FINANCES PUBLIQUES & IMPÔTS

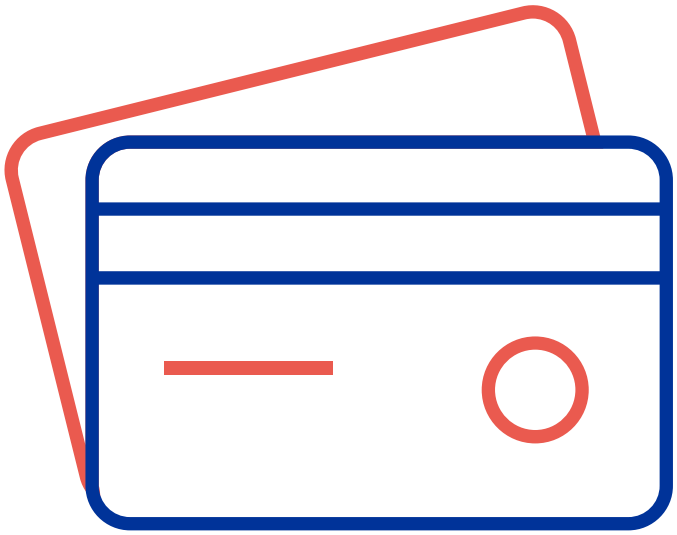
Audit du processus et de l’utilité de l’examen périodique des subventions

Administration fédérale des finances

CDF-25526

VERSION PRISES DE POSITION INCLUSES

5 FÉVRIER 2026



EIDGENÖSSISCHE FINANZKONTROLLE
CONTRÔLE FÉDÉRAL DES FINANCES
CONTROLLO FEDERALE DELLE FINANZE
CONTROLLA FEDERALA DA FINANZAS
SWISS FEDERAL AUDIT OFFICE

INFORMATIONS RELATIVES AU DOCUMENT

ADRESSE DE COMMANDE
BESTELLADRESSE
INDIRIZZO DI ORDINAZIONE
ORDERING ADDRESS

Contrôle fédéral des finances (CDF)
Monbijoustrasse 45
3003 Berne
Suisse

NUMÉRO DE COMMANDE
BESTELLNUMMER
NUMERO DI ORDINAZIONE
ORDERING NUMBER

601.25526

COMPLÉMENT D'INFORMATIONS
ZUSÄTZLICHE INFORMATIONEN
INFORMAZIONI COMPLEMENTARI
ADDITIONAL INFORMATION

www.efk.admin.ch/fr
info@efk.admin.ch
+ 41 58 463 11 11

REPRODUCTION
ABDRUCK
RIPRODUZIONE
REPRINT

Autorisée (merci de mentionner la source)
Gestattet (mit Quellenvermerk)
Autorizzata (indicare la fonte)
Authorized (please mention source)

PRIORITÉ DES RECOMMANDATIONS

Le Contrôle fédéral des finances établit la priorité de ses recommandations (1 = élevés, 2 = moyens, 3 = faibles) en fonction des risques encourus, projets non rentables, infractions à la légalité ou à la régularité, cas de responsabilité ou atteintes à la réputation. Cette hiérarchisation, qui intègre les effets et la probabilité de survenance, se rapporte à l'objet de l'audit (évaluation relative) et non à la pertinence des risques pour l'administration fédérale dans son ensemble (évaluation absolue).

TABLE DES MATIÈRES

L'essentiel en bref **4**
Das Wesentliche in Kürze **5**
L'essenziale in breve **6**
Key facts **7**

1 Mission et déroulement **9**
1.1 Contexte 9
1.2 Objectifs et questions de l'audit 9
1.3 Étendue de l'audit et principes appliqués 10
1.4 Documentation et entretiens 10
1.5 Discussion finale 11

2 Procédure d'examen des subventions **12**
2.1 L'examen est incomplet car il couvre uniquement les subventions qui font l'objet d'un crédit 12
2.2 La charge administrative des examens est en rapport avec les effets obtenus 14
2.3 Les mesures préconisées par l'AFF ont peu d'impact sur le pilotage des subventions 15
2.4 Des mesures ont été prises pour renforcer l'examen sur l'effet d'aubaine et les prestations propres des bénéficiaires 18

Annexe 1 – Bases légales 19
Annexe 2 – Abréviations 20
Annexe 3 – Glossaire 21

AUDIT

Audit du processus et de l'utilité de l'examen périodique des subventions

Administration fédérale des finances

L'ESSENTIEL EN BREF

La Confédération consacre la plus grande partie de son budget annuel à l'allocation de subventions qui prennent la forme d'aides financières ou d'indemnités. En 2024, ce sont quelques 284 crédits qui ont été mis à disposition pour un total de plus de 48,4 milliards de francs. La loi fédérale sur les subventions (LSu) prévoit un mécanisme d'examen périodique des subventions, au moins tous les six ans, pour vérifier leur conformité avec la LSu. Cet examen est réalisé par l'Administration fédérale des finances (AFF) sur la base des informations fournies par les offices qui gèrent les crédits de subventions.

Le Contrôle fédéral des finances (CDF) a analysé si les examens des subventions sont conçus de manière pertinente et s'ils sont appropriés pour piloter l'ensemble des subventions de la Confédération. Hormis l'aspect de prévention, grâce à la sensibilisation des offices à cette thématique, le CDF relève que la procédure d'examen a peu d'effet sur le pilotage des subventions fédérales. Les mesures préconisées par l'AFF aboutissent rarement à une remise en cause de la subvention et l'impact sur le volume financier global est minime. En outre, les subventions qui ne font pas l'objet d'un crédit de dépenses distinct ne sont pas examinées.

L'examen ne couvre pas tous les types de subventions

L'objectif de l'examen périodique est de vérifier que les actes normatifs régissant les aides et les indemnités sont conformes aux principes édictés dans la LSu. La procédure effectuée par l'AFF répond globalement à cet objectif, en limitant la charge administrative.

Cependant, l'AFF se base sur les crédits de dépenses pour sélectionner les subventions à examiner. Or, certains types de subventions ne font pas l'objet d'un crédit de dépenses, tels que les prestations offertes gratuitement ou à prix réduit, les subventions versées par l'intermédiaire d'un fonds ou d'une institution agissant pour le compte de la Confédération, ainsi que les allégements fiscaux. L'AFF ne dispose pas d'une liste exhaustive des cas de figure concernés et ne connaît pas le volume de subventions qu'ils représentent.

