

Guide d'élaboration des rapports sur les subventions dans les messages

État: avril 2018



Schweizerische Eidgenossenschaft
Confédération suisse
Confederazione Svizzera
Confederaziun svizra

Département fédéral des finances

Administration fédérale des finances
Division Politique des dépenses

Contexte

En mai 2008, lors de l'adoption du rapport sur les subventions, le Conseil fédéral a décidé que tous les messages concernant la création ou la révision de bases légales sur les subventions, ainsi que les messages concernant les décisions de crédit et les plafonds des dépenses devraient désormais comprendre un chapitre distinct consacré aux dispositions relatives aux subventions. Cette prescription doit permettre d'examiner régulièrement l'ensemble des subventions fédérales et d'assouplir les procédures de contrôle en place. L'examen des subventions comprend, outre les messages accompagnant toute révision de loi ou tout arrêté financier, l'examen courant des subventions dans le cadre du compte d'État. Chaque année, un ou deux départements vérifient si leurs subventions sont conformes à la loi sur les subventions. Cet examen a lieu tous les six ans. Les subventions qui ont été examinées dans le cadre de messages distincts au cours des quatre dernières années, qui arrivent à échéance (limitation dans le temps) ou pour lesquelles le Conseil fédéral a déjà décidé une réforme structurelle sont exclues du rapport établi dans le cadre de l'examen courant des subventions.

Le présent guide a pour objectif d'aider les unités administratives de la Confédération à rédiger le chapitre concernant les subventions dans les messages. Pour simplifier au maximum son utilisation, le guide est subdivisé en deux parties.

- ⇒ Intitulée «**L'essentiel en bref**», la **partie I** (p. 3 et 4) permet au lecteur de saisir rapidement la problématique et présente la structure selon laquelle le chapitre sur les subventions doit être organisé.
- ⇒ La **partie II** (p. 5 à 12) fournit des **explications détaillées** sur les questions soulevées dans la première partie et permet à l'utilisateur d'approfondir de manière ciblée certains aspects ou certaines questions. Elle contient également des références à d'autres publications sur le sujet, ainsi que quelques exemples d'application.

Partie I – L’essentiel en bref

Le chapitre du message «Respect des principes établis par la loi sur les subventions» doit comprendre les trois premiers éléments présentés ci-après. Le quatrième élément doit figurer dans les projets de loi visant à introduire de nouvelles subventions. Le titre des sous-chapitres concernés sera formulé sur la base des questions énumérées ci-dessous.

Important: Les questions déjà traitées dans le partie générale du message ne feront pas l’objet de nouvelles explications exhaustives dans la partie consacrée aux subventions, qui comportera des renvois vers les chapitres correspondants.

1 Importance de la subvention pour les objectifs visés par la Confédération

Motifs

- La tâche répond-elle à un intérêt fondamental de la Confédération?
- L’absence de subventions risque-t-elle de compromettre la qualité, voire l’accomplissement même de la tâche?
- L’objectif visé pourrait-il éventuellement être mieux rempli par les cantons, selon le principe d’une répartition plus efficace des tâches et des charges?

Conception

- Comment la subvention doit-elle être conçue pour contribuer à la réalisation des tâches de la Confédération?

Moyens financiers

- Quels sont les moyens financiers prévus pour atteindre les objectifs visés?
- Comment le montant de ces moyens se justifie-t-il?
- À quelles conséquences faut-il s’attendre en cas de réduction substantielle des contributions fédérales prévues?

2 Gestion matérielle et financière d’une subvention

Gestion matérielle

- Dans la conception de la subvention, quel élément garantit que la Confédération pourra avoir une influence sur l’utilisation des fonds?

Gestion financière

- Quels sont les mécanismes de gestion financière prévus? Donnent-ils à la Confédération la possibilité d’agir sur l’utilisation des fonds qu’elle a mis à disposition?

