



Conseils en matière de gestion des subventions



Impressum

Bestelladresse

Adresse de commande

Indirizzo di ordinazione

Order address

Contrôle fédéral des finances (CDF)

Monbijoustrasse 45, CH - 3003 Berne

<http://www.cdf.admin.ch/>

Zusätzliche Informationen

Complément d'informations

Informazioni complementari

Additional information

Courriel: info@efk.admin.ch

Tél.: 058 463 11 11

Originaltext

Texte original

Testo originale

Original text

Deutsch

Allemand

Tedesco

German

Abdruck

Reproduction

Riproduzione

Reproduction

Gestattet (mit Quellenvermerk)

Autorisée (merci de mentionner la source)

Autorizzata (indicare la fonte)

Authorized (please mention the source)

Avant-propos

L'octroi de subventions à des services étatiques en dehors de l'administration fédérale centrale ainsi qu'à des institutions privées est un domaine important de l'activité administrative. Le fait que les subventions absorbent une part très élevée des ressources publiques en témoigne éloquemment. En 2016, les paiements de subventions ont atteint 39 milliards de francs, soit près de 60 % du budget de l'État. La Confédération dispose d'une loi sur les subventions depuis 1990. En tant que loi-cadre, celle-ci fixe des lignes directrices de fond, dont la plus importante prescrit une gestion économe des fonds publics. Ces lignes directrices doivent être appliquées au mieux, dans chaque cas particulier, afin de garantir une utilisation des ressources conforme au droit et, surtout, aux principes d'économie et d'efficacité. Les versements de subventions sont néanmoins toujours fondés sur les lois et les ordonnances qui les régissent spécifiquement.

En raison de la grande diversité des subventions, il n'est pas possible de décrire dans le présent document une solution propre à chaque cas de figure. Il faut donc toujours se référer aux bases légales spécifiques, qui priment le présent document. Celui-ci vise uniquement à mettre à la disposition des unités administratives un moyen auxiliaire simple et de portée générale, à même de les soutenir dans leur travail de gestion et d'administration des subventions. Il présente quelques réflexions sur certains thèmes importants et aborde diverses problématiques donnant régulièrement lieu à discussion. Le présent document s'adresse donc à toutes les personnes chargées d'allouer et de traiter des subventions conformément au processus prévu en la matière.

Table des matières

1	Principes régissant la conception des subventions	5
2	Loi sur les subventions	6
2.1	Conditions préalables à l'octroi d'une subvention	6
2.2	Particularités concernant les conventions-programmes	8
3	Pilotage opérationnel	8
4	Phase de planification et travaux de préparation	8
4.1	Activités de base	8
4.2	Principe d'économie et charges administratives minimales	9
4.3	Détermination de la forme de subvention et type de contribution	10
4.4	Normalisation	10
4.5	Création de systèmes incitatifs	10
4.6	Intégration de facteurs de concurrence dans le système des subventions	11
5	Traitement des demandes et octroi	12
5.1	Activités de base	12
5.2	Organisation et système de contrôle interne	12
5.3	Conditions légales préalables à l'octroi de subventions	13
5.4	Forme juridique et contenu	13
5.5	Établissement d'un lien avec la comptabilité financière	14
6	Mise en œuvre et monitoring	14
6.1	Activités de base	14
6.2	Éléments à prendre particulièrement en considération	14
6.3	Définition du type et de l'étendue des contrôles	15
6.4	Indemnités: surveillance et exécution correcte	15
6.5	Aides financières: surveillance et exécution correcte	16
6.6	Décompte final et décompte partiel	17
6.7	Résiliation et révocation d'aides financières et d'indemnités	17
6.8	Interface entre la gestion des subventions et la comptabilité	18
6.9	Système de paiement adapté aux besoins	18
6.10	Pas de bénéfices ni de réserves issus de subventions	19
7	Évaluation du résultat (évaluation de l'impact des subventions)	20
8	Annexes	21
Annexe 1	Abréviations et glossaire	21
Annexe 2	Particularités concernant les conventions-programmes	21

1 Principes régissant la conception des subventions

Toute subvention doit viser un but clair et répondre à un intérêt fondamental de la Confédération, autrement dit à un intérêt public (p. ex. intervention en cas de défaillance du marché, mesures de redistribution politiquement opportunes, subventions d'aide au démarrage). Les décisions politiques, la législation et les ressources mises à disposition par le Parlement déterminent les conditions-cadres que les unités administratives chargées de la mise en œuvre sont tenues d'observer. Ces conditions-cadres leur laissent cependant souvent une certaine marge de manœuvre dans l'application des décisions de subventions. Les principes à observer sont les suivants:

- concentrer les forces et les ressources disponibles de manière à remplir au mieux les objectifs clés de la subvention;
- éviter d'appliquer le principe de l'arrosoir, autrement dit définir si possible des critères de subventionnement orientés vers les objectifs et les prestations;
- tenir compte des frais administratifs engagés pour octroyer correctement une subvention par rapport à l'impact de la subvention sur son allocataire;
- en règle générale, prévoir des durées déterminées: financer des projets plutôt qu'accorder des contributions de durée indéterminée à des institutions; allouer des aides au démarrage limitées dans le temps plutôt que des subventions permanentes;
- procéder à une répartition judicieuse entre les différents niveaux du système fédéral (Confédération, cantons et communes): affecter une tâche donnée (y c. la réglementation du financement) si possible à un seul niveau; veiller à définir des interfaces claires entre les niveaux (compétences respectives, attentes vis-à-vis de chacun d'eux);
- fixer dans les bases légales (loi, arrêté fédéral sujet au référendum, accord international) la forme de la subvention, le type de soutien, les modalités, le déroulement et les allocataires. Le but de la subvention, autrement dit les objectifs à atteindre, doit aussi y être clairement défini et les éléments clés du modèle d'exécution doivent être connus. Enfin, l'unité administrative doit réfléchir à temps à la manière dont elle entend s'organiser pour exécuter la procédure d'octroi de la subvention.

Tous les messages concernant la création ou la révision de bases légales de subventions, ainsi que les messages concernant les décisions de crédit et les plafonds des dépenses, doivent inclure un chapitre distinct qui présente les dispositions régissant les subventions concernées. L'Administration fédérale des finances (AFF) a publié un guide à ce sujet¹. Les questions importantes auxquelles il y a lieu de répondre dans chaque message sont récapitulées ci-dessous:

- L'exécution de la tâche subventionnée présente-t-elle un réel intérêt? Sans le soutien de l'État, cette tâche serait-elle ou non correctement remplie?
- Comment l'exécution de la tâche est-elle coordonnée avec celle d'autres tâches relevant de domaines similaires?
- La Confédération est-elle bien le niveau approprié de l'État fédéral pour le subventionnement? A-t-elle assez d'expérience et de connaissances et dispose-t-elle d'une marge de manœuvre suffisante pour piloter la subvention?

¹ https://www.efv.admin.ch/dam/efv/fr/dokumente/finanzpolitik_grundl/subv/Leitfa-den%20zur%20Subventionsberichterstattung%20in%20Botschaften.pdf.download.pdf/Leitfa-den_Subventionsberichterstattung_Botschaften_f.pdf

- Comment la subvention doit-elle être conçue – en termes de contenus et de procédures – pour être aussi efficace et efficiente que possible?
- Quels sont les ressources nécessaires?
- Faut-il assortir la subvention d'une durée déterminée?
- Faut-il prévoir que la subvention soit dégressive?
- Y a-t-il des incitations suffisantes à exécuter la tâche efficacement?

2 Loi sur les subventions

La loi du 5 octobre 1990 sur les subventions (LSu) est une loi-cadre qui doit être précisée dans les actes normatifs spécifiques aux divers domaines de subventions. De manière générale, elle met la priorité, en matière de dépenses, sur des comportements conformes aux principes d'économie, d'efficacité et d'efficacités. L'unité administrative qui alloue les subventions doit veiller à ce qu'elle-même utilise les ressources disponibles de manière économe, et surtout prévoir des incitations poussant les allocataires à se servir efficacement des subventions pour atteindre l'objectif visé et à en maximiser l'impact. La LSu prévoit des examens périodiques. Cela signifie que le respect des principes qui y sont inscrits doit pouvoir être démontré et clairement établi.

2.1 Conditions préalables à l'octroi d'une subvention

Le terme de subvention dérive du latin *subvenire* (venir en aide, secourir, soutenir). Une subvention est donc simplement une aide ou un soutien. Elle soulève donc toujours deux questions fondamentales: qui doit en bénéficier et dans quelle mesure cette aide est-elle vraiment nécessaire?