L'impact de l'examen sur le pilotage des subventions est faible

Les offices concernés par les crédits de subventions doivent au préalable de l'examen de l'AFF procéder à une auto-évaluation. En général, les offices ne relèvent pas spontanément des lacunes par rapport à la LSu. L'AFF arrive malgré tout à détecter, pour certains crédits, des problèmes nécessitant des mesures. Cependant, ces dernières font en principe l'objet d'un consensus entre l'AFF et les offices concernés pour assurer leur mise en œuvre et afin d'éviter une procédure d'escalade.

La procédure d'examen à l'avantage de produire un effet préventif sur les exigences de la LSu envers les offices. Son impact sur le pilotage des subventions est néanmoins faible du point de vue de la remise en cause des subventions et du potentiel d'économie. En effet, le CDF n'a relevé entre 2014 et 2024 que quatre cas de mesures ayant amené à l'abandon d'une subvention ou à des économies effectives pour un total de 2,3 millions de francs par année. Une évaluation périodique par des experts indépendants, ou alors un recours plus conséquent à une durée de validité limitée des bases légales autorisant les subventions pourraient par exemple augmenter l'efficacité du pilotage.

PRÜFUNG

Prüfung des Prozesses und des Nutzens der periodischen Subventionsüberprüfung

Eidgenössische Finanzverwaltung

DAS WESENTLICHE IN KÜRZE

Der Bund gibt den grössten Teil seines Jahresbudgets für die Vergabe von Subventionen in Form von Finanzhilfen oder Abgeltungen aus. Im Jahr 2024 wurden etwa 284 Kredite für insgesamt über 48,4 Milliarden Franken bereitgestellt. Das Subventionsgesetz (SuG) sieht einen Mechanismus für die periodische Überprüfung der Subventionen (mindestens alle sechs Jahre) vor, um sicherzustellen, dass diese mit dem SuG übereinstimmen. Diese Überprüfung wird von der Eidgenössischen Finanzverwaltung (EFV) auf Grundlage der Informationen durchgeführt, die von jenen Verwaltungseinheiten übermittelt werden, welche die Subventionskredite verwalten.

Die Eidgenössische Finanzkontrolle (EFK) hat analysiert, ob die Subventionsüberprüfungen sinnvoll konzipiert sind und ob sie für die Steuerung der gesamten Subventionen des Bundes geeignet sind. Die EFK stellt fest, dass das Überprüfungsverfahren, abgesehen vom Präventionsaspekt, welcher der Sensibilisierung der Verwaltungseinheiten für dieses Thema zu verdanken ist, nur geringe Auswirkungen auf die Steuerung der Bundessubventionen hat. Die von der EFV vorgeschlagenen Massnahmen führen nur selten dazu, dass Subventionen infrage gestellt werden, und ihr Einfluss auf das finanzielle Gesamtvolumen bleibt gering. Darüber hinaus werden Subventionen, die nicht in Form eines Ausgabenkredits ausgerichtet werden, nicht geprüft.

Die Überprüfung umfasst nicht alle Arten von Subventionen

Das Ziel der periodischen Überprüfung ist es, zu kontrollieren, ob die Erlasse zu Finanzhilfen und Abgeltungen mit den im SuG verankerten Grundsätzen übereinstimmen. Das von der EFV dafür angewendete Verfahren entspricht weitgehend diesem Ziel, wobei der Verwaltungsaufwand relativ gering gehalten wird.

Jedoch stützt sich die EFV bei der Auswahl der zu prüfenden Subventionen auf die Ausgabenkredite. Bestimmte Arten von Subventionen werden allerdings nicht in Form von Ausgabenkrediten ausgerichtet. Dazu gehören beispielsweise unentgeltliche oder vergünstigte Leistungen, Subventionen, die über einen Fonds oder eine im Auftrag des Bundes handelnde Institution ausgerichtet werden, sowie Steuervergünstigungen. Die EFV verfügt über keine abschliessende Aufstellung dieser Arten von Subventionen und kennt das auf sie entfallende Volumen nicht.

Die Auswirkung der Überprüfung auf die Steuerung der Subventionen ist gering

Die von den Subventionskrediten betroffenen Verwaltungseinheiten müssen vor der Prüfung durch die EFV eine Selbstbeurteilung vornehmen. In der Regel melden die Verwaltungseinheiten Abweichungen vom SuG nicht von sich aus. Dennoch gelingt es der EFV, bei bestimmten Krediten Probleme zu identifizieren, bei denen Massnahmen erforderlich sind. Diese Massnahmen werden jedoch grundsätzlich zwischen der EFV und den betroffenen Einheiten vereinbart, damit ihre Umsetzung gewährleistet und eine Eskalation vermieden werden kann.

Das Überprüfungsverfahren hat den Vorteil, dass es hinsichtlich der Vorgaben des SuG eine präventive Wirkung auf die Verwaltungseinheiten hat. Im Hinblick auf das Infragestellen von Subventionen und das Einsparpotenzial sind seine Auswirkungen auf die Steuerung der Subventionen jedoch gering. Tatsächlich hat die EFK zwischen 2014 und 2024 nur vier Fälle identifiziert, in denen Massnahmen zur Streichung einer Subventionierung oder zu effektiven Einsparungen in Höhe von insgesamt 2,3 Millionen Franken pro Jahr geführt haben. Zu einer wirksameren Steuerung beitragen könnten hingegen eine periodische Überprüfung durch unabhängige Expertinnen und Experten oder ein konsequenterer Einsatz der zeitlichen Befristung der rechtlichen Grundlagen für Subventionen.

VERIFICA

Verifica del processo di riesame periodico dei sussidi e della sua utilità

Amministrazione federale delle finanze

L'ESSENZIALE IN BREVE

La Confederazione destina la maggior parte del bilancio annuo all'assegnazione di sussidi sotto forma di aiuti finanziari o indennità. Nel 2024 sono stati concessi circa 284 crediti per un totale di oltre 48,4 miliardi di franchi. La legge del 5 ottobre 1990 sui sussidi (LSu; RS *616.1*) prevede un meccanismo di riesame periodico dei sussidi, almeno ogni sei anni, per verificarne la conformità alla legge stessa. Tale riesame è effettuato dall'Amministrazione federale delle finanze (AFF) sulla base delle informazioni fornite dagli uffici che gestiscono i crediti di sussidio.