3 Procédure d'octroi des contributions

Efficacité

- Comment garantit-on qu'une part maximale des fonds disponibles est affectée directement à l'objectif visé?
- La procédure choisie est-elle efficace?

Transparence

- La transparence de l'octroi des contributions est-elle garantie?
- Selon quels critères les demandes de subvention sont-elles évaluées?

Droit des marchés publics

- Les dispositions du droit des marchés publics sont-elles prises en compte?

4 Limitation dans le temps et dégressivité de la subvention

Limitation dans le temps

- Est-il prévu d'assortir la subvention d'une limitation dans le temps?
- Si ce n'est pas le cas, pourquoi?

Dégressivité

- Est-il prévu que la subvention soit dégressive?
- Si ce n'est pas le cas, pourquoi?

Partie II – Explications

1 Importance de la subvention pour les objectifs visés par la Confédération

L'introduction et le maintien d'aides financières et d'indemnités doivent être systématiquement justifiés. À ce titre, le message doit expliquer comment la subvention prévue peut contribuer à la réalisation des objectifs énoncés dans la loi et sous quelle forme elle doit se présenter dans l'idéal.

Questions permettant de justifier la subvention

- | | |
|------------------------------|--|
| 1.1 Motifs | <ul style="list-style-type: none">- La tâche répond-elle à un intérêt fondamental de la Confédération?- L'absence de subventions risque-t-elle de compromettre la qualité, voire l'accomplissement même de la tâche?- L'objectif visé pourrait-il éventuellement être mieux rempli par les cantons, selon le principe d'une répartition plus efficace des tâches et des charges? |
| 1.2 Conception | <ul style="list-style-type: none">- Comment la subvention doit-elle être conçue pour contribuer à la réalisation des tâches de la Confédération? |
| 1.3 Moyens financiers | <ul style="list-style-type: none">- Quels sont les moyens financiers prévus pour atteindre les objectifs visés?- Comment le montant de ces moyens se justifie-t-il?- À quelles conséquences faut-il s'attendre en cas de réduction substantielle des contributions fédérales prévues? |

Explications concernant les questions 1.1 à 1.3

1.1 Motifs et légitimation de la subvention (art. 6 et 9 LSU)

L'introduction et le maintien de la subvention sont légitimes dans la mesure où ils répondent à un intérêt fondamental de la Confédération. Cette condition est notamment remplie lorsque

- un dysfonctionnement ou une défaillance du marché empêche l'atteinte des objectifs fixés;
- des mesures de redistribution s'imposent pour des raisons sociopolitiques;
- des cantons doivent être indemnisés pour l'exécution de tâches incombant à la Confédération.

1. **Défaillance manifeste des forces du marché:** il y a défaillance du marché dans les contextes décrits ci-dessous.

a) En relation avec des *biens publics*: lorsque la prestation du destinataire de la subvention a le caractère d'un bien public, son financement ne peut pas être assuré par un prix de marché, faute de concurrence parmi les consommateurs. Un bien public se caractérise par le fait que plusieurs consommateurs peuvent l'utiliser sans que l'un d'entre eux ne doive diminuer sa consommation. Il se définit également par le principe dit de non-exclusion, en vertu duquel personne ne peut être exclu de la jouissance du bien public même s'il ne contribue pas à sa mise à disposition (par ex. défense nationale ou protection du paysage).

b) Dans le domaine de *certaines infrastructures de réseaux*: la création et l'entretien de celles-ci engendrent parfois des frais tels qu'elles ne pourraient exister ni être maintenues dans la proportion voulue politiquement sans l'aide de l'État (par ex. infrastructure routière et ferroviaire).

