

EIDGENÖSSISCHE FINANZKONTROLLE
CONTRÔLE FÉDÉRAL DES FINANCES
CONTROLLO FEDERALE DELLE FINANZE
SWISS FEDERAL AUDIT OFFICE



Subventions : Rapport de synthèse sur les audits précédents

Administration fédérale des finances

Bestelladresse	Contrôle fédéral des finances (CDF)
Adresse de commande	Monbijoustrasse 45
Indirizzo di ordinazione	3003 Berne
Ordering address	Suisse
Bestellnummer	601.22537
Numéro de commande	
Numero di ordinazione	
Ordering number	
Zusätzliche Informationen	www.efk.admin.ch
Complément d'informations	info@efk.admin.ch
Informazioni complementari	+ 41 58 463 11 11
Additional information	
Abdruck	Gestattet (mit Quellenvermerk)
Reproduction	Autorisée (merci de mentionner la source)
Riproduzione	Autorizzata (indicare la fonte)
Reprint	Authorized (please mention source)

Table des matières

L'essentiel en bref	4
Das Wesentliche in Kürze	6
L'essenziale in breve	8
Key facts	10
1 Mission et déroulement	13
1.1 Contexte	13
1.2 Objectif de l'audit	15
1.3 Étendue et principes de l'audit.....	15
1.4 Entretien final	17
2 Conception	18
2.1 Prise en compte insuffisante des prestations propres que l'on peut raisonnablement attendre des bénéficiaires.....	18
2.2 Efficacité des subventions menacée par les effets d'aubaine.....	20
2.3 Souvent, les subventions ne sont pas axées sur les résultats	22
3 Mise en œuvre.....	24
3.1 Efficacité réduite en raison d'une délimitation insuffisante des tâches subventionnées	24
3.2 Surveillance peu axée sur les risques	26
3.3 Uniformité et efficacité menacées par un pilotage déficient.....	28
4 Impact	30
4.1 Ne pas se contenter de recenser les chiffres-clés, mais les utiliser également pour le pilotage	30
4.2 Créer de la valeur ajoutée pour les participants grâce au monitoring.....	32
Annexe 1 : Bases légales et autres documents	34
Annexe 2 : Abréviations	35
Annexe 3 : Glossaire	36
Annexe 4 : Liste des rapports d'audit analysés.....	37

Subventions : Rapport de synthèse sur les 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

Subventionen: Synthesebericht vergangener Prüfungen

Eidgenössische Finanzverwaltung

Das Wesentliche in Kürze

Mit Subventionen fördert der Bund Tätigkeiten ausserhalb der Bundesverwaltung, die zur Erreichung eines gesellschaftlichen oder politischen Ziels beitragen, aber ohne diese Subventionen kaum wahrgenommen würden. Seit Mitte des 20. Jahrhunderts hat der Bund seine Subventionszahlungen kontinuierlich erhöht. Heute machen Finanzhilfen und Abgeltungen mit 48,5 Milliarden Franken die Mehrheit der Bundesausgaben aus.

Der vorliegende Synthesebericht konsolidiert die Erkenntnisse aus den zurückliegenden Subventionsprüfungen der Eidgenössischen Finanzkontrolle (EFK). Sie hat dafür die Empfehlungen aus 36 Prüfberichten der Jahre 2018 bis 2021 systematisch analysiert und so acht Aspekte der Subventionsgewährung identifiziert, die aus Sicht der EFK das grösste Optimierungspotenzial aufweisen.

Handlungsbedarf erkannte die EFK bei der Konzipierung, Umsetzung und Wirkung von Subventionen. Verbesserungen in diesen Bereichen können die Ausrichtung von Subventionen effizienter gestalten, die Wirksamkeit erhöhen und somit den Bundeshaushalt entlasten. Im letzten flächendeckenden Subventionsbericht von 2008 wurde das finanzielle Entlastungspotenzial auf über 100 Millionen Franken geschätzt. Aufgrund des fehlenden politischen Willens im Parlament konnten die erwarteten Entlastungen aber nur bei knapp einem Fünftel der Subventionen realisiert werden. Das bremst gegenwärtig die Motivation der Subventionsämter, die Konzipierung, Umsetzung und Wirkung von Subventionen zu optimieren.

Konzeption von Subventionen: Wirtschaftlichkeit und Wirkung im Fokus

Das Gesetz sieht vor, dass Subventionen geleistet werden können, wenn eine gesellschaftlich wichtige Aufgabe ohne diese Unterstützung nicht hinreichend erfüllt würde. Ausserdem verlangt es, dass Subventionen ihren Zweck auf wirtschaftliche und wirkungsvolle Art erreichen. Beide Bedingungen sind in der Praxis nicht immer hinreichend erfüllt. In ihren Subventionsprüfungen hat die EFK wiederholt festgestellt, dass die Subventionsämter den zumutbaren Eigenleistungen der Empfänger zu wenig Beachtung schenken. Auch Mitnahmeeffekte, welche die Wirtschaftlichkeit und Wirksamkeit von Subventionen gefährden, werden oftmals zu wenig berücksichtigt. Beides kann dazu führen, dass mit öffentlichen Geldern Tätigkeiten subventioniert werden, die auch ohne diese Unterstützung ausgeführt würden. Aus diesem Grund empfiehlt die EFK, dass die Eidgenössische Finanzverwaltung (EFV) den Leitfaden zur Subventionsberichterstattung in Botschaften dahingehend anpasst, dass mehr Wert auf die Vermeidung von Mitnahmeeffekten gelegt wird und die Eigenleistungen der Empfänger gemäss ihrer wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit sichergestellt werden. Ziel ist, dass die Verwaltungseinheiten von der EFV künftig besser auf die angemessene Berücksichtigung von Eigenleistungen und Mitnahmeeffekte aufmerksam gemacht werden.