Il Controllo federale delle finanze (CDF) ha analizzato se i riesami dei sussidi siano concepiti in modo pertinente e se siano adeguati per gestire tutti i sussidi della Confederazione. Il CDF rileva che la procedura di riesame ha un impatto limitato sulla gestione dei sussidi federali, sebbene favorisca la sensibilizzazione preventiva degli uffici sul tema. Le misure proposte dall'AFF raramente determinano una messa in discussione del sussidio e l'impatto sul volume finanziario complessivo è minimo. Inoltre, i sussidi che non sono oggetto di un credito di spesa separato non vengono esaminati.

Il riesame non copre tutti i tipi di sussidi

L'obiettivo del riesame periodico è verificare che gli atti normativi che disciplinano gli aiuti finanziari e le indennità siano conformi ai principi sanciti dalla LSu. Nel complesso, la procedura adottata dall'AFF soddisfa questo obiettivo, limitando l'onere amministrativo.

Tuttavia, l'AFF si basa sui crediti di spesa per selezionare i sussidi da esaminare. Alcuni tipi di sussidi, tra cui le prestazioni offerte gratuitamente o a prezzo ridotto, i sussidi versati tramite un fondo o un'istituzione che agisce per conto della Confederazione e le agevolazioni fiscali, non sono però oggetto di un credito di spesa. L'AFF non dispone di un elenco esaustivo dei casi in questione e non conosce il volume dei sussidi che questi rappresentano.

L'impatto del riesame sulla gestione dei sussidi è limitato

Prima del riesame dell'AFF, gli uffici responsabili dei crediti di sussidio devono effettuare un'autovalutazione. In generale, gli uffici non segnalano spontaneamente eventuali lacune rispetto alla LSu. Ciononostante, l'AFF riesce a individuare, per alcuni crediti, problemi che richiedono l'adozione di determinate misure. Tuttavia, queste ultime vengono in linea di principio concordate tra l'AFF e gli uffici interessati per garantirne l'attuazione ed evitare una procedura di escalation.

La procedura di riesame ha il vantaggio di produrre un effetto preventivo sugli uffici per quanto riguarda il rispetto dei requisiti della LSu. L'impatto sulla gestione dei sussidi è tuttavia limitato dal punto di vista della messa in discussione dei sussidi e del potenziale di risparmio. Infatti, tra il 2014 e il 2024 il CDF ha rilevato solo quattro casi di misure che hanno determinato la rinuncia a un sussidio e che si sono tradotti in risparmi effettivi per un totale di 2,3 milioni di franchi all'anno. Per aumentare l'efficacia della gestione, ad esempio, si potrebbe prevedere una valutazione periodica da parte di esperti indipendenti o limitare in modo più sistematico la durata di validità delle basi legali che autorizzano i sussidi.

AUDIT

Audit of the periodic review process for subsidies and its usefulness

Federal Finance Administration

KEY FACTS

The federal government spends most of its annual budget on allocating subsidies in the form of financial assistance or compensation. In 2024, around 284 appropriations totalling over CHF 48.4 billion were made available. The Federal Act on Financial Assistance and Subsidies (SubA) provides for a mechanism for the periodic review of subsidies, at least every six years, to verify their compliance with the SubA. This review is carried out by the Federal Finance Administration (FFA) on the basis of information provided by the offices that manage subsidy appropriations.

The Swiss Federal Audit Office (SFAO) analysed whether the subsidy reviews are well designed and whether they are suitable for managing all federal subsidies. With the exception of the prevention aspect, the SFAO found that the review procedure has little impact on the management of federal subsidies, thanks to awareness-raising efforts among the offices. The measures recommended by the FFA rarely lead to subsidies being called into question, and the impact on the overall financial volume is minimal. Moreover, subsidies that are not covered by a specific expenditure appropriation are not reviewed.

The review does not cover all types of subsidies

The purpose of the periodic review is to check that the legislation governing financial assistance and compensation complies with the principles laid down in the SubA. The procedure used by the FFA largely meets this objective, while limiting the administrative burden.

The FFA selects the subsidies to be examined on the basis of expenditure appropriations, but certain types of subsidies are not linked to an expenditure appropriation. These include, for example, goods/services offered free of charge or at a reduced price, subsidies paid via a fund or an institution acting on behalf of the federal government, and tax concessions. The FFA does not have an exhaustive list of such cases and does not know the volume of the subsidies concerned.

The impact of the review on the management of subsidies is low

The offices affected by subsidy appropriations have to carry out a self-assessment prior to the FFA's review. In general, the offices do not spontaneously report shortcomings with respect to the SubA. The FFA nevertheless manages to detect problems that require measures to be taken in the case of some appropriations. However, these measures are generally agreed between the FFA and the offices concerned to ensure that they are implemented and to avoid an escalation procedure.

The review procedure has the advantage of having a preventive effect with respect to the requirements placed on the offices by the SubA. However, its impact on the management of subsidies is limited in terms of the questioning of subsidies and the potential for savings. As a matter of fact, between 2014 and 2024, the SFAO found only four cases in which measures led to the cancellation of a subsidy or to actual savings totalling CHF 2.3 million per year. A periodic review by independent experts or more consistent use of a limited validity period for the legal basis authorising subsidies could increase management effectiveness, for example.

PRISE DE POSITION GÉNÉRALE DE L'ADMINISTRATION FÉDÉRALE DES FINANCES

Die EFV bedankt sich für die vorgenommene Prüfung. Der Bericht zeigt die zentralen Herausforderungen der Subventionsüberprüfung auf und bildet eine gute Grundlage für weiterführende Arbeiten. Die EFV ist mit zwei von drei Empfehlungen einverstanden. Zu beachten ist, dass der Aufwand für die Subventionsüberprüfung auch weiterhin in einem angemessenen Verhältnis zur damit erzielten Wirkung stehen muss.

1 MISSION ET DÉROULEMENT

1.1 Contexte

Les subventions représentent le poste de dépenses le plus important de la Confédération. Pour l'année 2024, se sont ainsi plus de 48,4 milliards de francs de subventions fédérales qui ont été alloués au travers de 284 crédits.

