventions En mio de francs

5.4.1 Groupe de tâches, objectifs et priorités Les relations avec l'étranger comprennent les prestations au titre de l'aide aux pays en développement et en transition et les dépenses au

titre des relations politiques et économiques de la Suisse avec l'étranger. Les dépenses globales pour les relations avec l'étranger se sont élevées en 2006 à quelque 2269 millions, soit à 4,3 % des dépenses totales de la Confédération. La part des subventions à l'ensemble de ce domaine s'est montée à 1876 millions, soit à 83 %. De cette proportion, 47 % représentent des aides financières et 36 % des contributions obligatoires à des organisations internationales. La sauvegarde de l'indépendance, de la sécurité et de la prospérité du pays est l'objectif supérieur de la politique extérieure suisse. La Confédération participe à la réalisation de cet objectif par sa politique de promotion de la paix, des droits de l'homme, de la démocratie de l'état de droit et par la coopération au développement. Les dépenses au titre des relations avec l'étranger fournissent une contribution importante à la coexistence pacifique des peuples, à la sécurité nationale et internationale et à l'exploitation des ressources naturelles respectueuse de l'environnement. Par ailleurs, pour un pays dépourvu de matières premières, il est important d'entretenir avec le reste du monde des relations politiques stables de manière à favoriser les échanges nécessaires au développement de l'activité économique de la Suisse. Les prestations dans le secteur de l'aide aux pays en développement et en transition contribuent à la réduction des déséquilibres existant entre le Nord et le Sud de la planète et entre les pays d'Europe du Sud-Est. Ces prestations sont motivées par des préoccupations d'ordre humanitaire et économique, mais aussi par la volonté de renforcer la sécurité en général et de promouvoir la paix en réduisant les sources de tensions.

5688 Dans le secteur des relations politiques, l'objectif des aides financières est de soutenir des projets ou actions dans l'un ou l'autre des cinq domaines prioritaires de la politique extérieure, à savoir le maintien de la paix, les droits de l'homme, la coopération internationale, la cohésion sociale et l'environnement. Certaines de ces contributions ont également pour but de sauvegarder ou de promouvoir le rôle international de notre pays et, plus particulièrement, de Genève comme siège de nombreuses organisations internationales ou comme lieu de rencontres internationales. Les relations économiques visent à renforcer le commerce extérieur, notamment en assurant leur optimisation et leur coordination par des accords bilatéraux et multilatéraux, en améliorant et en coordonnant les relations de la Suisse avec l'Union européenne, en promouvant et en mettant en oeuvre l'aide au développement économique et en améliorant les conditions de travail et de vie à l'échelle mondiale.

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

5.4.3 Examen des subventions 1997/1999: conclusions et mesures requises Dans le domaine de l'aide aux pays en développement, l'examen a établi la nécessité de procéder, de manière plus systématique, à une évaluation régulière de la relation coût-efficacité des actions et à une analyse préventive des risques des pays bénéficiaires. Dans le domaine de l'aide aux pays en transition, l'examen a révélé la nécessité d'intensifier la coordination et la complémentarité des divers instruments de coopération technique et d'aide financière. La plupart des subventions examinées dans le domaine des relations politiques n'ont pas de base légale. Elles se fondent le plus souvent sur une décision du Conseil fédéral, prise en vertu de la compétence en matière de politique étrangère que lui octroie la Constitution.