Les subventions doivent non seulement atteindre leur but de manière économique et efficace, mais également être allouées selon des principes équitables et uniformes. Elles doivent en outre être fixées conformément aux impératifs de la politique financière (art. 1 LSu). Les subventions grevant les dépenses de l'État ne peuvent être accordées que dans la limite des ressources approuvées par le Parlement, même si l'estimation des besoins dépasse cette limite. Si les ressources sont insuffisantes, il y a lieu de fixer un ordre de priorité. En ce qui concerne les subventions assorties d'un droit à leur obtention et dont le montant ou le pourcentage est fixé dans la loi, leur adaptation n'est pas laissée à la discrétion de l'autorité d'exécution de la loi. Comme le Parlement ne dispose pas non plus de marge de manœuvre budgétaire à court terme, leur modification doit obligatoirement passer par un processus de révision législative.

Les subventions (terme générique) se divisent en deux catégories: les aides financières et les indemnités. La catégorie à laquelle appartient une subvention ressort de sa base légale et chaque catégorie présente des particularités qu'il y a lieu d'observer.

Les art. 6 et 9 LSu fixent les conditions préalables à l'octroi d'aides financières ou d'indemnités. Bien qu'elles s'adressent prioritairement aux instances chargées de dicter le droit (législateur et émetteurs d'ordonnances, mais aussi auteurs de directives, etc.), ces dispositions servent aussi de fil rouge dans toutes les phases de l'octroi de subventions, par exemple lorsqu'il s'agit de mettre à profit la marge d'appréciation ou d'interpréter des dispositions spéciales.

Les **aides financières** sont des avantages pécuniaires destinés à soutenir la réalisation d'une tâche que l'allocataire a lui-même décidé d'assumer. Elles présupposent entre autres que la tâche concernée répond à l'intérêt de la Confédération, qu'il y a une juste répartition des tâches entre

cette dernière et les cantons, qu'à défaut de soutien la tâche ne pourrait pas être remplie de manière rentable, que les efforts d'autofinancement que l'on peut attendre de l'allocataire ont été accomplis et que les autres possibilités de financement ont été épuisées (art. 6 LSu). La Confédération est habilitée par voie législative à allouer des aides financières dans un domaine donné, c'est-à-dire les intérêts de la Confédération figurent dans une loi. Pour déterminer ce que l'on peut attendre de l'allocataire, il faut tenir compte en particulier non seulement de sa capacité économique, mais également de la facturation – ou des possibilités de facturation – des prestations subventionnées à leurs bénéficiaires finaux. Prenons pour exemple la promotion du cinéma suisse selon la loi sur le cinéma. Étant donné que les recettes potentielles d'un film ne suffisent généralement pas à en couvrir les coûts de production, un soutien est indispensable, si l'on entend promouvoir le cinéma suisse. Il est cependant exclu d'accorder une aide financière couvrant la totalité des dépenses. Pour que l'intérêt personnel de l'allocataire à faire des efforts d'autofinancement reste suffisamment important, l'aide financière ne doit généralement pas dépasser 50 % des coûts imputables. Tout taux supérieur doit être dûment justifié.

Les **indemnités** compensent les charges financières résultant de la fourniture de certaines prestations. Il peut s'agir, d'une part, de tâches prescrites par le droit fédéral ou, d'autre part, de tâches de droit public dont la Confédération a délégué l'exécution. Les indemnités présupposent alors que la délégation se fonde sur une base légale expresse. La Confédération peut par exemple confier une tâche à une organisation autonome, comme l'Inspection fédérale des pipelines (IFP), sans participer ni au capital de cette dernière, ni à l'exécution de la tâche. Elle peut cependant aussi déléguer une tâche à une unité d'organisation créée par elle et participer à l'exécution de la tâche en tant que propriétaire (p. ex. délégation à des établissements comme l'Autorité fédérale de surveillance des marchés financiers [FINMA] ou l'Institut fédéral de la propriété intellectuelle [IPI], ou encore à des sociétés anonymes de droit public ou privé comme Swisscom, la Poste, les CFF ou Skyguide). Les tâches et les compétences de ces entités doivent alors être définies dans une loi. Les bases légales de la délégation de tâches administratives sont arrêtées à l'art. 178, al. 3, de la Constitution (Cst.) et à l'art. 2, al. 4, de la loi sur l'organisation du gouvernement et de l'administration (LOGA). La délégation de tâches présuppose que toutes les conditions suivantes sont remplies: base légale suffisante, intérêt public, proportionnalité, voies de droit et protection des droits fondamentaux ainsi que surveillance étatique.

La LSu exige que l'exécution de la tâche ne serve pas un intérêt personnel prépondérant de celui à qui incombe l'exécution. Les avantages que ce dernier tire de l'exécution de la tâche (p. ex. la possibilité de percevoir des émoluments pour la fourniture de ses prestations) doivent dans tous les cas être pris en compte dans le calcul des indemnités. Enfin, la charge financière découlant de la tâche doit être telle que l'on ne saurait attendre de celui à qui incombe la tâche qu'il la supporte lui-même (art. 9, al. 1, LSu). Citons comme exemples d'indemnités les subventions versées aux cantons dans le domaine de l'asile pour assurer l'encadrement des demandeurs d'asile sur mandat de la Confédération, ou les subventions de construction versées aux établissements d'exécution des peines et mesures et aux maisons d'éducation. Dans le premier cas, les dépenses des cantons sont presque entièrement indemnisées, car il s'agit d'une tâche fédérale qu'ils sont chargés d'exécuter. Dans le second, les cantons ne perçoivent qu'une contribution aux coûts, car la construction de ces établissements est essentiellement dans leur intérêt.

En ce qui concerne les indemnités aux cantons, soulignons qu'elles ne sauraient être justifiées par la simple exécution administrative de dispositions fédérales (art. 46, al. 1, Cst. et art. 9, al. 2, LSu).

2.2 Particularités concernant les conventions-programmes

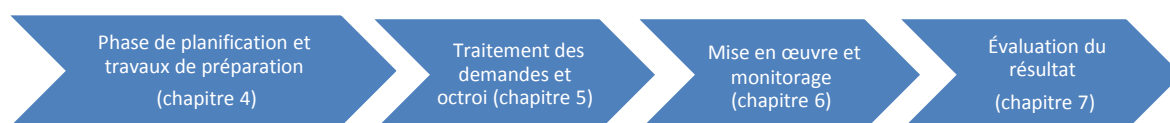
La convention-programme est un instrument de subventionnement de certaines tâches communes adopté avec la réforme de la péréquation financière et de la répartition des tâches entre la Confédération et les cantons (RPT). Les tâches communes sont celles qui, lors du désenchevêtrement des tâches de la Confédération et des cantons, n'ont pas été attribuées exclusivement à l'un ou à l'autre de ces niveaux de l'État fédéral et doivent par conséquent être remplies en commun.

Les conventions-programmes visent à gagner en efficacité en remplaçant les anciennes contributions aux projets (contributions liées aux coûts) par un financement orienté vers les prestations et les objectifs. Le montant de la subvention dépend donc non plus des coûts, mais de la réalisation des objectifs. De plus, la Confédération doit se concentrer sur le pilotage stratégique et laisser la mise en œuvre opérationnelle aux cantons.

Lors de la gestion des subventions en relation avec des conventions-programmes, il y a lieu de tenir compte – en sus des principes présentés plus haut – de quelques particularités traitées en détail à l'annexe 2. L'Administration fédérale des finances (AFF) met à disposition un modèle de convention-programme en allemand (Muster-Programmvereinbarung)².

3 Pilotage opérationnel

Le processus de subventionnement est composé schématiquement des phases ci-dessous.



L'ordre de succession des éléments du présent document tient compte de cette structure du processus et suit aussi, autant que possible, la structure de la LSU.

Soulignons que les phases du processus ci-dessus doivent en principe déjà être réglées dans une loi spéciale et des ordonnances d'exécution (p. ex. définition de paramètres de mesure).