L'article 5 de la loi fédérale sur les aides financières et les indemnités du 5 octobre 1990 (Loi sur les subventions, LSu, RS *616.1*) prévoit que le Conseil fédéral examine périodiquement, tous les six ans au moins, si les actes normatifs régissant les aides et les indemnités sont conformes aux principes édictés dans la LSu. Le Conseil fédéral fait rapport à l'Assemblée fédérale sur les conclusions de ces examens, notamment dans les messages par lesquels il propose l'adoption de crédits d'engagement ou de plafonds des dépenses. Pour les subventions ne faisant pas l'objet d'un tel message, le résultat de l'examen est présenté dans le compte d'Etat.[1] Le Conseil fédéral propose au besoin à l'Assemblée fédérale des modifications légales et veille à adapter ses ordonnances en conséquence.

Les subventions soumises au Parlement par le biais d'un crédit d'engagement ou de plafonds de dépenses pour une période pluriannuelle sont examinées en principe sur un rythme de quatre ans. Les autres crédits de subventions sont examinés selon un principe de rotation établi sur six ans et impliquant chaque année, un ou deux départements. Dans tous les cas, l'examen couvre en particulier des questions concernant la justification, le volume, les modalités, la gestion et la procédure d'octroi des subventions.

En pratique, ce processus d'examen s'effectue de manière bottom-up, c'est-à-dire qu'il implique d'abord les offices responsables des crédits de subvention. Ceux-ci doivent faire une auto-évaluation de la subvention qu'ils soumettent à l'Administration fédérale des finances (AFF) lors de la consultation du message spécifique ou lors de l'établissement du Compte d'Etat. L'AFF est ensuite chargée d'examiner les informations et conclusions des offices, afin de déterminer si de mesures sont nécessaires pour se conformer à la LSu. La décision finale revient au Conseil fédéral.

1.2 Objectifs et questions de l'audit

Le CDF a analysé si les examens des subventions sont conçus de manière pertinente et s'ils sont appropriés pour piloter l'ensemble des subventions de la Confédération.

Les questions d'audit principales suivantes ont été traitées.

1. Les prescriptions relatives à l'octroi d'aides financières et d'indemnités sont-elles suffisamment prises en compte lors de l'examen ?
2. Le processus, considéré dans son ensemble, depuis le mandat jusqu'à l'établissement du rapport à l'intention du Parlement, aboutit-il à des résultats suffisamment motivés et compréhensibles et est-il conçu de manière judicieuse ?
3. Les examens sont-ils utilisés pour piloter les subventions (par ex. renonciation, réduction ou simplification) ?
4. Le coût de l'examen est-il proportionné à son utilité ?

Cet audit a également permis de vérifier si l'AFF a mis en œuvre la recommandation émise par le CDF dans son rapport de synthèse sur les audits de subventions.[2] Cette recommandation demande à l'AFF d'accorder plus d'importance à la prévention des effets d'aubaine et de garantir des prestations propres conformes à la capacité économique des bénéficiaires de subvention dans le cadre de l'examen des subventions.

---

[1] Voir Compte d'Etat, Tome 1A, partie D « Gestion des finances », chapitre 3 « Thèmes spéciaux »

[2] Subventions : Rapport de synthèse des audits précédents, CDF-22537

1.3 Étendue de l'audit et principes appliqués

L'audit de rentabilité a été mené du 25 septembre au 21 octobre 2025 par Daniel Aeby (responsable de révision), Peter König et Beda Mathis. Il a été conduit sous la responsabilité de Regula Durrer. Le présent rapport ne prend pas en compte les développements ultérieurs à l'audit.

Afin d'appréhender le processus d'examen périodique des subventions, le CDF s'est concentré sur la période 2019 à 2024. Il a en outre sélectionné un échantillon de sept subventions, soit une subvention par Département, pour une analyse approfondie (voir tableau 1). Pour chacune des subventions sélectionnées, il a consulté la documentation relative au processus d'examen et interrogé les personnes responsables du processus dans les offices concernés.

Subventions	Offices
Fédérations sportives et autres organisations	Office fédéral du sport
Contributions liées à des innovations et à des projets	Secrétariat d'Etat à la formation, à la recherche et à l'innovation
Rabais sur la distribution de journaux et périodiques	Office fédéral de la communication
Contribution au siège du Comité international de la Croix-Rouge	Direction du développement et de la collaboration
Contribution à la prévention de l'alcoolisme	Office fédéral de la douane et de la sécurité des frontières
Indemnité versée à la Ville de Berne pour la culture	Office fédéral de la culture
Tâches extraordinaires de protection incombant aux cantons et villes	Office fédéral de la police

Tableau 1 : Sélection des crédits de subventions analysés pour l'audit

Le CDF a réalisé son audit de rentabilité conformément aux normes internationales établies par les institutions supérieures de contrôle des finances publiques.[3]

1.4 Documentation et entretiens

Les informations nécessaires ont été fournies au CDF de manière exhaustive et compétente par les personnes de contact de l'Administration fédérale des finances et des offices sélectionnés. Les documents requis ont été mis à disposition de l'équipe d'audit sans restriction.

[3] ISSAI-300-FR (intosai.org).

1.5 Discussion finale

La discussion finale a eu lieu le 18 décembre 2025. Les participants étaient :

- Le Chef de la politique des dépenses, le Chef du Service financier III et une économiste pour l'AFF.
- La responsable de mandat, la cadre responsable et le responsable d'audit pour le CDF.