5.4.4 Mise en oeuvre et évolution du contexte L'octroi des aides financières dans le contexte

de la politique étrangère a fait l'objet de nouvelles réglementations depuis le début des années 2000. Deux bases légales formelles générales définissent les subventions dans les domaines de la promotion de la paix (loi fédérale du 19 décembre 2003 sur des mesures de promotion civile de la paix et de renforcement des droits de l'homme; RS 193.9) et de la politique d'Etat hôte (loi du 22 juin 2007 sur l'Etat hôte; RS 192.12). S'agissant des aides financières qui ne font pas partie des deux domaines précités (et représentent environ 20 % 5689 du montant des soutiens octroyés par le DFAE au titre de contributions volontaires), le Conseil fédéral a été décidé de fixer un seuil d'intervention au-dessus duquel l'octroi d'une aide financière doit s'appuyer sur une base légale au sens d'une loi formelle. Toutes les aides engendrant des dépenses récurrentes de plus de 2 millions ou des dépenses uniques supérieures à 5 millions doivent désormais s'appuyer sur une base légale. Le Conseil fédéral continue de décider de l'octroi des autres subventions en vertu des compétences que lui confère la Constitution en matière de politique extérieure (art. 184, al. 3, Cst.; RS 101). Depuis le dernier examen des subventions, la Suisse et l'Union européenne ont conclu les accords bilatéraux I et II et le Conseil fédéral a décidé d'approfondir la collaboration de la Suisse avec ses autres partenaires importants en matière de politique extérieure et de politique économique extérieure. De plus, dans ce contexte, le peuple et les cantons suisses ont approuvé en 2006 la base légale permettant de financer, à hauteur de 1 milliard, des mesures d'encouragement en faveur de la cohésion sociale et économique en Europe. La Suisse est devenue membre à part entière de l'ONU en 2002 avec comme conséquence une augmentation substantielle de ses contributions aux différents budgets de cette organisation, à savoir au budget ordinaire, à celui des tribunaux internationaux pénaux et à celui des opérations de maintien de la paix. Les deux premiers sont comptabilisés au titre des relations avec l'étranger, le troisième dans le domaine de la défense nationale. La Suisse a versé quelque 6 millions à l'ONU en 2000 et environ 80 millions en 2006 (dont 33 millions au titre des relations avec l'étranger et

E. 47

100% dont subventions examinées 3'894 33 70% ne nécessitant aucune mesure 969 22 47%
nécessitant des mesures 2'925 11 23% Part des subventions examinées (nombre) 0 500
1'000 1'500 2'000 2'500 3'000 3'500 4'000 4'500 5'000 1995 2000 2006 Dépenses totales
dont subventions En mio de francs

5.6.1 Groupe de tâches, objectifs et priorités Le domaine de la formation et de la recherche englobe la promotion de la formation professionnelle (y compris les formations supérieures), des établissements universitaires, de la recherche fondamentale, de la recherche appliquée, et des écoles primaires et secondaires (autres tâches d'enseignement). Représentant 9 % (4714 millions) du budget de la Confédération, ce groupe de tâches est un de ceux qui pèsent le plus lourd. Environ 95 % des dépenses qui lui sont consacrées sont des subventions. La plus importante est celle accordée au domaine des EPF. Les objectifs principaux de la Confédération sont d'assurer durablement, d'améliorer la qualité de la formation et de maintenir l'excellence scientifique nécessaire à la compétitivité et au développement de la place intellectuelle et économique suisse. Conjointement avec les cantons, la Confédération s'engage en faveur d'un système éducatif perméable, permettant de suivre des parcours de formation personnalisés et encourageant l'apprentissage permanent, tout au long de l'existence. La Confédération et les cantons travaillent en partenariat pour faire de la qualité et de la diversité de l'offre l'image de marque du système suisse de formation sur le plan international. La Confédération favorise en outre la

recherche fondamentale libre, comme base du développement harmonieux d'un espace suisse de recherche et de formation, et soutient la relève scientifique. Enfin, elle encourage les projets de recherche et de développement appliqués particulièrement prometteurs et le transfert des connaissances des établissements universitaires vers l'économie.

5695 Les contributions de la Confédération en faveur de la formation professionnelle, des hautes écoles spécialisées et des universités sont versées aux cantons. Pour ce qui est de la recherche fondamentale, l'essentiel des fonds sont distribués aux chercheurs ou aux instituts de recherche, par l'intermédiaire du Fonds national suisse de la recherche scientifique (FNRS). Les subventions de la Commission pour la technologie et l'innovation (CTI), destinées à la recherche appliquée, sont versées aux hautes écoles et à d'autres installations scientifiques ou à des services de recherche d'écoles techniques sans but lucratif. De plus, depuis la conclusion des accords bilatéraux avec l'UE, la participation aux programmes-cadres de recherche de l'UE revêt une importance croissante pour la recherche en Suisse. Cette contribution est consacrée surtout à la recherche appliquée. Enfin, des subventions importantes sont allouées à des organismes de recherche internationaux (ASE, ESO, CERN, etc.).