4 Phase de planification et travaux de préparation

4.1 Activités de base

Durant la phase de planification, il s'agit pour l'essentiel de:

- clarifier s'il est nécessaire de préciser la loi et l'ordonnance dans des directives, des manuels, des instructions de travail ou autre. Le cas échéant, ces précisions ne doivent pas se traduire par l'ajout d'autres éléments de subvention à celles prévues dans la loi et l'ordonnance;
- estimer la structure quantitative, afin de choisir une forme d'administration efficace (nombre d'affaires par année);

² https://www.efv.admin.ch/efv/de/home/themen/finanzausgleich/projektphase_nfa.html

- définir un modèle d'exécution; planifier l'organisation, les ressources, les processus et la mise en place d'un système de contrôle interne (SCI); définir un processus d'affaires allant de l'octroi de la subvention jusqu'au contrôle des décomptes finaux;
- mobiliser en interne ou recruter le personnel spécialisé compétent pour la tâche;
- mobiliser en interne ou acquérir les ressources informatiques appropriées, établir les interfaces avec les autres systèmes et éventuellement avec un site web;
- clarifier s'il n'existe pas déjà des subventions ayant un but similaire. Le cas échéant, il y a lieu, dans la mesure où c'est possible et judicieux, d'assurer une coordination avec les autres pourvoyeurs de subventions;
- analyser les risques (Où se situent les risques? Y a-t-il p. ex. des risques de non-réalisation des objectifs ou d'abus?);
- prévoir des paramètres de mesure permettant d'évaluer la réalisation des objectifs (définir des critères objectifs et mesurables pour déterminer le montant de la subvention et fixer des normes de qualité);
- vérifier s'il existe des promesses de financement pluriannuelles et, le cas échéant, s'il faut demander un crédit d'engagement. Si ce n'est pas nécessaire, il faut examiner s'il n'est pas indiqué de prévoir un pilotage financier pluriannuel assorti d'un plafond des dépenses. En règle générale, la loi spécifique règle les modalités de demande (message avec arrêté fédéral particulier, ou alors par la voie du budget et de ses suppléments);
- fixer le montant du soutien prévu et l'intégrer au budget et au plan financier, compte tenu des directives du Conseil fédéral;
- prévoir comment la subvention devra être contrôlée. S'il s'agit d'une subvention forfaitaire, en fixer les bases de calcul et les vérifier périodiquement;
- définir quels sont les documents nécessaires et exigibles en vue de l'octroi de la subvention et de la surveillance et créer les formulaires adéquats;
- prévoir une description et des informations transparentes destinées aux allocataires potentiels de la subvention (manuel, papillon, publication sur Internet, garantie de l'égalité de traitement en matière d'information sur les démarches et sur la procédure).

4.2 Principe d'économie et charges administratives minimales

La LSu exige que la tâche puisse être menée à bien au moindre coût et avec le minimum de formalités administratives (art. 7, let. a, et art. 10, al. 1, let. a, LSu). Lorsqu'il a le choix entre plusieurs options, le pourvoyeur de la subvention doit donc se poser les questions de contrôle ci-dessous:

- Les conditions-cadres sont-elles fixées de façon à ce que l'allocataire ait un intérêt personnel – autrement dit soit incité – à agir de manière conforme aux principes d'économie et d'efficacité?
- Le taux de subvention peut-il être réduit, autrement dit peut-on attendre de l'allocataire qu'il assume des charges résiduelles plus élevées?
- La tâche subventionnée sera-t-elle remplie au moindre coût au sens de la LSu, de manière à ce qu'il en résulte un bon rapport coût/utilité? Si ce n'est pas le cas, il y a lieu d'élaborer d'autres solutions (ce qui peut nécessiter de modifier le droit applicable).

L'office qui alloue la subvention doit également veiller à contenir les frais administratifs occasionnés par la procédure d'octroi.

4.3 Détermination de la forme de subvention et type de contribution

La forme de la subvention (contribution à fonds perdu, prêt, cautionnement ou autre) et le type de contribution (contribution à un projet, contribution forfaitaire, contribution globale, etc.) découlent de la loi et de l'ordonnance. Ils ont une influence aussi bien sur les possibilités de pilotage que sur les frais administratifs. Les forfaits et les contributions globales peuvent être un moyen de simplifier les tâches administratives, car il est plus facile d'examiner un forfait que des décomptes de frais avec tous leurs justificatifs. Si la loi prévoit une marge de manœuvre, il faut la mettre à profit durant la phase de planification. Pour la construction de prisons, par exemple, les coûts imputables sont subventionnés à hauteur de 35 %, sur la base d'un montant forfaitaire par cellule et par m². Les forfaits non seulement contribuent à simplifier le décompte, mais peuvent aussi amener l'allocataire à renoncer à des souhaits particuliers qui seraient à sa charge.

Si, pour exécuter sa tâche, l'allocataire de la subvention bénéficie d'un soutien provenant de plusieurs sources étatiques, il en résulte une augmentation des frais administratifs du fait que les systèmes de pilotage, les indicateurs, les formes de subvention, etc. diffèrent généralement entre les divers offices allouant la subvention. Il existe une obligation de coordination (art. 12, al. 2, LSu). Les autorités concernées doivent clarifier comment cette coordination doit être assurée et quelles mesures sont éventuellement à prendre. Le Contrôle fédéral des finances recommande de confier si possible une fonction de chef de file à une autorité donnée et de concentrer les activités de contrôle de gestion et de surveillance des allocataires des subventions sur un seul service. Si des ressources cantonales sont également impliquées, il y a lieu d'intégrer les travaux des cantons au processus.

4.4 Normalisation

Normaliser la procédure facilite la gestion des subventions et accroît la sécurité du droit (p. ex. critères d'attribution normalisés, formulaires de demande, critères de calcul, listes de contrôle, projets-types).

Les requérants potentiels doivent être informés du but de la subvention, des ressources disponibles, des critères d'attribution, de l'éventuel ordre de priorité, des documents et des renseignements à fournir, etc. avant l'ouverture des négociations. De plus, le déroulement pratique du traitement des demandes (appel d'offres, cycles de négociations, délais, conclusion du contrat/décision, communication, etc.) doit être fixé en temps utile.

Le genre et l'étendue des informations fournis par le pourvoyeur de subventions doivent être adaptés et dépendent de la complexité de la subvention, de la durée prévue du soutien, du type de subvention ainsi que de la structure quantitative (nombre d'affaires) et du volume financier. La documentation peut aller de simples informations sur le site web jusqu'à la publication d'un manuel complet et détaillé. Dans ce dernier cas, il y a lieu d'observer le principe de proportionnalité.

4.5 Création de systèmes incitatifs

Afin de garantir l'efficacité de l'exécution de la tâche subventionnée, il y a lieu de prévoir des mécanismes incitatifs: l'allocataire de la subvention doit avoir un intérêt personnel à exécuter la tâche au moindre coût, conformément aux principes d'économie et d'efficacité (critères de prestations à la place de contributions liées aux coûts, objectifs clairs, fourniture de prestations propres et abandon du principe de l'arrosoir). Relevons que les garanties de déficit ne sont guère compatibles avec cette approche.

4.6 Intégration de facteurs de concurrence dans le système des subventions

Les procédures de sélection des requérants créent de la transparence et sont garantes de l'égalité des chances de ces derniers. Elles favorisent en outre l'observation des directives prescrivant que les ressources disponibles soient utilisées conformément aux principes d'économie et d'efficacité. À cette fin, il y a lieu, dans la mesure où c'est possible et judicieux, d'appliquer également les principes de la concurrence. Il faut distinguer cependant entre le pourvoyeur de la subvention, soit la Confédération – avec au premier plan la sélection de l'allocataire –, et l'organisation qui bénéficie de la subvention. Selon les circonstances, celle-ci doit encore acheter des prestations pour pouvoir réaliser le but de la subvention et peut alors – comme indiqué plus loin – être soumise aux règles de droit régissant les marchés publics. Il convient donc, dans la mesure du possible, de verser des aides financières aux organisations pouvant assumer elles-mêmes la part la plus élevée des charges de la tâche à subventionner.

Il faut distinguer en outre le droit des subventions de celui des marchés publics. Ce dernier ne porte pas sur des prestations d'aide, mais règle l'achat économique de biens et de services en régime de concurrence. Selon la jurisprudence du Tribunal fédéral, il y a marché public lorsque l'adjudicateur, pour assurer l'exécution d'une tâche de l'État, se présente sur le marché en tant que demandeur de biens ou de services et qu'il verse une rémunération en contrepartie de leur fourniture. Ces caractéristiques peuvent aussi s'appliquer à la délégation de tâches publiques et il est alors logique de soumettre la procédure de sélection de l'allocataire aux règles du droit des marchés publics, par analogie.