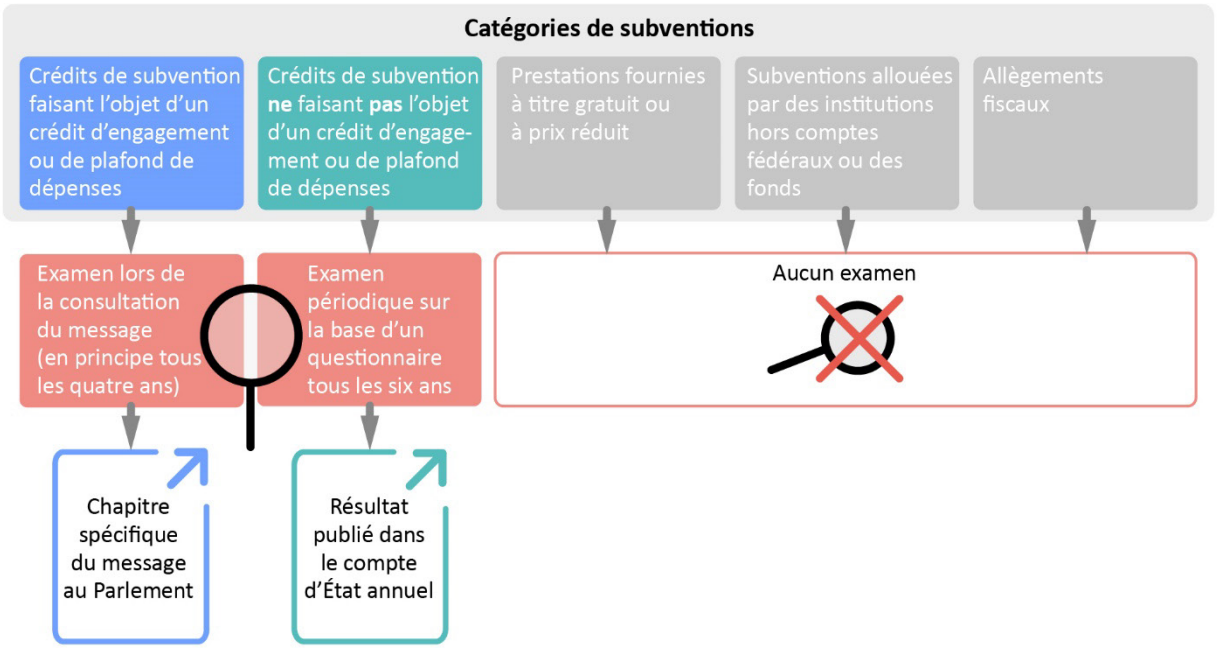
Le CDF remercie l'attitude coopérative et rappelle qu'il appartient aux directions d'office, respectivement aux secrétariats généraux de surveiller la mise en œuvre des recommandations.

CONTRÔLE FÉDÉRAL DES FINANCES

2 PROCÉDURE D'EXAMEN DES SUBVENTIONS

2.1 L'examen est incomplet car il couvre uniquement les subventions qui font l'objet d'un crédit

La LSu prévoit un examen périodique des subventions, sans fixer d'exceptions. En pratique, l'AFF se base sur l'existence des crédits de dépenses de subventions pour faire sa sélection de subventions à examiner. Or, certaines catégories de subventions ne font pas l'objet d'un tel crédit de dépenses (voir graphique 1). Il s'agit entre autres des prestations fournies à titre gratuit ou à prix réduit (par exemple l'engagement de l'armée dans le cadre du Forum économique de Davos), des subventions octroyées par une institution en dehors de l'Administration centrale ou un fonds (par exemple le fonds de prévention du tabagisme), ainsi que des allègements fiscaux (voir encadré 1). L'AFF ne dispose pas d'une liste exhaustive pour ces catégories de subventions et ne connaît pas le volume financier concerné.



Graphique 1 : Catégories de subvention avec procédures d'examen. Source et présentation CDF

Encadré 1

Subventions sans indication de coûts : allégements fiscaux

Un allégement fiscal a le même effet sur les finances fédérales qu'une subvention directe et, comme celle-ci, il vise à influencer les comportements ou à redistribuer les ressources. Alors que la subvention directe est une dépense transparente de la Confédération, les allégements fiscaux constituent une perte de recettes et ne sont pas visibles. En outre, l'Administration fédérale des contributions ne dispose pas des données des cantons nécessaires pour effectuer des estimations fiables concernant l'impôt fédéral direct. Elle a néanmoins tenté en 2011 d'estimer les allégements fiscaux accordés par la Confédération. Selon le rapport[4] publié à l'époque, il existait une centaine d'allégements fiscaux qui entraînaient des pertes fiscales estimées à au moins 17 à 21 milliards de francs par an pour l'impôt fédéral direct. Depuis lors, de nombreux autres allégements fiscaux ont été ajoutés à la taxe sur la valeur ajoutée et à l'impôt fédéral

[4] Rapport de l'Administration fédérale des contributions AFC du 02.02.2011, Quels sont les allégements fiscaux accordés par la Confédération ?

direct. [5] Le principe de la loi sur les subventions (art. 7, let. g), selon lequel il convient de renoncer aux aides financières sous forme d'allégements fiscaux, n'est pas suffisamment respecté. En 2025, le Conseil fédéral s'est déclaré prêt à actualiser l'étude de 2011 malgré le manque persistant de données.[6] Parallèlement, il cherche à introduire une collecte élargie des données fiscales auprès des cantons. Le projet de réglementer cette question par le biais de l'ordonnance sur la statistique fédérale s'est heurté à la résistance des gouvernements cantonaux et du Parlement. Deux motions du Conseil national (25.3024 et 25.3025) demandent l'anonymisation des données transmises à la Confédération et la création d'une base légale. La motion 25.3025 ayant été adoptée, le Conseil fédéral a le mandat de créer une base légale spéciale pour collecter les données fiscales cantonales. Ce projet prendra plusieurs années et la Confédération ne disposera d'aucune donnée détaillée sur les impôts directs dans cette attente. Elle doit donc procéder à des collectes de données ad hoc auprès des cantons disposés à les fournir pour répondre aux questions de politique fiscale et sociale. Le CDF soutient explicitement les efforts du Conseil fédéral visant à mettre à la disposition de la Confédération les données fiscales des cantons, afin de pouvoir présenter de manière plus fiable au Parlement et au peuple les effets des politiques fiscales et sociales.

La base de données de l'AFF contient 284 crédits de subventions à examiner dans la période 2019-2024 pour un total annuel de 46,7 milliards de francs :

- 152 crédits pour un total de 10,2 milliards de francs ont subi un examen périodique sur la base d'un questionnaire.
- 88 crédits pour un total de 28,3 milliards de francs ont subi un examen dans le cadre de la consultation du message. Il s'agit des subventions faisant l'objet d'une décision de financement pluriannuel.
- 44 crédits pour un total de 8,3 milliards de francs n'ont pas subi d'examen dans cette période. Il s'agit de subventions ne nécessitant pas d'examen car elles sont limitées dans le temps ou découlent d'une base légale récente (par exemple pour les mesures Covid).

Si plus de la moitié des crédits de subvention sont soumis à la procédure d'examen périodique sur la base du questionnaire, leur volume financier ne représente que 22 % du total. En effet, en matière de volume financier, les subventions examinées lors de la consultation des messages liés aux crédits d'engagement représentent, avec 60 % du total, une proportion bien plus importante.