c) *Effets externes*: la mise à disposition de certains biens peut entraîner des externalités positives ou négatives. Une externalité est considérée comme positive lorsque des consommateurs peuvent eux aussi profiter de la mise à disposition d'une prestation, même sans contribuer à son financement. Le cas échéant, on peut envisager de subventionner le prestataire, pour autant qu'il n'existe aucune possibilité de faire suffisamment participer financièrement les personnes qui bénéficient de la prestation sans la financer (par ex. contributions dans les domaines de la recherche et de la prévention en matière de santé). À l'inverse, il est question d'externalité négative lorsque des tiers non concernés subissent les répercussions négatives d'une activité particulière. Dans pareille situation, il faut envisager le dédommagement financier des groupes en question (par ex. contributions aux cantons dans le domaine de la gestion du trafic des poids lourds). Il convient cependant d'examiner dans quelle mesure les coûts enregistrés peuvent être financés selon le principe de causalité.

2. **Mesures de redistribution**: dans le domaine de la politique sociale, il peut être politiquement justifié de compenser des inégalités existant dans la répartition des revenus et de la fortune au moyen de mesures de redistribution étatiques.
3. **Principe de subsidiarité**: la Confédération ne doit intervenir que dans les domaines où les cantons ne peuvent accomplir leurs tâches ou ne le peuvent que partiellement¹. Les cantons doivent alors être soutenus par des aides financières ou des indemnités (art. 6, let. b, LSu).

1.2 Conception de la subvention (efficience / efficacité) (art. 7 et 10 LSu)

Lors de la conception d'une subvention, il faut partir de la question de savoir comment atteindre de manière efficace les objectifs visés et éviter les effets secondaires indésirables. C'est pourquoi il faut notamment tenir compte des points suivants lors de la formulation des textes légaux et des arrêtés de financement.

1. **Financement du sujet ou de l'objet**: les aides financières peuvent être accordées aux sujets ou aux objets. Une aide est considérée comme liée au sujet lorsqu'elle est versée au bénéficiaire d'une prestation (par ex. contributions à des parents pour encourager la conciliation de la vie professionnelle et de la vie familiale). Les aides financières liées aux objets, pour leur part, consistent en un soutien aux prestataires (par ex. contributions aux EPF). Lors de la décision en faveur de l'une des deux formes de contribution, il convient de veiller à encourager dans la mesure du possible la liberté de choix des bénéficiaires de prestations. La création d'un contexte de concurrence entre les divers prestataires vise à améliorer la qualité et l'efficacité des prestations fournies. Il convient en outre de prendre en compte la charge administrative lors de la prise de décision relative à la forme de contribution.
2. **Prestations propres du destinataire**: l'art. 7, let. c, LSu prescrit que le bénéficiaire d'une aide financière est tenu de fournir de son côté une prestation propre correspondant à sa capacité économique. Par conséquent, la forme et le montant de l'aide financière doivent être déjà définis dans la base légale de celle-ci et expliqués dans les messages correspondants.
3. Le choix de la **forme de contribution** joue également un rôle important dans la conception de l'aide financière. L'art. 3, al. 1, LSu mentionne plusieurs possibilités de soutien direct ou indirect aux prestations de tiers. Autant que faire se peut, il faudra préférer les cautionnements, les prêts et les garanties de déficit incitatives au versement de contributions à fonds perdu. La loi prévoit en outre que les aides et indemnités sont fixées de manière globale ou forfaitaire lorsque cela est possible et

¹ Cf. art. 3, 5a, 42 et 43a de la Constitution fédérale, RS 101.

judicieux (art. 7, let. e, et art. 10, al. 1, let. c). Voir à ce propos le chiffre 2.2.

4. Enfin, il convient de prendre des **mesures afin d'éviter des effets indésirables**. Sont en particulier considérés comme tels:
- **Effets d'aubaine** (*éviter les subventions dispersées*): l'octroi de subventions ne doit pas exempter leurs bénéficiaires de prestations qu'ils auraient de toute façon été disposés à fournir, même sans aide financière. À cette fin, des critères clairs doivent être définis en vue de l'attribution des subventions (cf. chiffres 2 et 3.2).
 - **Incitations inappropriées**: il s'agit notamment des effets d'écrémage, des incitations inappropriées pour une fourniture efficace des prestations (par ex. en raison du remboursement intégral des coûts) ou du pilotage indésirable du comportement de bénéficiaires de prestations (par ex. piège de la pauvreté)².
 - **Risque de fraude**.