Le jeu de la concurrence ne peut toutefois pas s'appliquer à la délégation de tâches publiques lorsque la loi spéciale qui prévoit la délégation précise également à qui la tâche doit être déléguée. Nous pouvons de nouveau citer comme exemples les indemnités dans le domaine de l'asile ou les subventions de construction d'établissements d'exécution des peines et mesures et de maisons d'éducation, qui vont obligatoirement aux cantons. C'est pourquoi il faut prévoir, pour pallier cette absence de concurrence, des objectifs stratégiques, des contributions forfaitaires, des valeurs de référence (*benchmarks*) et d'autres directives, ainsi qu'un système de rapports approprié.

Conformément à l'Accord intercantonal sur les marchés publics (AIMP), les allocataires d'aides financières et d'indemnités sont soumis au droit cantonal des marchés publics lorsqu'ils achètent des marchandises, des services ou des travaux de construction financés à plus de 50 % par des fonds publics (art. 8, al. 2, let. b, AIMP). L'AIMP garantit ainsi que la majorité des allocataires de subventions passent leurs commandes en lançant des appels d'offres publics. Il va donc plus loin que le droit régissant les marchés publics de la Confédération.

Le pourvoyeur de subventions peut toutefois exiger que les achats soient effectués dans des conditions de concurrence même en l'absence de telles dispositions, simplement en s'appuyant sur son obligation générale d'utiliser les ressources disponibles conformément aux principes d'économie et d'efficacité.

5 Traitement des demandes et octroi

5.1 Activités de base

Le traitement des demandes et l'octroi comprennent pour l'essentiel les activités suivantes:

- établir un calendrier (durée du traitement des demandes, de leur réception à la décision);
- garantir la transparence du processus d'évaluation, fixer un ordre de priorité, régler les améliorations ultérieures des demandes;
- prévoir une réglementation appropriée des compétences;
- élaborer les actes juridiques (décision, contrat, convention, etc.);
- documenter les motifs des décisions, y compris en cas de refus;
- fixer le montant de la subvention, compte tenu de ce que l'on peut attendre de l'allocataire;
- communiquer la décision positive ou négative, y compris les conditions et les obligations (en particulier obligation de restitution si les prestations ne sont pas fournies, éventuel plafond de coûts);
- garantir l'égalité de traitement des requérants et l'exercice de leur droit légal d'être entendus (information sur leurs droits et sur les voies de droit);
- régler la question de l'interface avec la division des finances.

5.2 Organisation et système de contrôle interne

Il faut veiller à ce que des ressources suffisantes pour assurer l'évaluation des demandes (personnel formé, suppléants et systèmes informatiques appropriés) soient disponibles en temps utile. De plus, les critères de traitement des demandes doivent avoir été définis à l'avance. Enfin, toutes les demandes doivent être traitées moyennant l'application d'une grille d'évaluation uniforme.

Un enregistrement centralisé de toutes les demandes permet de disposer à tout moment d'une vue d'ensemble et peut servir d'instrument de contrôle, que ce soit pour vérifier l'intégrité du traitement ou pour surveiller le respect des délais.

La collecte de documents auprès du requérant doit se limiter au nécessaire et le flux d'informations être si possible normalisé et basé sur le web. Tous les décideurs ainsi que les principaux acteurs du domaine de tâches concerné doivent disposer d'un accès en ligne aux données actuelles.

Il faut exclure que les personnes impliquées dans le traitement des demandes puissent être prises dans des conflits d'intérêts (p. ex. déclarations d'impartialité régulièrement renouvelées, directives appropriées, cahiers des charges, rotation de postes, règles de récusation, etc.).

Des dossiers de demande normalisés présentant tous la même structure facilitent la comparaison des demandes ainsi que leur circulation auprès des divers services et acteurs impliqués.

Le traitement de chaque demande doit aboutir à une proposition motivée. Celle-ci doit si possible encore être examinée par un autre service (revue par équipe, principe des quatre yeux), puis soumise au service désigné dans le processus comme étant compétent pour décider (approbation). Durant tout le processus de traitement des demandes, il faut garantir une séparation des fonctions. La procédure doit être suivie jusqu'au bout pour toutes les demandes, qu'elles soient acceptées ou refusées, sauf si le requérant retire la demande d'une manière qui puisse être prouvée.

Les ressources à disposition pour le traitement doivent être canalisées vers les demandes nécessitant des clarifications ou une certaine réflexion (p. ex. zone grise, marge d'appréciation, demande

de précisions). Les cas simples et ne posant pas de problèmes, autrement dit les demandes dont l'acceptation ou le refus ne soulèvent aucun doute, requièrent généralement moins de ressources.

Communication avec les requérants: il faut fixer des règles précisant quels résultats et étapes intermédiaires doivent être communiqués et comment. Pour des raisons d'efficacité, il est recommandé de prévoir certaines étapes intermédiaires (p. ex. examen préalable, permettant de clarifier l'éligibilité au soutien, puis examen détaillé).

La conclusion d'actes juridiques nécessite une organisation structurelle et opérationnelle appropriée, incluant un SCI. Doivent être réglés en particulier les points suivants: délégations, compétences, approbations, signatures, représentations, etc. Les moyens auxiliaires, tels que documents-types normalisés, listes de contrôle, feuilles de route ou dossiers normalisés, sont en outre très utiles lors de la conclusion d'actes juridiques. Enfin, les contrats et les décisions concernant des subventions doivent si possible être examinés par un service juridique.

5.3 Conditions légales préalables à l'octroi de subventions

L'octroi de toute subvention dépend de trois conditions:

- la subvention doit reposer sur une base légale formelle suffisante. La LSU n'est qu'une loi-cadre et ne suffit donc pas à elle seule à fonder le versement de contributions;
- dans la plupart des cas, le soutien est octroyé par voie de décision ou moyennant la conclusion d'un contrat de droit public (art. 16 LSU). Les subventions aux cantons leur sont en règle générale allouées sur la base de conventions-programmes. Quant aux prestations destinées à un grand nombre de bénéficiaires, elles peuvent être accordées sans décision ou contrat formels. Il faut toujours régler les conditions et les obligations liées à l'octroi de la subvention;
- les ressources nécessaires doivent être inscrites dans un crédit de transfert et il faut également qu'une autorisation de prendre des engagements pluriannuels ait été délivrée.

5.4 Forme juridique et contenu

Hormis celles qui sont destinées aux cantons, dont la loi prévoit qu'elles sont allouées sur la base de conventions-programmes, les subventions sont normalement réglées par voie de décision (art. 16 LSU).

La loi prévoit néanmoins la conclusion d'un contrat lorsque l'autorité compétente jouit d'une grande marge d'appréciation ou, pour ce qui est des aides financières, lorsqu'il s'agit d'empêcher que l'allocataire renonce unilatéralement à percevoir les fonds et à exécuter la tâche.

Soulignons que la LSU prescrit, à l'art. 19, que le contrat doit être passé en la forme écrite. Assortir le virement d'une lettre d'accompagnement ne suffit donc pas. Seuls font exception les paiements en masse destinés à un grand nombre d'allocataires (art. 16, al. 4, LSU).

Le rejet d'une requête doit obligatoirement faire l'objet d'une décision (art. 16, al. 5, LSU), de manière à ce que le requérant puisse éventuellement former un recours.

Les art. 17 et 18 LSU règlent le contenu minimal des décisions relatives aux subventions. Le contenu minimal des contrats est fixé quant à lui aux art. 19 et 20a LSU (conventions-programmes). Il est identique à celui des décisions, dans la mesure où l'art. 19 renvoie expressément à l'art. 17 LSU. La conclusion du contrat est précédée de la présentation d'une proposition au requérant, cette proposition devant également être notifiée aux tiers habilités à recourir. La base sur laquelle

repose l'octroi de la subvention est donc déterminante. Par exemple, un octroi sans réserves reposant uniquement sur un budget et sans délimitation claire des prestations à fournir ne serait pas correct.

En sus du contenu légal minimal, il peut être judicieux de régler d'autres éléments dans l'acte juridique, à savoir l'obligation de rendre compte (forme et périodicité des rapports, obligations de communiquer), la procédure à suivre en cas de modification ultérieure de la décision ou du contrat, les réserves d'approbation, les réserves de paiement, une éventuelle clause de règlement des différends, le respect des prescriptions de soumission, les conditions et obligations en tous genres. Pour éviter de trop alourdir l'acte juridique, il est souvent préférable de régler l'essentiel dans la décision ou dans le contrat et de définir les spécificités dans des annexes.