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

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

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

5696 a été prolongée jusqu'à fin 2011, dans le cadre du message du 24 janvier 2007 relatif à l'encouragement de la formation, de la recherche et de l'innovation pendant les années 2008 à 2011 (FRI; FF 2007 1149). Dans le domaine de la recherche, des progrès ont été accomplis en matière de coordination, en ceci que les organes de promotion de la recherche (FNRS et CTI) ont harmonisé leurs activités, notamment en intensifiant leur collaboration. Au demeurant, la participation de la Suisse aux programmes-cadres de

recherche de l'UE ouvre un troisième grand canal de soutien, si bien que le thème de la coordination de l'encouragement de la recherche est appelé à rester d'une brûlante actualité. Au chapitre de la formation professionnelle, la LFPPr prévoit un système de subventions fédérales forfaitaires. Depuis 2008, au terme d'une phase transitoire, la Confédération ne verse plus que des contributions forfaitaires. La nouvelle loi pose néanmoins un problème, dans la mesure où les valeurs indicatives de la participation fédérale montrent que celle-ci augmente dans des proportions plus importantes que prévu, ce qui se traduit de fait par un transfert de charges en faveur des cantons. Dans le domaine des bourses d'études, les constats effectués lors de l'examen des subventions 1997/99 ont débouché sur l'adoption de mesures relevant, d'une part, du programme de stabilisation 1998 (adoption d'une réserve de crédit dans la loi du 19 mars 1965 sur les aides à la formation, subventions versées par la Confédération pour des prêts d'études) et, d'autre part, du projet RPT (désenchevêtrement partiel). L'adoption des nouveaux articles constitutionnels sur la formation, le 21 mai 2006, a permis de remplir une condition préalable indispensable de la création d'un espace suisse de formation. Cette révision constitutionnelle visait principalement à contraindre la Confédération et les cantons à coordonner leur action et à coopérer dans tout le domaine de la formation. Ainsi, l'âge d'entrée à l'école, la durée et les objectifs des niveaux d'enseignement et la reconnaissance des diplômes doivent être harmonisés dans tout le pays. Si les cantons ne parviennent pas à s'entendre, la Confédération peut légiférer. Des organes communs à la Confédération et aux cantons seront créés au niveau des hautes écoles, auxquels certaines compétences de gestion de la politique universitaire seront transférées. Enfin, la Confédération peut fixer des principes en matière de formation continue.

5.6.5 Principaux résultats de l'examen

Dans le cadre des réformes en cours, il est nécessaire d'intervenir globalement dans les grands secteurs d'activité du domaine de la formation et de la recherche. Le Conseil fédéral a donc attribué les mandats et pris les décisions ci-après: – Aide aux universités (y compris hautes écoles spécialisées): la loi fédérale sur l'aide aux hautes écoles et la coordination dans le domaine suisse des hautes écoles, qui a fait l'objet d'une consultation durant le deuxième semestre de 2007, propose une nouvelle conception et une nouvelle gestion du domaine des hautes écoles. Elles visent en particulier à simplifier la structure des organes compétents, à accorder des subventions axées sur les prestations, à mettre à jour les portefeuilles, tant au sein de chaque haute école qu'entre les différents types de hautes écoles, à développer l'assurance qualité et à encourager la concurrence.

5697 – COST: en vue de simplifier les canaux de promotion, la possibilité de supprimer le service autonome de promotion du SER après 2011 est examinée. Les actions peuvent être financées par d'autres canaux. – CTI: la place de la CTI dans le paysage suisse de la recherche doit être examinée. Le Conseil fédéral a mis en consultation une révision partielle de la loi sur la recherche, qui prévoit un repositionnement de la CTI et qui définit la répartition des tâches avec l'Office fédéral de la formation professionnelle et de la technologie. – Institutions suisses de recherche: afin d'encourager la recherche de qualité et le transfert du savoir entre les milieux scientifiques et l'industrie, les subventions sont davantage concentrées en matière de microtechnique et la collaboration est renforcée entre les institutions subventionnées (domaine des EPF et Centre suisse d'électronique et de microtechnique SA [CSEM]). – Domaine des EPF: les changements nécessaires sont examinés dans le cadre de la mise en œuvre du rapport du Conseil fédéral du 13 septembre 2006 sur le gouvernement d'entreprise (FF 2006 7799). Il faut en particulier renforcer la responsabilité des organes et étudier la question du transfert des immeubles au domaine

des EPF. 5.6.6 Conséquences financières

Millions de francs 2009 2010 2011 après 2011

Potentiel maximal d'économies

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

5698 5.7 Culture et loisirs Evolution des dépenses 1995-2006 Structure des dépenses et des subventions 2006 en mio. de fr. % Nombre Part des subventions dans les dépenses
Dépenses 437 100% – dont subventions 301 69% 39 aides financières 218 50% 37 indemnités 83 19% 2 contributions org. internat. 0 0% 0 Subvention la plus élevée 80 Subvention la moins élevée 0.037 en mio. de fr. Nombre % Subventions totales 301 39 100% dont subventions examinées 196 33 85% ne nécessitant aucune mesure 160 29 74% nécessitant des mesures 36 4 10% Part des subventions examinées (nombre) 0 100 200 300 400 500 600 700 1995 2000 2006 Dépenses totales dont subventions En mio de francs