1.3 Moyens financiers (art. 7, let. b, LSu)

Lors de l'introduction ou du maintien d'une subvention, il convient de clarifier comment le montant de celle-ci peut se justifier. Toutes les conséquences financières doivent être soigneusement examinées, si possible sur la base d'une analyse des coûts et des prestations et compte tenu des résultats des calculs de rentabilité. L'étude d'impact d'une éventuelle réduction substantielle du budget peut aider à cerner les besoins financiers.

² *Effet d'écrémage*: au lieu de prendre en compte les groupes de bénéficiaires visés par le législateur, le fournisseur de prestations bénéficiant d'une subvention forfaitaire axe son offre sur les bénéficiaires de prestations qui sont les «plus favorables» pour lui. *Piège de la pauvreté*: l'absence totale d'aide à partir d'un certain revenu dissuade le bénéficiaire d'une subvention d'accepter un travail.

2 Gestion matérielle et financière de la subvention

Le contrôle et la gestion jouent un rôle prépondérant dans toute subvention en raison des durées généralement longues qui sont en jeu. Pour conserver la possibilité de corriger l'utilisation des fonds mis à disposition, la Confédération doit définir des moyens d'intervenir sur les plans matériel et financier en cas de réalisation insatisfaisante des objectifs. En ce sens, il est impératif d'étudier les mécanismes de gestion et de contrôle prévus au moment de l'élaboration de textes législatifs.

Questions relatives à la gestion matérielle et financière

2.1 Gestion matérielle	Dans la conception de la subvention, quel élément garantit que la Confédération pourra avoir une influence sur l'utilisation des fonds?
2.2 Gestion financière	Quels sont les mécanismes de gestion financière prévus? Donnent-ils à la Confédération la possibilité d'agir sur l'utilisation des fonds qu'elle a mis à disposition?

Explications concernant les points 2.1 et 2.2

2.1 Gestion matérielle (art. 16 à 20, art. 25 LSu)

Dans l'optique de la gestion matérielle, le meilleur moyen pour la Confédération d'exercer son influence consiste à conclure des conventions-programmes ou des accords de droit public sur les subventions³. Dès leur conception, ces accords doivent préciser un certain nombre de points.

- **Objectifs:** leur formulation doit être aussi claire et concrète que possible; leur atteinte doit pouvoir être mesurée objectivement au moyen de critères transparents et exploitables.
- **Contrôle de gestion:** cet instrument comprend un contrôle des résultats à court, voire moyen terme, et devrait comporter les éléments suivants:
 - a) définition de la situation visée;
 - b) mesure des résultats enregistrés;
 - c) comparaison entre la situation visée et la situation réelle;
 - d) optimisation des procédures et de la fourniture des prestations;
 - e) au besoin, examen des objectifs et des moyens engagés.
- **Évaluation:** contrairement au contrôle de gestion, qui vise plutôt le court terme, l'évaluation vise une analyse des effets à long terme. Lorsqu'une clause d'évaluation est introduite, il faut veiller à ce qu'elle respecte les principes habituels de l'administration fédérale⁴

³ Selon l'art. 20, let. a, LSu, les conventions-programmes peuvent être conclues dans les domaines dans lesquels les cantons appliquent le droit fédéral et reçoivent, en échange, une indemnité financière. Le cas échéant, la loi exige que ces conventions soient soumises au Contrôle fédéral des finances. Des exemples de conventions-programmes sont disponibles à l'adresse: <http://www.bafu.admin.ch/dokumentation/03762/index.html?lang=fr>