5.5 Établissement d'un lien avec la comptabilité financière

L'acte juridique fonde un engagement du pourvoyeur de subventions. Il est donc indispensable que les divisions des finances soient informées en permanence des actes conclus et de l'état de leur exécution. Réciproquement, les divisions spécialisées doivent disposer d'informations à jour sur l'état des crédits. Pour les subventions importantes et en particulier lorsque des engagements pluriannuels sont pris, les informations doivent pouvoir être consultées à tout moment dans SAP.

6 Mise en œuvre et monitoring

6.1 Activités de base

Par monitoring, on entend la phase du processus durant laquelle le service administratif collecte et analyse des documents et des informations, afin de déterminer dans quelle mesure l'allocataire de la subvention a fourni ses prestations et dans quelle mesure les objectifs de la subvention ont été atteints. L'éventail des activités nécessaires à cet effet dépend du type de subvention.

6.2 Éléments à prendre particulièrement en considération

Les grandes lignes du monitoring (surveillance, contrôle de gestion, modèle d'impact avec indicateurs) doivent être définies dès la phase de planification.

Le monitoring doit reposer sur une analyse des risques et présenter un rapport coût/utilité raisonnable, aussi bien pour le pourvoyeur de la subvention que pour l'allocataire. Il doit aussi tenir compte de la structure quantitative et du volume financier de la subvention.

Il ne faut exiger de l'allocataire de la subvention que les documents qui seront effectivement analysés (autrement dit ne pas lui imposer de travail inutile).

La normalisation (formats de rapports, indicateurs) ainsi que les flux d'informations assurés par voie électronique réduisent les charges administratives.

Si plusieurs offices pourvoyeurs de subventions sont impliqués, il est nécessaire d'en coordonner les activités de surveillance et de contrôle de gestion. En règle générale, un projet ne doit cependant être financé que par une seule unité administrative. Toute exception requiert l'approbation du Conseil fédéral (art. 57, al. 4, de la loi sur les finances, LFC).

Il y a lieu d'effectuer des analyses comparatives, autrement dit de comparer les rapports coûts/prestations d'allocataires de subventions présentant des caractéristiques similaires et d'établir des normes, par exemple en relation avec les frais administratifs ou l'évolution des salaires.

Les résultats du monitoring doivent être régulièrement communiqués aux allocataires des subventions, à titre de feed-back (Qu'est-ce que la subvention a permis de réaliser? Comment l'exécution a-t-elle été assurée? Qu'est-ce qui peut être amélioré?).

Lors de la planification de la surveillance, il est recommandé de distinguer entre les exigences qualitatives et les exigences quantitatives.

Il est important en outre de garantir l'indépendance de la surveillance (publication des conflits d'intérêts; transparence; rotation de postes; recours à des services externes, notamment des sociétés d'audit, des services de certification comme la Zewo ou autre; respect des principes de la gouvernance d'entreprise). Par exemple, le pourvoyeur de la subvention ne doit pas siéger au sein du Conseil d'administration ou du Conseil de fondation de l'allocataire et être ainsi à la fois juge et partie.

6.3 Définition du type et de l'étendue des contrôles

Les contrôles dépendent de la forme de subvention et des risques. Dans les cas les plus simples, il s'agit uniquement de contrôler les coûts et de surveiller la régularité (utilisation des ressources conforme au but fixé)³. Dans les cas complexes, il est nécessaire d'assurer un contrôle étendu des indicateurs, de vérifier que les conditions et les obligations sont respectées et de mesurer l'impact de la subvention (évaluation). De plus, les contrôles eux-mêmes doivent aussi satisfaire aux exigences d'efficacité. Il ne faut donc pas en effectuer plus que nécessaire.

La surveillance et les contrôles doivent reposer sur une solide analyse des risques, afin de pouvoir être assurés de manière ciblée. Pour les subventions importantes et celles impliquant plusieurs acteurs, il est recommandé d'établir un concept de surveillance par écrit, dans lequel régler par exemple les questions suivantes: quelles preuves d'exécution des prestations demander et à qui? Qui vérifie les décomptes (vérificateur interne ou externe, mandat supplémentaire au vérificateur des comptes de l'allocataire) et selon quelle méthode (par échantillons, contrôle intégral)? À quels autres vérificateurs faire appel? Quand procéder aux vérifications? Faut-il vérifier la régularité, la conformité au droit et/ou l'efficacité? Enfin, lorsque des représentants du pourvoyeur de subventions sont chargés de remplir des tâches de surveillance et de contrôle ou que des organes de surveillance spéciaux sont constitués, leur mandat doit être établi par écrit (cahier des charges).

6.4 Indemnités: surveillance et exécution correcte

Lorsqu'elle délègue l'exécution de tâches fédérales aux cantons ou à des tiers, la Confédération se doit de mettre en œuvre des mesures de surveillance appropriées, afin de s'assurer que les prestations sont fournies correctement et selon le niveau de qualité convenu. Ces mesures peuvent consister en un contrôle systématique, des entretiens trimestriels, des rapports périodiques sur l'avancement des travaux, etc. Si le niveau de qualité escompté n'est pas atteint, des mesures

³ Les contrôles minimaux incombant au pourvoyeur de subventions sont fixés à l'art. 25 LSu.

d'amélioration ainsi que de substitution doivent être ordonnées aux frais de l'allocataire de la subvention. La retenue de 20 % opérée lors du versement de la subvention conformément à l'art. 23 LSu peut alors servir de sûreté.

6.5 Aides financières: surveillance et exécution correcte

En ce qui concerne les aides financières, d'autres risques sont également à prendre en considération.

Non-accomplissement ou accomplissement défectueux de la tâche (art. 28 LSu):

- en cas de non-exécution de la tâche subventionnée et après qu'une mise en demeure est restée sans effet, la contribution allouée soit n'est pas versée, soit doit être restituée (avec un intérêt de 5 %);
- en cas d'exécution imparfaite, la loi prévoit – également après qu'une mise en demeure est restée sans effet – soit une réduction de la contribution, soit sa restitution partielle (avec un intérêt de 5 %).

Demeure en outre réservée une action du pourvoyeur de la subvention visant à obliger légalement l'allocataire à exécuter le contrat. Ce cas de figure ne se présente toutefois que rarement dans la pratique, car aucune tâche fédérale n'étant en jeu, l'exécution est principalement dans l'intérêt de l'allocataire. Des versements partiels adaptés aux besoins sont de nature à réduire ce risque (cf. art. 23 LSu).

La surveillance de l'utilisation des ressources disponibles conformément au but fixé ainsi que de la fourniture des prestations doit être à temps, car la LSu prévoit des délais de prescription brefs (art. 32 LSu). Pour éviter les cas de prescription, il est recommandé d'opérer des retenues sur le versement de la subvention (art. 23 LSu) ou d'agir de manière à interrompre la prescription (art. 33 LSu). Dans le cas de subventions pluriannuelles, il est possible d'imputer le montant à restituer sur les futurs versements.

Demeure par ailleurs réservée, en cas de non-accomplissement ou d'accomplissement défectueux de la tâche, l'ouverture de nouvelles négociations d'un commun accord entre les parties. Ainsi, si le pourvoyeur et l'allocataire de la subvention rejettent conjointement la planification initiale (pour des motifs raisonnables et compréhensibles) et s'accordent sur une nouvelle solution conforme en tous points à la fois au droit et à la procédure administrative applicables, rien ne s'oppose à ce qu'ils s'obligent par une nouvelle convention ou décision (novation).

Si un allocataire de subvention ne fournit pas correctement ses prestations ou ne respecte pas les accords passés de façon répétée, plus aucune subvention ne doit lui être octroyée.

L'art. 29 LSu règle les mesures à prendre en cas de désaffectation d'un bien pour lequel une aide a été versée, prescrivant en l'occurrence la restitution de l'aide. Le montant à restituer est fonction de la durée d'utilisation résiduelle qui était prévue pour le bien concerné. Ainsi, si la durée d'utilisation normale est de 30 ans et que la désaffectation intervient après 15 ans, la subvention doit être restituée pour moitié. Pour que cette disposition puisse être appliquée, il faut disposer des inventaires des biens subventionnés.