5.7.1 Groupe de tâches, objectifs et priorités Le groupe de tâches Culture et loisirs comprend les tâches suivantes: conservation du patrimoine culturel, encouragement de la culture et politique des médias et sports. Il représente 0,8 % (437 millions) des dépenses de la Confédération et figure parmi les groupes de tâches mineurs. Près de 70 % des fonds qui lui sont affectés sont des subventions. L'objectif principal de la conservation du patrimoine culturel et de l'encouragement de la culture de la part de la Confédération est de préserver l'identité nationale et la diversité culturelle de la Suisse. Ces tâches englobent notamment la sauvegarde de l'héritage historico-culturel du pays et le développement de la culture contemporaine, limités toutefois aux domaines d'intérêt national, et la promotion des échanges culturels entre les différentes régions du pays et avec l'étranger. Versées sous la forme d'aides financières, les subventions visent à indemniser les prestataires du domaine de la culture des services qu'ils rendent, mais ne peuvent valoriser sur le marché ou par le biais de mécènes ou sponsors du secteur privé. Par leur régularité, elles assurent en outre la continuité des activités culturelles. La majeure partie des contributions sont allouées à des institutions publiques (Pro Helvetia) et à des associations faitières. La Confédération accorde aussi des aides liées à des projets, notamment pour la promotion du cinéma et, en association avec les cantons, pour la conservation des monuments historiques. Dans le domaine des sports, l'objectif principal est de favoriser la santé et les aptitudes physiques de la population, en particulier de la jeunesse. A cet effet, des contributions directes sont versées pour soutenir l'offre d'activités sportives, la formation des enseignants et la mise à disposition d'installations sportives. Les subventions vont pour l'essentiel au domaine Jeunesse + Sport (J + S), dont le financement est assuré conjointement avec les cantons. Les principaux allocataires sont les fédérations sportives et les écoles dans leur fonction d'organiseurs des offres J + S.

5699 5.7.2 Etendue de l'examen Pour ce qui est de la conservation du patrimoine culturel et de l'encouragement de la culture, la subvention au Swiss Institute de New York n'a pas été examinée, car elle a été supprimée en 2006. On a aussi renoncé à l'examen de plusieurs subventions relevant de la politique des médias: indemnisation du transport des journaux, qui aurait dû être abolie dès 200822, contributions à la recherche sur les médias et à la formation des réalisateurs de programmes (restructuration et nouveau financement

conformes à la nouvelle loi fédérale du 24 mars 2006 sur la radio et la télévision, LRTV; RS 784.40) et, enfin, aides aux radiodiffuseurs locaux et régionaux (ne sont plus imputables sur le compte d'Etat en vertu de la nouvelle LRTV).

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

5.7.4 Mise en œuvre et évolution du contexte On a renoncé à opérer un désenchevêtrement complet du groupe de tâches Culture et loisirs dans le cadre de la RPT. En revanche, de nouveaux moyens de gestion ont été adoptés dans les domaines de la conservation des monuments historiques et de la protection du patrimoine culturel, sous la forme de conventions-programmes. En ce qui concerne l'encouragement de la culture et la politique des médias, d'importantes révisions législatives sont entrées en vigueur (bibliothèque nationale, cinéma, radio et télévision) ou ont été soumises au Parlement (encouragement de la culture, musée national, Pro Helvetia). Le but est de créer les bases légales nécessaires pour améliorer l'efficacité de la gestion et de l'utilisation des ressources. La culture ne cesse de gagner en importance dans la société de la connaissance et de l'information, ce qui se traduit par une conjoncture plus favorable au parrainage et au mécénat privé. Enfin, en raison du manque d'exercice croissant de la population, les objectifs du domaine des sports – amélioration de la santé et des aptitudes physiques – vont eux aussi prendre de l'importance. Néanmoins, la promotion du sport ne fait pas partie des tâches essentielles de la Confédération, les subventions conservent par conséquent un caractère subsidiaire.