⁴ Consulter à cet égard le *Guide de l'évaluation de l'efficacité à la Confédération*, disponible à l'adresse <http://www.bag.admin.ch/evaluation/02357/02362/index.html?lang=fr>. Des informations complémentaires et les références des offices concernés sont disponibles sur le site de l'Office fédéral de la justice, à l'adresse: http://www.bj.admin.ch/bj/fr/home/themen/staat_und_buerger/evaluation/umsetzung_art_170/hilfestellung_und.html

2.2 Gestion financière (art. 7, let. e et h, art. 10, al. 1, let. c et d, al. 2, let. a à c, et art. 23, LSu)

Parallèlement à la gestion matérielle, l'auteur de la contribution a la possibilité d'agir sur l'utilisation des fonds versés au travers de dispositifs financiers d'incitation et de contrôle. Lors de la conception des mécanismes de financement correspondants, il faut veiller à ce que les aides soient définies, lorsque cela est possible et judicieux, de manière *globale ou forfaitaire* (art. 7, let. e, LSu).

Les subventions sont fixées de manière **globale** lorsque la Confédération entend soutenir l'ensemble d'un domaine politique ou d'une mesure. Elle alloue alors des aides sans établir de référence directe à un volume de prestations prédéfini. La gestion s'exerce au travers d'objectifs et de résultats prédéfinis à atteindre (par ex. conventions-programmes dans les domaines de la nature et du paysage, ou de la protection contre les dangers naturels).

Les subventions sont versées de manière **forfaitaire** à chaque fois que leur montant est associé à une grille quantitative des coûts. Si tel est le cas, le modèle d'indemnisation doit être conçu en fonction de forfaits prédéfinis (généralement sur la base de coûts normalisés).

Les actes législatifs concernant les subventions doivent, dans la mesure du possible, être rédigés de manière à éviter toute affectation légale des dépenses ou toute prétention légale. Selon les art. 7, let. h, et 10, let. d, LSu, il faut donc prévoir des réserves d'approbation des crédits et, si nécessaire, des taux plafonds afin de préserver la marge de manœuvre budgétaire. La réserve d'approbation des crédits doit être formulée comme suit:

Réserve d'approbation des crédits: les propositions et arrêtés annuels relatifs aux crédits des organes compétents de la Confédération en matière de budget et de plan financier demeurent réservés.

Un problème similaire peut se poser lors de la mise en œuvre dans les décisions et les conventions de prestations (accords de droit public). Si la disposition spéciale relative à l'octroi et à la conception de la subvention laisse une certaine marge d'appréciation, cette dernière doit être utilisée lors de la conception d'une décision ou dans une convention de prestations, et la relation de subvention doit être précisée en conséquence. La réserve mentionnée ci-dessus peut être également émise ici, mais elle porte uniquement sur le paiement, pas sur l'obligation.

En ce qui concerne l'octroi de subventions aux cantons, les projets doivent préciser que les subventions sont assujetties à la surveillance financière du Contrôle fédéral des finances (CDF)⁵. Par ailleurs, lors de l'élaboration des moyens de gestion, il convient d'introduire des mécanismes financiers incitatifs. Le projet peut ainsi prévoir qu'une partie des fonds disponibles ne sera libérée qu'après que la preuve de l'utilisation efficace des ressources aura été établie (système de bonus). À l'inverse, un malus prédéfini est aussi envisageable pour le cas d'une utilisation insatisfaisante des ressources. Si une tâche n'est pas accomplie ou accomplie de manière insuffisante, la loi sur les subventions prévoit, dans le cas des *aides financières*, la restitution de la somme versée (art. 28). Dans le cas des *indemnités*, les conséquences du non-accomplissement ou de l'accomplissement insuffisant d'une tâche doivent être réglées dans un acte législatif (loi, ordonnance), dans la décision ou dans la convention de subvention (convention-programme, contrat de subvention) (art. 10, al. 1, let. e, ch. 1, LSu). En règle générale, des mesures de remplacement payantes ou