6.6 Décompte final et décompte partiel

Les bases légales du décompte des contributions et de l'obligation de renseigner sont arrêtées aux art. 11, al. 2, et 14 LSu. Les modalités détaillées (délais, forme, dépenses imputables, etc.) doivent être précisées dans la décision de subvention. Si c'est judicieux, celle-ci peut également exiger des confirmations spéciales, par exemple des décomptes vérifiés, des comptes par secteurs ou des attestations spéciales concernant les informations financières conformes aux normes d'audit en vigueur. Selon l'art. 14 LSu:

- ne sont prises en compte que les dépenses effectivement supportées et
- pour autant qu'elles aient été absolument nécessaires à un accomplissement approprié de la tâche;
- les intérêts du capital ne sont pas pris en compte lorsque les prestations sont allouées pour des constructions;
- les amortissements ne sont pris en compte que s'ils concernent des investissements qui ne sont pas déjà subventionnés par ailleurs. Il s'agit ainsi d'éviter les doubles subventions. De plus, les amortissements doivent être conformes aux usages de la branche.

En cas de contributions successives versées à des institutions, il y a lieu de régler clairement la période pour laquelle chaque montant est versé. Enfin, pour les subventions pluriannuelles, il faut procéder à une délimitation par période comptable.

Les frais supplémentaires sont en principe à la charge de l'allocataire de la subvention, car le pourvoyeur de la subvention ne peut pas dépasser le montant ou le plafond convenu de la contribution. Des exceptions sont toutefois prévues (art. 15 LSu). La plus fréquente concerne les clauses de renchérissement, qui peuvent être stipulées dans la décision de subvention.

Le pourvoyeur de la subvention peut également compenser les frais supplémentaires lorsqu'ils résultent de modifications du projet (étendue des prestations) qu'il a expressément approuvées. Cette possibilité doit cependant être interprétée en relation avec l'art. 27 LSu, selon lequel l'allocataire de la subvention ne peut apporter des modifications aux projets qu'après les avoir soumises à l'approbation de l'autorité compétente. Cela vaut aussi pour les subventions assorties d'un droit à leur obtention, telles que les subventions d'assainissement de sites contaminés: les frais supplémentaires justifiés grevant des projets acceptés doivent être préalablement approuvés, même si la marge de manœuvre des autorités fédérales est étroite dans ce genre de situation.

6.7 Résiliation et révocation d'aides financières et d'indemnités

La résiliation du contrat ou la révocation de la décision selon l'art. 30 LSu ne surviennent que rarement dans la pratique. Le législateur ne les a prévues que pour le cas où une contribution aurait été allouée indûment en violation de dispositions légales ou sur la base d'un état de fait inexact ou incomplet. Elles ne s'appliquent toutefois pas si cela était difficile à déceler par l'allocataire de la subvention (principe de la bonne foi). Une violation de dispositions légales ou un état de fait incomplet n'entraînent pas obligatoirement la résiliation du contrat ou la révocation de la décision. Il faut en effet pour cela que la violation ou les lacunes de l'état de fait soient si graves que la subvention n'aurait pas été octroyée si on les avait constatées à temps.

6.8 Interface entre la gestion des subventions et la comptabilité

Le flux d'informations entre l'unité chargée d'octroyer les subventions et la division des finances doit être conçu de manière à ce que la comptabilité ait immédiatement connaissance des engagements souscrits et puisse procéder aux écritures comptables nécessaires. Les chiffres doivent être périodiquement réconciliés (par écrit avec visa de contrôle).

Les engagements financiers, cautionnements, prestations en nature, prêts, etc. doivent être continuellement mis à jour dans la comptabilité. Les prêts et les participations doivent être portés à l'actif conformément aux directives de l'AFF.

Les avoirs de la Confédération résultant de «prestations non fournies» ou de «ressources non utilisées» par l'allocataire de la subvention doivent être surveillés. Lorsqu'une restitution de fonds est certaine, ces avoirs doivent être mis en compte.

6.9 Système de paiement adapté aux besoins

Les subventions fédérales peuvent être versées au plus tôt dès le moment où des dépenses paraissent imminentes (art. 23 LSu).

Cette notion d'imminence inscrite dans la loi ne signifie pas que le versement doit répondre aux besoins au jour près, car cela entraînerait des frais administratifs élevés. Dans les périodes où les taux d'intérêts sont élevés, il faut éviter de procéder à des versements anticipés, car l'allocataire pourrait réaliser des bénéfices sur intérêts. Lorsque les taux sont négatifs, il faut prendre la même précaution, mais pour éviter cette fois que les versements ne lui occasionnent des charges d'intérêts. Il convient donc de prévoir un système de paiement adapté aux besoins.

L'art. 23 LSu exclut en outre de fait que les subventions fédérales puissent servir à pallier un manque de liquidité des institutions soutenues. La subvention ne doit par exemple pas être intégralement versée dès le début de l'exercice comptable.

En règle générale, le versement porte sur 80 % de la contribution prévue, le solde de 20 % étant retenu jusqu'à ce que le montant définitif soit fixé. Le paiement du solde peut aussi dépendre d'une évaluation de la qualité des prestations fournies. Si l'allocataire de la subvention ne dispose pas des fonds nécessaires pour assurer le préfinancement du montant retenu et ne peut dès lors pas exécuter la tâche subventionnée, il est possible – à titre exceptionnel – de verser une part de contribution supérieure à 80 % compte tenu de l'avancement des travaux. Cela présuppose toutefois la mise en œuvre immédiate d'instruments de surveillance appropriés, ainsi que l'éventuelle fourniture de sûretés de la part de l'allocataire.

Il est en outre interdit d'utiliser artificiellement un crédit, autrement dit de verser des fonds en réserve à l'allocataire de la subvention uniquement pour réduire le solde d'un crédit non épuisé auprès de l'office qui alloue la subvention. Ce serait contrevenir à l'obligation d'utiliser les fonds de la Confédération conformément aux principes d'économie et d'efficience.

Il arrive fréquemment que soient conclus des accords contractuels prévoyant des échéances de paiement fixes basées sur le calendrier du projet concerné. Cela facilite certes la budgétisation, mais peut aussi déboucher sur des situations où les prescriptions de la LSu ne sont plus respectées. En particulier si le projet prend du retard, le versement prématuré de la subvention peut occasionner à l'allocataire des charges d'intérêts négatifs, qui grèvent d'autant l'utilisation des res-

sources du projet. Le cas échéant, il y a lieu de modifier le contrat en temps utile. En règle générale, il est recommandé de régler le cas d'un retard dans la réalisation du projet directement dans le contrat initial.

6.10 Pas de bénéfices ni de réserves issus de subventions

L'évaluation de la situation de l'allocataire en matière de bénéfices et de réserves repose sur la transparence de sa comptabilité. L'allocataire est en outre soumis à une obligation de renseigner (art. 11, al. 2, et 14 LSu). Si c'est opportun, les exigences en matière de comptabilité et d'éventuelles obligations de contrôle peuvent être précisées dans le contrat ou la décision de subvention, compte tenu du cas d'espèce.

La LSu ne prévoit pas de règles explicites concernant la réalisation de bénéfices et la constitution de réserves. Il découle cependant des principes d'économie et d'efficacité auxquels l'utilisation des ressources doit obéir qu'il n'est pas admis de réaliser des bénéfices issus de subventions, d'autant moins que le soutien ne doit pas excéder les dépenses imputables. S'oppose également à la réalisation de bénéfices l'art. 23 LSu, selon lequel les versements peuvent avoir lieu au plus tôt dès le moment où des dépenses paraissent imminentes. De plus, en ce qui concerne les aides financières, la couverture intégrale des dépenses de l'allocataire serait en contradiction avec son obligation de fournir des prestations propres. Les organisations allocataires d'aides financières peuvent néanmoins faire des bénéfices dans certains cas. Il est par exemple possible qu'un film subventionné réalise des recettes en salle plus élevées que celles qui ont été budgétisées, ou qu'une fondation encaisse nettement plus de dons que prévu. Les décisions de subvention peuvent donc inclure des clauses stipulant qu'en cas de réalisation de bénéfices la subvention devra être partiellement restituée. Il en va de même notamment pour les projets de recherche dont les résultats sont commercialisés plus tard et dégagent des bénéfices, ou pour les start-up qui se développent et deviennent rentables. Les bases légales ne doivent cependant pas exclure de telles situations. Les organisations qui comprennent des secteurs ayant droit à des subventions et d'autres n'y ayant pas droit peuvent en effet réaliser des bénéfices grâce à ces derniers, ce qu'elles peuvent démontrer sur la base d'une comptabilité analytique détaillée. Les coûts dont la compensation est admise ainsi que leur part en pour-cent à couvrir par la subvention doivent alors être convenus à l'avance. Il est important à cet égard que le pourvoyeur de la subvention alloue cette dernière compte tenu des efforts d'autofinancement que l'on peut attendre de l'allocataire ainsi que des autres possibilités de financement, et que ses réflexions en la matière soient claires et compréhensibles. Il s'agit entre autres d'évaluer dans quelle mesure les fonds propres de l'organisation allocataire (p. ex. réserves, provisions non justifiées par les principes de l'économie d'entreprise) doivent être pris en considération. Certaines mesures incitatives peuvent en outre être indiquées, en particulier si elles permettent de réduire la subvention les années suivantes.