APPRÉCIATION

Il n'existe pas de vue d'ensemble de l'intégralité des subventions, ce qui conduit actuellement à une sous-estimation de leur volume. Ce manque de transparence réduit les possibilités de contrôle et empêche d'identifier les économies potentielles. Le Parlement ne dispose donc que d'informations partielles. En tout état de cause, l'article 5 de la LSu ne prévoit pas d'exception à l'examen des subventions. Si l'AFF souhaite exclure certaines catégories de subventions elle doit en connaître l'ampleur et argumenter la raison de ces exceptions.

RECOMMANDATION 1 — PRIORITÉ 2

Le CDF recommande à l'AFF de déterminer les subventions qui ne sont pas prises en compte dans l'examen des subventions et de les intégrer à l'avenir dans les examens périodiques.

[5] Réponse du Conseil fédéral du 27.08.2025 à la question 25.1024, Allègements fiscaux au niveau fédéral. Mise à jour des pertes estimées dans les recettes.

[6] Réponse du Conseil fédéral du 27 août 2025 au postulat 25.3531 de la Commission des finances du Conseil national, Commande d'une étude pour quantifier les allégements fiscaux.

PRISE DE POSITION DE L'AFF

La recommandation est acceptée.

Die EFV teilt die Auffassung eines breiter gefassten Subventionsbegriffes, welcher über rein ausgabenseitige Subventionen hinausgeht. Gleichzeitig bringen die Identifikation und Quantifizierung dieser Subventionen erhebliche methodische Herausforderungen mit sich.

Im Bereich der Steuervergünstigungen laufen bei der Eidgenössischen Steuerverwaltung aktuell Arbeiten im Zusammenhang mit der Motion 25.3025 Übermittlung von Steuerdaten durch die Kantone an den Bund zu statistischen Zwecken – Für eine formelle Gesetzesgrundlage. Sobald eine aktualisierte Übersicht über die Steuervergünstigungen vorliegt, sollen diese in geeigneter Form der periodischen Subventionsüberprüfung unterstellt und in der Staatsrechnung ausgewiesen werden.

Bezüglich vergünstigter Leistungen und Subventionen, welche ausserhalb des Bundeshaushaltes entrichtet werden, wird die EFV prüfen, ob und in welcher Form eine Berücksichtigung möglich ist. Angesichts der potentiellen Vielzahl von Vergünstigungen (z.B. nicht kostendeckende Gebühren), der beschränkten Ressourcen der EFV und mit Blick auf das Kosten-Nutzen-Verhältnis gilt es einen Weg zu finden, um die bedeutendsten Vergünstigungen zu identifizieren (z.B. Anwendung eines Schwellenwerts). Gleiches gilt für Subventionen ausserhalb des Bundeshaushalts, wobei bei diesen auch sichergestellt sein muss, dass jeder Subventionsfranken nur einmal geprüft wird (bspw. bei der Einlage in einen Fonds und nicht auch noch bei der Entnahme). Die EFV wird die Departemente bei zukünftigen Subventionsüberprüfungen um Angaben zu den genannten Subventionskategorien bitten.

2.2 La charge administrative des examens est en rapport avec les effets obtenus

Pour que les offices puissent effectuer l'auto-évaluation de leurs subventions, l'AFF met à leur disposition deux documents distincts, à savoir un questionnaire pour l'examen périodique des subventions et un guide pour l'élaboration des rapports sur les subventions dans les messages. Ces deux documents sont valables tant pour les aides financières, dont les conditions sont régies par les articles 6 à 8 de la LSu, que pour les indemnités qui sont régies par les articles 9 et 10 de la LSu. Ils ne reprennent pas de manière détaillée les prescriptions précitées de la LSu, mais contiennent des questions d'ordre générique pour limiter la charge de travail des offices. Pour le personnel de l'AFF, l'utilisation de documents standards par les offices permet de systématiser l'analyse et concourt à l'unité de doctrine.

Le questionnaire remplis par les offices lors de l'examen périodique et les messages mis en consultation auprès des offices pour les crédits d'engagement servent de base pour l'analyse de l'AFF et les échanges avec les offices. L'AFF dispose également d'autres sources d'informations, par exemple celles provenant de la procédure budgétaire, des interventions parlementaires et des rapports du CDF (voir encadré 2). Elle est en outre en contact régulier avec les offices. L'AFF estime que les informations dont elle dispose sont suffisantes pour prendre correctement et intégralement en compte les prescriptions de la LSu lors des examens périodiques et des examens des messages. Le travail effectué par l'AFF est toutefois peu documenté, ce qui limite la possibilité d'apprécier l'ampleur des analyses effectuées et les constats qui en résultent.

Encadré 2

Les rapports du CDF en tant que source d'informations pour l'examen de l'AFF

L'AFF prend en considération les audits récents du CDF pour argumenter les problèmes à corriger avec ses mesures. Par exemple, l'AFF s'appuie sur le rapport de synthèse sur les audits de subventions du CDF (22537) pour rendre attentif les offices sur les risques d'effet d'aubaine, ainsi que sur l'obligation pour les bénéficiaires de fournir des prestations propres en fonction de leur capacité économique. En l'occurrence, lors de l'examen des crédits de subventions de l'Office fédéral du sport (OFSPO) pour l'année 2023, l'AFF

a demandé que, dans le cadre de la révision de la loi sur l'encouragement du sport, l'OFSPO réexamine les effets et la conception de différentes subventions afin de réduire ou supprimer les effets d'aubaine.

APPRÉCIATION

Une meilleure traçabilité des analyses réalisées par l'AFF et de leur résultat contribuerait à assurer que l'examen est effectué de manière complète et correcte. Toutefois, la charge administrative inhérente à la formalisation des examens doit être en rapport avec les effets obtenus. En l'occurrence, le CDF estime qu'il n'est actuellement pas opportun d'augmenter cette charge administrative au vu des effets constatés (voir chapitre 2.3).

2.3 Les mesures préconisées par l'AFF ont peu d'impact sur le pilotage des subventions

Lors de son audit, le CDF a constaté que les questionnaires complétés par les offices à l'attention de l'AFF ne mentionnent pas de problème particulier en relation avec le respect de la LSu. Néanmoins, sur les 152 crédits de subventions examinés de 2019 à 2024, l'AFF a proposé une mesure pour 37 de ces crédits.