⁵ Formulation possible: «Le CDF exerce la surveillance financière sur (...), en vertu de la loi fédérale du 28 juin 1967 sur le Contrôle fédéral des finances (RS 614.0). Le CDF effectue des contrôles et des révisions dans la mesure où la Confédération verse ou a versé des indemnités en relation avec (...).

des peines conventionnelles doivent être prévues. Dans les actes législatifs, principalement les ordonnances, il convient de définir les conditions-cadres du paiement des subventions, notamment la date du paiement et la base de décompte. Enfin, le texte doit définir si la Confédération verse des acomptes, et, le cas échéant, dans quelle proportion (en général à concurrence de 80 %)⁶.

Constitution de réserves

Le principe selon lequel les bénéficiaires de subventions ne peuvent pas utiliser les contributions de la Confédération pour constituer des réserves découle implicitement de plusieurs dispositions de la loi sur les subventions. Les pourvoyeurs de subventions sont responsables de l'application de ce principe. À cet effet, ils veillent à ce que les montants versés ne dépassent pas les moyens requis et à ce que les subventions ne soient versées que lorsque les dépenses sont imminentes. Ils vérifient également le décompte des bénéficiaires de subventions. Il est possible de déroger à ce principe dans les cas suivants, en vue d'éviter les actions inefficaces et les charges administratives inutiles:

- Subventions à des entités de la Confédération devenues autonomes et à des institutions proches de la Confédération:
 - o dans le cas des entités de la Confédération devenues autonomes (par ex. domaine des EPF), le Conseil fédéral décide de l'utilisation du bénéfice et peut ainsi avoir une influence directe sur les réserves constituées à partir des subventions versées. Étant donné que le propriétaire peut exiger à tout moment une distribution de réserves, des mesures visant à éviter la constitution de réserves ne sont pas nécessaires;
 - o lorsqu'une loi autorise expressément le bénéficiaire de subventions à constituer des réserves (par ex. FNS, METAS).
- Subventions sous la forme de conventions-programmes ou de contributions forfaitaires: dans le cas de conventions-programmes ou de contributions forfaitaires (par ex. dans le domaine de la migration), il est dans la nature du système qu'une partie des bénéficiaires du forfait réalisent un bénéfice (mécanisme d'incitation) et l'utilisent éventuellement pour constituer des réserves. Le montant des forfaits doit être réexaminé et adapté périodiquement.
- Subventions où la part de financement de la Confédération est faible: lorsque la Confédération n'a qu'une faible part dans le financement de la prestation subventionnée, il est quasiment impossible de constater si les éventuelles réserves ont été constituées à partir des fonds de la Confédération ou à partir d'autres sources de financement. Il est donc très difficile d'exiger le remboursement des fonds. Cela vaut notamment pour les contributions obligatoires à des organisations internationales, qui sont versées par un grand nombre d'États.

⁶ Cf. art. 23 ss LSu.

3 Procédure d'octroi des contributions

Dans le cadre de l'octroi des subventions, il faut veiller à ce que la procédure satisfasse aux critères d'efficacité et de transparence⁷.

Questions relatives à l'octroi de la subvention

3.1 Efficacité	- Comment garantit-on qu'une part maximale des fonds disponibles est affectée directement à l'objectif visé?
	- La méthode choisie est-elle efficace?
3.2 Transparence	- La transparence de l'octroi des contributions est-elle garantie?
	- Selon quels critères les demandes de subvention sont-elles évaluées?
3.3 Droit des marchés publics	- Les dispositions du droit des marchés publics sont-elles prises en compte?