Les indemnités peuvent aussi donner lieu à des bénéfices. C'est le cas en particulier lorsqu'une couverture intégrale des coûts est prévue et que les contributions destinées à indemniser des prestations similaires fournies par divers allocataires sont versées sous la forme de forfaits, afin de simplifier les tâches administratives. Prenons pour exemple les indemnités forfaitaires versées aux cantons dans le domaine de l'asile (par demandeur d'asile et par mois). Ces forfaits sont en moyenne censés couvrir les dépenses effectives. Or il est possible que certains cantons dépensent moins et réalisent ainsi des bénéfices et que d'autres dépensent plus et puisent alors dans leurs propres ressources. Dans ce système de décompte, il n'est guère possible d'exiger la restitution des bénéfices, sauf accord préalable exprès en la matière. Ce qui importe en l'occurrence, c'est

que l'office qui alloue les subventions vérifie périodiquement les forfaits quant à leur adéquation et les adapte si nécessaire pour les décomptes suivants.

Le pourvoyeur de la subvention doit vérifier sur la base de quels documents il prend sa décision de subvention. Si les prestations à fournir par l'allocataire ne peuvent pas être délimitées avec suffisamment de précision, il doit assortir le montant de la subvention des réserves correspondantes. Il serait erroné en particulier d'octroyer une subvention sur la base d'un simple budget sans l'assortir de réserves. L'octroi définitif doit se fonder sur les comptes annuels. Relevons qu'en cas d'octroi incorrect d'une subvention, l'allocataire pourrait en refuser la restitution en faisant valoir sa «bonne foi».

Enfin, dans le cas des indemnités, si leur allocataire a été sélectionné dans des conditions de concurrence (appel d'offres) et que les prestations sont dûment fournies, l'exécution économe de la tâche subventionnée résulte précisément du fait que la procédure a permis de choisir le fournisseur le plus avantageux. Dans ce cas, les indemnités doivent être versées conformément à la décision ou au contrat de subvention, peu importe que le fournisseur réalise des bénéfices ou constitue des réserves.

7 Évaluation du résultat (évaluation de l'impact des subventions)

Il est important d'évaluer chaque subvention dans son ensemble, afin de pouvoir renseigner les instances politiques (législation et planification des tâches et du financement) sur le niveau de qualité avec lequel un objectif étatique peut être atteint sous le droit en vigueur, ainsi que sur les modifications qui seraient nécessaires pour l'atteindre avec encore plus d'efficacité. Certaines lois imposent déjà à l'office qui alloue les subventions l'obligation d'en vérifier l'impact.

La LSu oblige le Conseil fédéral à examiner périodiquement toutes les subventions et à faire rapport à l'Assemblée fédérale sur les conclusions de ces examens (art. 5 LSu). Ceux-ci sont réalisés par département, tous les six ans. Il s'agit en l'occurrence de vérifier que les aides financières et les indemnités allouées par la Confédération:

- répondent à un intérêt justifié et suffisant de la Confédération;
- atteignent leur objectif de manière économique et efficace;
- sont allouées selon des principes uniformes et équitables;
- sont aménagées en tenant compte des impératifs de politique financière;
- correspondent à une répartition judicieuse des tâches et des charges entre la Confédération et les cantons.

Les rapports sur les résultats de ces examens sont intégrés au compte d'État.

8 Annexes

Annexe 1 Abréviations et glossaire

Annexe 2 Particularités concernant les conventions-programmes

Annexe 1

Liste des abréviations	
AFF	Administration fédérale des finances
AIMP	Accord intercantonal du 25 novembre 1994/15 mars 2001 sur les marchés publics
CDF	Contrôle fédéral des finances
FINMA	Autorité fédérale de surveillance des marchés financiers
IPI	Institut Fédéral de la Propriété Intellectuelle
LFC	Loi du 7 octobre 2005 sur les finances (LFC; RS 611.0)
LSu	Loi du 5 octobre 1990 sur les subventions (LSu; RS 616.1)
RPT	Réforme de la péréquation financière et de la répartition des tâches entre la Confédération et les cantons
ZEWO	Service suisse de certification pour les organisations d'utilité publique collectant des dons

Annexe 1

Glossaire relatif aux subventions	
Indemnité	<p>Prestation pécuniaire destinée à compenser les charges financières découlant de l'exécution d'une tâche ordonnée ou déléguée par la Confédération. Il s'agit de tâches publiques entièrement ou partiellement indemnisées par des subventions. Exemple: les indemnités versées aux cantons dans le domaine de l'asile pour assurer l'encadrement des demandeurs d'asile sur mandat de la Confédération.</p> <p>S'il s'agit non pas de tâches déléguées par la Confédération, mais d'activités réalisées pour l'administration (qui achète une prestation pour son propre compte), on verse au titre de la prestation (contractuelle) une rémunération, et non une indemnité ou une aide financière.</p>
Subvention assortie d'un droit à son obtention	<p>Le droit fédéral décrit les conditions auxquelles les prestations doivent être accordées. L'autorité d'exécution de la loi ne décide pas d'octroyer ou non une contribution, ni de son montant. Exemple: selon l'art. 103 LAVS, «la contribution de la Confédération s'élève à 19,55 % des dépenses annuelles de l'assurance».</p>
Aide financière	<p>Avantage pécuniaire accordé à un bénéficiaire étranger à l'administration fédérale afin de promouvoir la réalisation d'une tâche que celui-ci a décidé d'assumer. Il s'agit donc d'une contribution visant à soutenir l'exécution d'une activité. Le bénéficiaire est tenu d'engager également ses propres ressources, à hauteur de ce qui peut être attendu de lui.</p>
Contribution globale	<p>Contribution octroyée lorsque la Confédération entend soutenir l'ensemble d'un domaine politique ou d'une mesure. Son pilotage s'exerce sur la base d'objectifs et de résultats prédéfinis, qu'il s'agit d'atteindre.</p>
Convention de prestations	<p>Une convention de prestations règle les contributions concrètes ainsi que les prestations à fournir. Elle porte généralement sur le court ou le moyen terme (durée de un à quatre ans). Un allocataire est jugé en fonction des prestations fournies pour des tiers.</p>
Contribution forfaitaire	<p>Contribution octroyée lorsque le montant de la subvention est associé à une grille coûts/volumes. Si tel est le cas, le modèle de subventionnement doit être conçu en fonction de forfaits prédéfinis (généralement sur la base de coûts normalisés). Exemples: taux par m³ de locaux transformés; taux par unité de superficie pour des cellules dans des prisons; forfaits mensuels alloués aux cantons dans le domaine de l'asile.</p>

Annexe 1

<p>Convention-programme</p>	<p>Ce terme est défini à l'art. 20a LSu. Les conventions-programmes sont conclues uniquement entre la Confédération et les cantons. Elles permettent de régler le financement d'un programme cantonal pluriannuel (p. ex. protection de la nature, économie forestière, politique régionale, mensuration officielle). La convention-programme fixe les contributions de la Confédération sur plusieurs années, présente les objectifs du programme et définit les indicateurs qui permettront, le moment venu, d'évaluer le degré de réalisation de ces objectifs. La Confédération s'engageant envers les cantons pour plusieurs années en signant une convention-programme, un crédit d'engagement est nécessaire.</p>
<p>Conformité au droit</p>	<p>Pour être conforme au droit, toute subvention doit remplir trois conditions financières et juridiques:</p> <ul style="list-style-type: none"> - reposer sur une base légale formelle (les détails peuvent être réglés dans une ordonnance); - être assortie d'un crédit conforme au droit des crédits (au moins un crédit budgétaire; les engagements pluriannuels requièrent en outre un crédit d'engagement); - reposer sur un acte juridique spécifique concret (cf. forme juridique de la subvention). <p>L'acte juridique doit être établi par écrit, sous la forme soit d'une décision, soit d'un contrat (art. 16 et 19 LSu; exceptions: art. 16, al. 3, LSu).</p>
<p>Subvention</p>	<p>Une subvention est accordée à un bénéficiaire étranger à l'administration fédérale centrale. Prise au sens le plus large, une subvention est donc un soutien accordé à l'exécution d'une tâche d'intérêt public ou une indemnité versée pour l'accomplissement d'une tâche déléguée par l'État à un tiers. Son montant dépend de l'intérêt que présente la tâche pour la Confédération ainsi que de l'engagement de ressources propres pouvant être attendu de l'allocataire de la subvention. Le terme de subvention dérive du latin <i>subvenire</i>, qui signifie soutenir, venir en aide. Il ressort de l'art. 1 LSu qu'une subvention est soit une indemnité soit une aide financière. Le terme de subvention n'est pas explicitement défini dans la LSu.</p>
<p>Forme de subvention</p>	<p>Selon l'art. 3 LSu, les avantages pécuniaires peuvent prendre notamment les formes suivantes: prestations pécuniaires à fonds perdu, conditions préférentielles consenties lors de prêts, cautionnements ainsi que prestations en nature et services accordés à titre gracieux ou à des conditions avantageuses (p. ex. renonciation aux émoluments). On renonce en principe aux aides sous forme d'allègements fiscaux (art. 7, let. g, LSu).</p>