22 Voir note 18

5700 5.7.5 Principaux résultats de l'examen Compte tenu des révisions législatives achevées ou en cours, il ne reste plus guère de mesures supplémentaires à adopter dans le domaine encouragement de la culture et politique des médias. Le Conseil fédéral a néanmoins attribué les mandats d'examen ci-après: – Salons du livre à l'étranger: regroupement des différentes mesures de promotion du livre et de l'édition en relation avec l'application de la loi fédérale du 17 décembre 1965 concernant la fondation Pro Helvetia (RS 447.1) et de la future loi sur l'encouragement de la culture. – Coopération européenne dans le domaine du cinéma: examen de la suppression de la contribution à Eurimages, en raison de la participation financière accrue au programme Media de l'UE. – Musée suisse des transports: examen de la justification et du montant de l'aide financière, dans le cadre de l'élaboration du message sur l'encouragement de la culture, en conformité avec la politique nationale pour les musées. – A travers les nouvelles lois sur la fondation Pro Helvetia et l'encouragement de la culture, le Conseil fédéral vise une meilleure délimitation des compétences de Pro Helvetia et des autres autorités responsables de l'encouragement de la culture. Dans le domaine des sports, il sera proposé au Parlement, lors de la prochaine révision de la loi fédérale encourageant la gymnastique et les sports (adoption du message prévue en 2008), d'adopter une formulation potestative pour toutes les dispositions concernant les aides financières et de les compléter par une réserve de crédit, afin d'augmenter la flexibilité du budget. En ce qui concerne J + S, la collaboration

avec les cantons sera réglée de manière explicite et transparente. 5.7.6 Conséquences financières

Millions de francs 2009 2010 2011 après 2011

Potentiel maximal d'économies

306.3600.105 A2310.0310 Salons du livre à l'étranger 0,66 0,67 0,67 306.3600.152
A2310.0316 Coopération européenne dans le domaine cinématographique 1,00 1,00 1,00
306.3600.322 A2310.0326 Musée suisse des transports 1,60 1,60 1,60

5701 5.8 Santé Evolution des dépenses 1995-2006 Structure des dépenses et des subventions 2006 en mio. de fr. % Nombre Part des subventions dans les dépenses
Dépenses 194 100% – dont subventions 76 39% 14 aides financières 8 4% 7 indemnités 59 30% 4 contributions org. internat. 9 5% 3 Subvention la plus élevée 39 Subvention la moins élevée 0.220 en mio. de fr. Nombre % Subventions totales 76 14 100% dont subventions examinées 24 9 64% ne nécessitant aucune mesure 22 4 29% nécessitant des mesures 2 5 36% Part des subventions examinées (nombre) 0

E. 50

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

5746 8.2.6 Droits de timbre Dans le cas des droits de timbre, les allégements fiscaux visent en premier lieu à renforcer la compétitivité internationale de la place financière suisse. Ils poursuivent en outre des buts de politique des transports – notamment par l'exonération des droits de participation à des entreprises ferroviaires, des compagnies de navigation concessionnaires ou des services de transports routiers – et d'encouragement de la prévoyance individuelle privée. Dans le domaine des droits de timbre, certains allégements fiscaux sont conformes aux recommandations de l'OCDE (cf. ch. 8.3 ci-dessous). Les allégements fiscaux visant à encourager la prévoyance individuelle privée n'en font pas partie: les paiements de primes périodiques d'assurances-vie par exemple, sont exonérés du droit de timbre. Lors de la réforme 1997 de l'imposition des entreprises, le Conseil fédéral a essayé de réintroduire le droit de timbre (de 2,5 %) sur toutes les primes d'assurance-vie. A maintes reprises, le Fonds monétaire international a rappelé à la Suisse que les incitations à épargner dans le domaine du 3e pilier devraient être supprimées, mais la réintroduction des droits de timbre dans ce domaine a été très combattue et même refusée par le peuple suisse en 1991. Finalement, le droit de timbre a été réintroduit uniquement pour les assurances-vie financées par une prime unique au motif que sinon les assurances-vie seraient contractées à l'étranger. 8.3 Appréciation à la lumière de la loi sur les subventions La loi sur les subventions établit à l'art. 7, let. g, qu'il faudrait en principe renoncer aux aides sous forme d'allégements fiscaux. Dans le message LSu, le Conseil fédéral mentionnait les inconvénients majeurs de tels allégements fiscaux: – Ils ne correspondent pas au principe constitutionnel de la taxation selon la capacité économique. Ils mettent en péril le principe de l'égalité devant l'impôt lorsque des objectifs étrangers au domaine fiscal sont privilégiés par le biais de l'impôt. – Ils ne peuvent être assortis de charges et de conditions, ce qui rend plus difficile l'action des pouvoirs publics sur la tâche ou l'activité soutenue. – La difficulté à estimer les effets financiers des allégements fiscaux rend leur examen difficile et leur abrogation presque irréalisable. L'invisibilité de la subvention sous forme d'allégements fiscaux dans les comptes de la Confédération contredit les principes de transparence, d'intégralité et du produit brut. Chaque entorse au