Explications concernant les questions 3.1 à 3.3

3.1 Efficacité de la procédure (art. 7, let. a, art. 10, al. 1, let. a et art. 12, al. 2, LSu)

Une procédure est considérée comme efficace lorsqu'elle est simple, brève et adéquate. Ainsi, dans le cadre de subventions relativement peu importantes financièrement et politiquement, il conviendrait d'éviter que la répartition des fonds ne donne lieu à la création et au maintien de comités d'experts, synonymes de lourdeurs. En revanche, les subventions ayant un impact financier et politique considérable devraient s'accompagner de procédures adaptées à leur importance et leur complexité majeures. L'efficacité de l'exécution des tâches se mesure au moyen d'indicateurs financiers. On peut par exemple calculer les charges de personnel et d'administration auxquelles il faut s'attendre pour chaque franc de subvention versé.

3.2 Transparence (notamment art. 13 LSu)

Une procédure est considérée comme transparente dès lors que les critères et les institutions responsables de l'octroi des subventions sont clairement identifiables, et qu'elle permet aux bailleurs de se faire une image précise de l'utilisation des fonds alloués.

Pour garantir une transparence maximale des lois et des arrêtés financiers, il convient de répondre en particulier aux questions suivantes:

- qui est habilité à soumettre la demande de soutien prescrite par la loi?
- quelles sont les preuves qui doivent être préalablement apportées?
- quel office examine les demandes de subvention soumises et quels autres services sont impliqués?
- comment les décisions doivent-elles se prendre en cas de demandes en surnombre? Quelles sont les affaires et demandes à traiter en priorité? Les dispositions de l'art. 13 LSu sont déterminantes à ce propos.
- qui décide de l'allocation des fonds (commission décisionnelle, office, département, Conseil fédéral ou Parlement)?
- qui examine prioritairement l'utilisation conforme et économe des fonds?

⁷ Les principes d'octroi des contributions sont définis aux art. 16 ss LSu.

3.3 Droit des marchés publics

Le recours à la procédure des marchés publics pour l'allocation d'indemnités sur la base d'une convention de prestations se justifie notamment lorsque la prestation à fournir est définie précisément et qu'il est probable que toutes les demandes et offres ne pourront être prises en compte. Dans ce cas, la loi fédérale sur les marchés publics (LMP; RS 172.056.1) doit être déclarée applicable (exemple: des sociétés privées sont mandatées par l'administration fédérale pour le perfectionnement du personnel cantonal chargé de l'encadrement des requérants d'asile.)

4 Limitation dans le temps et dégressivité de la subvention

Avec la législation «expérimentale» et temporaire (*sunset legislation*), la validité de certains actes est limitée dans le temps, et leur efficacité examinée avant qu'ils n'entrent en vigueur définitivement ou ne soient renouvelés. Le droit des subventions prévoit désormais aussi cette manière de procéder. L'art. 7, let. f, LSu introduit en effet le principe de la limitation des subventions dans le temps. Confirmé dans le rapport du Conseil fédéral sur les subventions de mai 2008, ce concept répond aussi indirectement à l'obligation globale d'évaluation de l'efficacité prescrite à l'art. 170 Cst. (RS 101).

Questions relatives au caractère temporaire des subventions

- | | |
|-------------------------------------|--|
| 4.1 Limitation dans le temps | <ul style="list-style-type: none"> - Est-il prévu d'assortir la subvention d'une limitation dans le temps? - Si ce n'est pas le cas, pourquoi? |
| 4.2 Dégressivité | <ul style="list-style-type: none"> - Est-il prévu que la subvention soit dégressive? - Si ce n'est pas le cas, pourquoi? |

Explications concernant les points 4.1 et 4.2

4.1 Obligation de limitation dans le temps (art. 7, let. f)

Lorsqu'une subvention est introduite ou modifiée, il faut partir du principe qu'elle doit être limitée dans le temps, et ce notamment lorsqu'elle

- a) doit avoir l'effet d'une aide au démarrage;
- b) doit atténuer les effets de processus de réaménagement structurel;
- c) a le caractère d'une mesure de promotion économique, sociale ou culturelle.