Particularités concernant les conventions-programmes

1 Remarque sur les dispositions législatives spéciales

La loi sur les subventions (LSu) ne contient que quelques dispositions relatives aux conventions-programmes (en particulier l'art. 20a) et seul son art. 23 est expressément signalé comme ne s'appliquant pas à ces dernières (cf. art. 20a, al. 4, LSu). La LSu prévoit en outre que les aides financières et les indemnités sont généralement allouées aux cantons sur la base de conventions-programmes (art. 16, al. 3, LSu) et qu'elles peuvent être fixées de manière globale ou forfaitaire (art. 7, let. i, et art. 10, al. 2, let. b, LSu). De plus, si les intérêts de communes sont touchés, le canton est tenu d'inviter les communes concernées à donner leur avis (art. 19, al. 2, LSu).

Pour ce qui est de la forme des subventions aux cantons (forme de l'acte juridique), il ressort de l'art. 16, al. 3, LSu qu'il y a lieu de privilégier les conventions-programmes, peu importe que la contribution soit forfaitaire, globale ou, plus traditionnellement, liée aux coûts. En d'autres termes, la loi prescrit que les rapports entre la Confédération et les cantons en matière de subventions doivent si possible reposer sur des conventions-programmes, dès lors que les objectifs visés peuvent ainsi être atteints plus efficacement.

2 Particularités de la planification

La répartition des rôles entre la Confédération et les cantons doit être clarifiée lors de la planification, ce qui nécessite un intense échange d'informations dès la phase d'examen préalable et de vérification (plateforme commune de discussion, planification des besoins, développement du programme, transfert de savoir-faire, accompagnement, etc.).

L'application de critères compréhensibles en matière de répartition des ressources ainsi que la transparence de la procédure vis-à-vis des cantons jouent un rôle déterminant dans le succès des conventions-programmes (cf. art. 13, al. 3, LSu).

Le Contrôle fédéral des finances recommande une procédure en deux étapes. La première consiste à établir les budgets des divers domaines à soutenir, compte tenu des ressources disponibles et de critères de répartition objectifs. Dans la seconde, il s'agit de comparer et d'évaluer les demandes reçues de chaque canton par domaine, en fonction des prestations et de la qualité attendues. Suivant le domaine de tâches, il est aussi recommandé de ne pas répartir immédiatement la totalité des ressources disponibles, mais d'en réserver une part pour plus tard (imprévus, améliorations ultérieures, prestations spéciales, primes, etc.).

Il est en outre indispensable, pour garantir l'exécution efficiente d'une convention-programme, de régler les points suivants: la stratégie, les normes de qualité, les spécifications des projets potentiels, les types d'indicateurs (qualitatifs et quantitatifs), les critères de répartition, les procédures, les exigences en matière de rapports, les contrôles, la manière dont les ressources

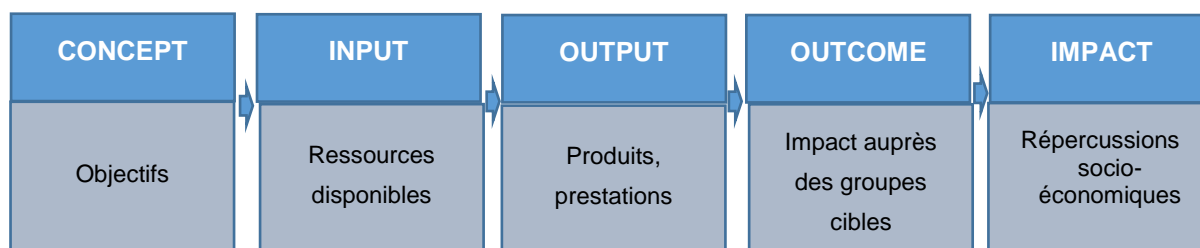
Annexe 2

non engagées doivent être utilisées ainsi que la procédure à suivre si les objectifs du programme ne sont pas atteints (mesures d'amélioration, restitution de la subvention).

La conclusion de conventions-programmes requiert un crédit d'engagement.

3 Éléments clés: systèmes d'objectifs et d'indicateurs

Dans nombre de domaines de tâches, il est difficile de développer des systèmes d'objectifs et d'indicateurs judicieux. On effectue certes beaucoup de mesures et collecte de nombreuses informations, mais le pilotage n'en fait pas moins relativement défaut. Quiconque travaille avec des contributions forfaitaires ou globales pures doit disposer d'un modèle d'impact. Reposant sur des hypothèses, ce dernier présente de façon systématique les interactions du programme, de la planification à la réalisation des objectifs.



Il faut d'abord fixer l'objectif du programme prévu, de manière à clarifier ce qui pourra être atteint. Il est alors possible, par une sorte de calcul rétroactif, d'en déduire des mesures adéquates et de définir des valeurs de contrôle, afin de visualiser la progression de la réalisation de l'objectif tout au long du déroulement du programme. Il s'agit en outre d'inclure dans cette analyse les facteurs qui ont une influence positive ou négative sur la réalisation de l'objectif, mais n'ont rien à voir avec les mesures adoptées. Les liens de causalité entre les mesures, les produits ou prestations (*output*) et la réalisation de l'objectif doivent être visibles et compréhensibles.

Les conventions-programmes ont généralement une durée de quatre ans. Ce qui est mesurable au terme des quatre ans, ce sont les ressources utilisées (*input*) et éventuellement les produits ou prestations (*output*). Leur mesure sert au pilotage des programmes à court et à moyen termes. Pour ce qui est des impacts (*outcome* et *impact*), ils ne sont souvent identifiables qu'au bout d'un temps beaucoup plus long. Leur mesure sert au pilotage des programmes publics à long terme. Enfin, les futures mesures d'impact présupposent aussi que les conventions-programmes de la Confédération reposent d'emblée sur un modèle d'impact clair et que les attentes (initiales) ne soient pas définies ex post.

4 Particularités de la mise en œuvre et évaluation

4.1 Versements

L'art. 23 LSu, selon lequel les subventions peuvent être versées au plus tôt dès le moment où des dépenses paraissent imminentes, ne s'applique pas aux conventions-programmes. Il est cependant possible d'établir un calendrier et un plan de paiement et de verser des avances. Il faut toutefois éviter de verser de gros montants en réserve aux cantons lorsqu'il est prévisible que ceux-ci ne s'en serviront pas aux échéances prévues dans le cadre de l'exécution de la tâche subventionnée.

La gestion comptable des conventions-programmes est exigeante, non seulement en raison du versement d'avances et de la durée pluriannuelle des programmes, mais aussi parce que la comptabilisation correcte des fonds peut dépendre de la mesure du degré de réalisation des objectifs. Il est donc indispensable que la comptabilité et les contrôleurs des divisions spécialisées collaborent étroitement, ce qui nécessite généralement de coupler les processus comptables avec les processus de contrôle de gestion spécialisés.

4.2 Évaluation des programmes de subventions

La réalisation des objectifs est vérifiée périodiquement et plus particulièrement après que la convention-programme a pris fin. Étant donné que la mesure de son impact fait partie intégrante de la panoplie de mesures prévues, quelques offices fédéraux et certains grands cantons font réaliser des évaluations de leurs programmes spécifiques en toute autonomie.