Les mesures prévues par l'AFF sont en principe discutées avec les offices et les secrétariats généraux des départements concernés. L'objectif pour l'AFF est de proposer des mesures acceptables et ainsi d'éviter une procédure d'escalade auprès du Conseil fédéral. En pratique, les mesures préconisées par l'AFF concernent plusieurs types d'actions. Les trois-quarts de celles-ci demandent soit une analyse complémentaire à réaliser par l'office, soit une modification de présentation pour améliorer la transparence. Les autres mesurent ont pour objectif d'apporter une précision dans les bases légales, de transférer ou réallouer le crédit, ou alors de réduire la subvention ou d'y renoncer.

La procédure d'examen des subventions prévoit un suivi des mesures après trois ans. Dans la période, 2019 à 2024 l'AFF a effectué le suivi des 54 mesures proposées de 2016 à 2021. Après le délai de trois ans, les trois-quarts des mesures ont été mises en œuvre entièrement ou partiellement ou ont été initiées. Les autres mesures ont été abandonnées ou étaient encore pendantes.

En ce qui concerne l'examen des crédits d'engagement de subventions lors de la consultation du message, l'AFF intervient parfois auprès des offices pour demander des précisions ou des modifications. Le CDF n'a pas pu déterminer à quel point l'AFF influe dans ce processus. Les offices n'ont pas l'obligation d'adopter les propositions de modifications de l'AFF. En cas de désaccord, cette dernière peut faire un co-rapport. A l'instar de la procédure d'examen périodique, l'AFF privilégie une approche consensuelle afin d'éviter un tel co-rapport.

L'effet global des mesures préconisées par l'AFF n'est pas mesurable en termes financiers. Le CDF a relevé quatre cas d'économie effective pour un total de subventions de l'ordre de 2,3 millions de francs annuels découlant de mesures préconisées lors des examens périodiques effectués entre 2014 et 2024 (voir tableau 2).

Crédit de subventions	Année	Montant d'économie annuel en CHF
Formation de marins	2014	19 000
Assurance de la qualité du lait	2015	1 323 000
Service conseil et centre de documentation fédération suisse du tourisme	2018	131 000
Contribution fédérale destinée à la Croix-Rouge suisse	2021	828 000

Tableau 2 : Mesures préconisées par l'AFF lors de l'examen périodique ayant amené à des économies entre 2014 et 2024. Source : banque de données des subventions fédérales de l'AFF

De manière générale, tant l'AFF que les offices interrogés estiment que la charge administrative liée à l'examen des subventions est raisonnable. Une majorité des offices ne voit cependant pas d'utilité à cette procédure d'examen. Ils relèvent qu'au-delà de l'aspect des prescriptions de la LSu, leurs subventions découlent avant tout d'une volonté politique (voir encadré 3). L'AFF reconnaît que la procédure d'examen des subventions n'a pas un impact significatif en matière de pilotage. Elle estime toutefois qu'elle a un effet de prévention indispensable, car elle contribue à une autodiscipline des offices dans la gestion des subventions. C'est également une source d'informations essentielle pour l'activité de l'AFF.

Encadré 3

Les appréciations politiques priment sur les prescriptions de la LSu

Les offices et leur département présentent pour leurs crédits de dépenses de subventions une solution politiquement acceptable, même si du point de vue des prescriptions de la LSu elle est discutable. Par exemple, l'Office fédéral de la communication (OFCOM) verse une contribution annuelle de 50 millions de francs à la Poste pour l'octroi de rabais pour la distribution de certaines publications. Lors de la procédure d'examen périodique 2019, l'AFF a remis en cause l'effet de cette aide financière en argumentant qu'elle ne pourra pas empêcher les changements structurels dans le secteur des médias (baisse de la publicité et diminution des exemplaires papier). Elle a demandé à l'OFCOM de faire un examen complet des subventions pour le message concernant la modification de la loi sur la poste. L'OFCOM n'a pas réalisé un tel examen, en se référant au soutien politique à cette contribution. Le Conseil fédéral a en effet décidé dès 2026 d'augmenter la contribution annuelle pour la presse régionale et locale de 10 millions de francs à la suite d'une initiative parlementaire[7].

[7] 22.423 Initiative parlementaire. Pour une presse écrite indépendante, il faut adapter les montants de l'aide indirecte

APPRÉCIATION

La procédure d'examen n'a pas d'impact significatif dans le pilotage des subventions fédérales et l'effet sur le volume des crédits de subventions est minime. En principe, les offices devraient présenter une situation objective pour leurs subventions. Toutefois, en pratique ils défendent leurs crédits de subventions car ceux-ci représentent une part essentielle de leur politique publique. Ils tiennent également compte de l'appréciation politique, dont la logique n'est pas toujours en adéquation avec les prescriptions de la LSu.

Si un examen des subventions par l'AFF est nécessaire, du moins du point de vue de l'effet de prévention et de la collaboration avec les offices concernés, la charge administrative doit rester minimale.

D'autres mesures devraient être adoptées pour augmenter l'impact en termes de pilotage des subventions. Par exemple un rapport périodique d'experts indépendants à l'attention du Conseil fédéral, comme celui mandaté pour le réexamen des tâches et des subventions en 2024[8], permettrait de se prononcer régulièrement sur la pertinence des subventions et de déterminer les potentiels d'abandon ou de réduction des crédits. En outre, une application plus conséquente du principe prévu par la LSu (art. 7, let. f) de limitation dans le temps des dispositions légales concernant les subventions permettrait une meilleure remise en question. Ainsi, si les offices estiment qu'une prolongation de ces dispositions est nécessaire à l'échéance, ils doivent élaborer un nouveau message et ainsi donner au Parlement la possibilité de débattre et de statuer.

RECOMMANDATION 2 — PRIORITÉ 1

Le CDF recommande à l'AFF de signaler au Conseil fédéral les potentiels d'abandon ou de réduction des crédits de subventions en se basant sur une expertise externe indépendante régulière.

PRISE DE POSITION DE L'AFF

La recommandation est rejetée.

Bereits heute lässt der Bundesrat Subventionen von externen Stellen überprüfen, wenn er Bedarf dafür sieht. So hat er eine externe Expertengruppe mit einer breiten Subventions- und Aufgabenüberprüfung beauftragt, die als Grundlage für das Entlastungspaket 27 diente.