Dans des cas exceptionnels et motivés, il peut être dérogé à ce principe, dans la mesure où la limitation temporelle n'est pas toujours opportune. Le message correspondant devra toutefois en expliquer les raisons. En particulier, le projet peut renoncer à cette limitation lorsque la subvention est directement motivée par une disposition constitutionnelle impérative.

4.2 Dégressivité des subventions

En présence d'une clause limitant la subvention dans le temps, il faut également envisager la possibilité de soumettre cette dernière au principe de dégressivité. Dès le début, de telles dispositions soulignent le caractère limité d'un engagement financier de la Confédération et obligent les destinataires à rechercher suffisamment tôt d'autres sources de financement.

5 Bases juridiques et moyens d'aide

La rédaction des messages doit satisfaire aux principes définis dans la loi sur les subventions (LSu), et en particulier aux dispositions énoncées au chapitre 2.

Loi fédérale sur les aides financières et les indemnités (Loi sur les subventions, LSu) RS 616.1

- ⇒ Cette loi contient toutes les dispositions fondamentales à respecter en matière de demande, d'approbation et de conception de subventions.

Moyens d'aide

Message du 15 décembre 1986 à l'appui d'un projet de loi sur les aides financières et les indemnités,

FF 1987 I 369-468.

- ⇒ Ce message présente en détail les principes énoncés dans la loi sur les subventions.

Rapport 2008 du Conseil fédéral sur les subventions, FF 2008 5651-5748

Ce rapport

- ⇒ explique de manière exhaustive le principe de la législation limitée dans le temps (*sunset legislation*) (chapitre 6, p. 5728 à 5735);
- ⇒ explique les critères d'évaluation à appliquer au moment de la création ou de la révision de bases juridiques pour les subventions, en complément au présent guide (chapitre 7.2, p. 5736 à 5738);
- ⇒ présente en détail, dans l'annexe, la majeure partie des subventions en vigueur actuellement. Ces exemples peuvent s'avérer très utiles pour la définition de dispositions efficaces et transparentes en matière de subventions.

Compte d'État 2016, tome 3, ch. 4 (p. 57 à 64)

- ⇒ Examen des subventions du DFJP

Exemples:

- ⇒ Message relatif à la loi fédérale sur la prévention et la promotion de la santé (FF 2009, p. 6502 à 6505).
- ⇒ Message concernant la modification de la loi sur l'asile (FF 2010, p. 4102 à 4104).
- ⇒ Message sur la promotion économique pour les années 2012 à 2015 (FF 2011, p. 2223 et 2224).
- ⇒ Message concernant l'encouragement de la culture pour la période 2012 à 2015 (FF 2011, p. 2865).

Banque de données des subventions fédérales

- ⇒ Depuis 2006, l'Administration fédérale des finances gère une volumineuse base de données dans laquelle figurent les détails concernant quelque 300 subventions:

http://www.data.efv.admin.ch/subventionen/f/dokumentation/finanzpolitik_grundlagen/subv_subvueberpruefung.php

Guide de législation de l'Office fédéral de la justice

- ⇒ Guide pour l'élaboration de la législation fédérale, 3^e édition mise à jour. Contient un chapitre qui s'intéresse explicitement à l'élaboration des dispositions régissant les subventions (chapitre 7612, p. 307 à 310):

<https://www.bj.admin.ch/dam/data/bj/staat/legistik/hauptinstrumente/gleitf-f.pdf>

Impressum

Auteur:

Département fédéral des finances, CH-3003Berne
Administration fédérale des finances
Division Politique des dépenses
Bundesgasse 3
3003 Berne

Responsable du contenu:
Interlocuteurs:

Service d'état major et des questions fondamentales
M. Martin Walker: 058 462 60 27; martin.walker@efv.admin.ch
M. Roger Siegenthaler: 058 462 86 13; roger.siegenthaler @efv.admin.ch