

Subventions : Rapport de synthèse des audits précédents

Administration fédérale des finances

L'essentiel en bref

En octroyant des subventions, la Confédération encourage des activités en-dehors de l'administration fédérale qui contribuent à la réalisation d'un objectif social ou politique et qui seraient difficilement réalisables sans cet appui. Depuis le milieu du 20^e siècle, les subventions versées par la Confédération n'ont cessé d'augmenter. Aujourd'hui, les aides financières et les indemnités représentent la majorité des dépenses de la Confédération, soit 48,5 milliards de francs.

Le présent rapport de synthèse consolide les conclusions des précédents audits de subventions du Contrôle fédéral des finances (CDF). Pour ce faire, ce dernier a analysé systématiquement les recommandations de 36 rapports d'audit de 2018 à 2021 et a identifié huit aspects de l'octroi des subventions qui, selon le CDF, présentent le plus grand potentiel d'optimisation.

Le CDF a constaté qu'il était nécessaire d'agir au niveau de la conception, de la mise en œuvre et de l'impact des subventions. Des améliorations dans ces domaines peuvent rendre l'octroi de subventions plus efficace, augmenter l'efficacité et ainsi alléger le budget fédéral. Dans le dernier rapport de 2008 portant sur l'ensemble des subventions, le potentiel d'économies était estimé à plus de 100 millions de francs. En raison d'un manque de volonté politique au Parlement, les économies escomptées n'ont toutefois pu être réalisées que pour à peine un cinquième des subventions. Cette situation freine actuellement la motivation des offices chargés d'allouer les subventions à optimiser la conception, la mise en œuvre et l'impact de ces aides.

Conception des subventions : priorité à la rentabilité et à l'impact

La loi stipule que des subventions peuvent être accordées si une tâche importante pour la société ne peut pas être dûment accomplie sans cette aide. Elle exige par ailleurs que les subventions atteignent l'objectif de manière économique et efficace. Ces deux conditions ne sont pas toujours suffisamment remplies dans la pratique. Dans le cadre de ses audits de subventions, le CDF a constaté à plusieurs reprises que les offices chargés d'allouer les subventions n'accordaient pas assez d'attention à la participation raisonnablement exigible des bénéficiaires. De même, les effets d'aubaine, qui menacent la rentabilité et l'efficacité des subventions, sont souvent trop peu pris en compte. Ces deux facteurs peuvent conduire à des activités subventionnées avec des fonds publics, alors qu'elles seraient aussi réalisées en l'absence d'un tel soutien. C'est la raison pour laquelle le CDF recommande à l'Administration fédérale des finances (AFF) d'adapter le guide d'élaboration des rapports sur les subventions dans les messages, afin d'accorder plus d'importance à la prévention des effets d'aubaine, et de s'assurer que les bénéficiaires fournissent une prestation propre correspondant à leur capacité économique. Pour l'AFF, l'objectif consiste à sensibiliser davantage les unités administratives à la prise en compte appropriée des prestations propres et des effets d'aubaine.

Le CDF a constaté un autre problème dans la conception des subventions : souvent, les objectifs poursuivis par une subvention ne sont pas définis, ou pas assez clairement, pour pouvoir vérifier son impact. C'est pourquoi les offices allouant les subventions devraient renforcer une orientation axée sur les résultats.

Harmoniser et mieux gérer les modalités d'octroi des subventions

Les aides financières et les indemnités doivent être allouées de manière uniforme et équitable. Elles doivent être utilisées conformément à leur but et de manière efficace. Des mesures doivent être prises pour mettre en œuvre ces principes. Le CDF a observé à plusieurs reprises que les tâches subventionnées n'étaient pas assez clairement dissociées des autres prestations non subventionnées. Cela peut conduire à la prise en charge d'un trop grand nombre de prestations par la Confédération ou à la violation du principe de subsidiarité. Dans les deux cas, la rentabilité des subventions s'en trouve réduite.

Le CDF a également identifié un potentiel d'amélioration dans la surveillance exercée par les offices allouant les subventions. D'une part, une partie des comptabilités analytiques relevant du droit des subventions étaient incorrectes, incomplètes ou trop peu transparentes, ce qui rendait la surveillance beaucoup plus difficile. D'autre part, la surveillance devrait être davantage axée sur les risques. Elle doit s'assurer que les contrôles tiennent davantage compte des risques inhérents à la forme de subvention et de réduire ainsi le travail induit par ces contrôles.

Un troisième problème majeur de mise en œuvre réside dans le pilotage insuffisant des projets et programmes subventionnés, en particulier lorsque les directives sont complexes et impliquent de nombreuses parties prenantes. Il en résulte un manque de coordination, de collaboration et d'efficacité. La mise en œuvre peut être améliorée par l'optimisation de l'organisation du projet et de la collaboration entre toutes les parties prenantes, par l'établissement systématique de rapports d'avancement ainsi que par des processus de gestion des problèmes plus rapides.

Accroître l'impact des subventions en utilisant les chiffres clés existants

Au final, il est essentiel de savoir dans quelle mesure une subvention produit les effets escomptés. Par conséquent, l'efficacité des subventions doit être soumise à un contrôle approprié. Pour ce faire, l'office allouant la subvention doit clairement comprendre l'impact de la subvention dès sa conception et prévoir des chiffres clés pour vérifier si les objectifs ont été atteints. Selon le CDF, le plus grand potentiel d'amélioration réside dans l'utilisation de ces chiffres clés. Pour piloter des subventions, il est indispensable que les informations obtenues à l'aide des chiffres clés soient également communiquées de manière appropriée aux décideurs et intégrées dans leurs processus. Un suivi répondant aux besoins des destinataires, aussi bien en termes d'échéances que de contenu, peut faciliter cette démarche et apporter une plus-value à toutes les parties prenantes.

Texte original en allemand