principe du produit brut induit une sous-estimation de la quote-part de l'Etat. Les allégements fiscaux sont dans ce sens des subventions cachées qui échappent largement au contrôle budgétaire du Parlement. Dans des cas particuliers, il est toutefois justifié d'influer sur certaines tâches ou certains comportements en agissant sur les recettes du compte financier. C'est le cas notamment pour les réglementations fiscales spéciales qui se révèlent plus efficaces que des mesures visant le même but mais affectant les dépenses. Dans ses recommandations sur l'utilisation des allégements fiscaux, l'OCDE souligne que ceux-ci ne sont pas condamnables en soi. Les principaux avantages des allégements fiscaux sont les suivants:

5747 a. la réduction des frais administratifs. b. la diminution de l'évasion fiscale et de la soustraction d'impôt. c. l'Administration fédérale des contributions possède des informations uniques concernant l'administration et l'exécution de transferts et de subventions indirectes, comme par ex. des données sur le montant des revenus, le nombre d'enfants des ménages, etc. d. les avantages quantitatifs tirés de l'exécution centralisée à l'Administration fédérale des contributions. En Suisse, le point (b) est surtout pertinent pour l'exemption des droits de timbre, introduits afin d'éviter la délocalisation de divers segments d'affaires. En dépit de la justification de certains allégements fiscaux, leur nombre (voir liste annexe 3) montre que le principe énoncé dans la LSu selon lequel les allégements fiscaux doivent être supprimés n'est pas respecté. Une réduction du nombre d'allégements fiscaux pourrait simplifier le système fiscal. Une taxation simple et juste n'est possible que si le système fiscal reste pour l'essentiel à l'abri des objectifs non fiscaux. L'augmentation des allégements fiscaux est incompatible avec une taxation juste et uniforme. De plus, tout allégement fiscal entraîne un surcroît de charge équivalent sur le reste de la masse imposable. Par ailleurs, la Confédération ne peut pas toujours décider seule de sa législation fiscale. C'est notamment le cas dans le domaine de l'impôt fédéral direct. L'OCDE recommande d'incorporer les allégements fiscaux dans le budget en tant que dépense, et non en tant que diminution des recettes. La dépense ne doit toutefois pas obligatoirement être intégrée dans le budget, elle peut aussi être mentionnée séparément. Cela permettrait ainsi de garantir un meilleur contrôle. Outre l'absence de définition uniforme au niveau international de la norme fiscale, et partant des allégements fiscaux, il existe en Suisse d'autres raisons rendant cette mesure irréaliste pour l'instant. En premier lieu, il manque une base de données permettant d'estimer la perte de recettes de manière fiable. Ce problème est dû entre autres au système fiscal fédéral. Toutefois, l'Administration fédérale des contributions étudiera les possibilités d'estimer l'ampleur des allégements fiscaux dans le rapport prévu (cf. ch. 8.1.2).

5748

Schweizerisches Bundesarchiv, Digitale Amtsdrukschriften Archives fédérales suisses, Publications officielles numérisées Archivio federale svizzero, Pubblicazioni ufficiali digitali Rapport 2008 du Conseil fédéral sur les subventions In Bundesblatt Dans Feuille fédérale In Foglio federale Jahr 2008 Année Anno Band 1 Volume Volume Heft 31 Cahier Numero Geschäftsnummer 08.051 Numéro d'affaire Numero dell'oggetto Datum 05.08.2008 Date Data Seite 5651-5748 Page Pagina Ref. No 10 142 030 Die elektronischen Daten der Schweizerischen Bundeskanzlei wurden durch das Schweizerische Bundesarchiv übernommen. Les données électroniques de la Chancellerie fédérale suisse ont été reprises par les Archives fédérales suisses. I dati elettronici della Cancelleria federale svizzera sono stati ripresi dall'Archivio federale svizzero.

Export aus OpenCaseLaw (CC0). Verbindlich ist allein der vom erlassenden Gericht veröffentlichte Originaltext. Quellen-URL siehe oben.