Die EFV sieht jedoch keinen Mehrwert in einer zusätzlichen regelmässigen externen Überprüfung der Subventionen. Zum einen würden damit Doppelspurigkeiten zur bestehenden Subventionsüberprüfung geschaffen. Zum anderen dürfte die Wirkung einer zusätzlichen Überprüfung beschränkt sein, wenn diese in Zeiten ohne Spardruck durchgeführt würde. Die EFV bringt ihre Erkenntnisse aus der Subventionsüberprüfung jeweils auch aktiv in die bundesrätlichen Diskussionen über Sparprogramme ein. Wo sie den Beizug externer Experten für sinnvoll hält, wird sie diesen Weg punktuell beschreiten.

Le CDF prend acte de ce rejet.

RECOMMANDATION 3 — PRIORITÉ 2

Le CDF recommande à l'AFF de prendre des mesures afin que la limitation de la durée de validité soit appliquée de manière plus conséquente pour les nouvelles bases légales ou modifications de bases légales en relation avec des subventions.

[8] Rapport du groupe d'experts « Réexamen 2024 des tâches et des subventions »

PRISE DE POSITION DE L'AFF

La recommandation est acceptée.

Die EFV setzt sich bereits heute für die im Subventionsgesetz vorgesehene Befristung von Subventionen ein. Sie wird in Zukunft ein noch stärkeres Augenmerk darauf richten.

2.4 Des mesures ont été prises pour renforcer l'examen sur l'effet d'aubaine et les prestations propres des bénéficiaires

Le CDF a publié en avril 2024 un rapport de synthèse des audits de subventions réalisés de 2018 à 2021.[9] Ce rapport relate les plus grands potentiels d'optimisation dans la conception, la mise en œuvre et l'impact des subventions fédérales. Les thématiques d'effet d'aubaine et de prestations propres des bénéficiaires représentent un défi particulier dans la phase de conception d'une subvention et ont fait l'objet d'une recommandation du CDF, acceptée par l'AFF :

« Le CDF recommande à l'AFF de modifier le « Guide d'élaboration des rapports sur les subventions dans les messages » pour accorder plus d'importance à la prévention des effets d'aubaine et garantir des prestations propres conformes à la capacité économique des bénéficiaires de subventions. À l'avenir, l'AFF devra mieux attirer l'attention des unités administratives sur la prise en compte appropriée de ces deux problématiques lors du contrôle des rapports accompagnant les messages et de l'audit des subventions régulier. ».

Cette recommandation étant liée au présent audit, le CDF a examiné si elle a été mise en œuvre de manière appropriée.

L'AFF a adapté son guide d'élaboration des rapports sur les subventions dans les messages en mai 2025, afin d'intégrer de manière plus claire et précise les deux thématiques précitées. Selon les offices interrogés dans le cadre de cet audit, les thématiques d'effet d'aubaine et de prestations propres sont sujettes à question ou discussion avec l'AFF dans le cadre de l'examen des subventions.

APPRÉCIATION

La modification du guide d'élaboration des rapports sur les subventions dans les messages étant récente, il n'est pas encore possible de constater s'il y a des répercussions sur les problématiques d'effet d'aubaine et de prestations propres des bénéficiaires. Les mesures prises par l'AFF correspondent néanmoins à celles préconisées par le CDF.

La recommandation a été mise en œuvre.

[9] Subventions : Rapport de synthèse des audits précédents, CDF-22537

ANNEXE 1 – BASES LÉGALES

TEXTES LÉGISLATIFS

Loi sur les finances de la Confédération (LFC) du 7 octobre 2005, RS *611.0*
Loi fédérale sur le Contrôle fédéral des finances (LCF) du 28 juin 1967, RS *614.0*
Loi fédérale sur les aides financières et les indemnités (Loi sur les subventions, LSu) du 5 octobre 1990, RS *616.1*
Ordonnance sur les finances de la Confédération (OFC) du 5 avril 2006, RS *611.01*
Loi fédérale instituant des mesures visant au maintien de la sûreté intérieure (LMSI) du 21 mars 1997, RS *120*
Loi fédérale sur la formation professionnelle (LFPr) du 13 décembre 2002, RS *412.10*
Ordonnance sur la formation professionnelle (OFPr) du 19 novembre 2003, RS *412.101*
Loi fédérale sur l'encouragement du sport (LESp) du 17 juin 2011, RS *415.0*
Loi fédérale sur l'encouragement de la culture (LEC) du 11 décembre 2009, RS *442.1*
Loi fédérale sur l'alcool (LAlc) du 21 juin 1932, RS *680*
Loi fédérale sur la poste (LPO) du 17 décembre 2010, RS *783.0*
Loi fédérale sur la coopération au développement et l'aide humanitaire internationales du 19 mars 1976, RS *974.0*

INTERVENTIONS PARLEMENTAIRES

22.423	Initiative parlementaire. « Pour une presse écrite indépendante, il faut adapter les montants de l'aide indirecte », déposée par Christine Bulliard-Marbach le 18 mars 2022
25.1024	Question, « Allègements fiscaux au niveau fédéral. Mise à jour des pertes estimées dans les recettes », déposée par Cédric Wermuth le 12 juin 2025
25.3024	Motion, « Pas de transmission de données fiscales sans anonymisation », déposée par la Commission de l'économie et des redevances du Conseil national le 18 février 2025
25.3025	Motion, « Transmission de données fiscales par les cantons à la Confédération à des fins statistiques. Nécessité d'une base légale formelle », déposée par la Commission de l'économie et des redevances du Conseil national le 18 février 2025
25.3531	Postulat, « Commande d'une étude pour quantifier les allégements fiscaux », déposée par la Commission des finances du Conseil national le 20 mai 2025

ANNEXE 2 – ABRÉVIATIONS

AFF	Administration fédérale des finances
CDF	Contrôle fédéral des finances
LSu	Loi sur les subventions
OFCOM	Office fédéral de la communication
OFSPO	Office fédéral du sport

ANNEXE 3 – GLOSSAIRE

Crédit d'engagement	Le crédit d'engagement est en principe requis lorsqu'il est prévu de contracter des engagements financiers allant au-delà de l'exercice budgétaire. Il fixe un plafond de dépenses jusqu'à concurrence duquel le Conseil fédéral peut contracter des engagements financiers pour un but déterminé. Ce plafond de dépenses pluriannuel est approuvé soit en vertu d'un message ad hoc à l'appui d'un arrêté fédéral spécial, soit dans le cadre du budget ou de ses suppléments.