Eine andere Problematik bei der Konzipierung von Subventionen sah die EFK darin, dass die mit einer Subvention verfolgten Ziele häufig nicht oder nicht klar genug definiert werden, um die Wirkung der Subvention tatsächlich überprüfen zu können. Deshalb sollten die Subventionsämter die Ergebnisorientierung verstärken.

Die Umsetzung der Subventionsgewährung einheitlich gestalten und stärker steuern

Finanzhilfen und Abgeltungen müssen einheitlich und gerecht gewährt sowie zweckkonform und effizient verwendet werden. Bei der Umsetzung dieser Grundsätze besteht allerdings Handlungsbedarf. So beobachtete die EFK mehrmals, dass subventionierte Aufgaben zu wenig klar von anderen, nicht subventionierten Leistungen abgegrenzt waren. Dies kann dazu führen, dass zu viele Leistungen über den Bund abgerechnet werden und/oder das Subsidiaritätsprinzip verletzt wird. Beides schmälert die Wirtschaftlichkeit von Subventionen.

Verbesserungspotenzial ortete die EFK auch in der Aufsicht der Subventionsämtern. Einerseits waren die subventionsrechtlichen Kostenrechnungen teilweise inkorrekt, unvollständig oder zu wenig transparent, was die Aufsicht deutlich erschwerte. Andererseits sollte die Aufsicht einer konsequenteren Risikoorientierung folgen. Sie soll sicherstellen, dass die Kontrollen besser auf die spezifischen Risiken der Subventionsform fokussieren und sich der Kontrollaufwand reduziert.

Ein drittes wesentliches Umsetzungsproblem liegt in der unzureichenden Steuerung von subventionierten Projekten und Programmen, insbesondere bei komplexen Vorgaben mit vielen Beteiligten. Koordinations-, Zusammenarbeits- und Effizienzmängel sind die Folge. Durch eine Optimierung der Projektorganisation und Zusammenarbeit aller Beteiligten, durch systematische Fortschrittsberichte sowie schnelle Eskalationswege kann die Umsetzung verbessert werden.

Die Wirkung von Subventionen durch Verwendung vorhandener Kennzahlen erhöhen

Schlussendlich ist entscheidend, inwiefern eine Subvention die beabsichtigten Wirkungen erzielt. Deshalb müssen Subventionen einer angemessenen Erfolgskontrolle unterliegen. Dafür muss aber ein Subventionsamt bereits bei der Konzipierung der Subvention ein klares Verständnis ihrer Wirkungsweise gewinnen und Kennzahlen zur Überprüfung der Zielerreichung vorsehen. Das grösste Verbesserungspotenzial sieht die EFK aber bei der Verwendung dieser Kennzahlen. Zur Steuerung von Subventionen ist es unabdingbar, dass die anhand von Kennzahlen gewonnenen Informationen auch angemessen an die Entscheidungsträger kommuniziert werden und in deren Prozesse einfließen. Ein Monitoring, das den zeitlichen und inhaltlichen Bedürfnissen der Adressaten entspricht, kann dies erleichtern und einen Mehrwert für alle Beteiligten schaffen.

Sussidi: rapporto di sintesi sulle precedenti verifiche

Amministrazione federale delle finanze

L'essenziale in breve

La Confederazione promuove mediante sussidi attività esterne all'Amministrazione federale che contribuiscono al raggiungimento di un obiettivo sociale o politico e che verrebbero difficilmente realizzate senza questo sostegno. Fin dalla metà del 20° secolo la Confederazione ha costantemente aumentato i versamenti dei sussidi. Con un ammontare di 48,5 miliardi di franchi, gli aiuti finanziari e le indennità costituiscono oggi la maggior parte delle uscite della Confederazione.

Il presente rapporto di sintesi consolida i risultati delle precedenti verifiche dei sussidi svolte dal Controllo federale delle finanze (CDF). A tal fine, il CDF ha analizzato sistematicamente le raccomandazioni formulate nel quadro di 36 rapporti di verifica del periodo 2018–2021 e quindi identificato otto aspetti della concessione di sussidi che, dal punto di vista del CDF, possiedono il più grande potenziale di ottimizzazione.

Il CDF ha riconosciuto la necessità di intervenire per quanto riguarda la progettazione, l'attuazione e l'effetto dei sussidi. I miglioramenti in questi ambiti possono rendere più efficiente l'erogazione dei sussidi, aumentarne l'efficacia e sgravare quindi le casse dello Stato. Nell'ultimo rapporto del 2008 in cui è stato effettuato un riesame completo dei sussidi, il potenziale di sgravio finanziario è stato stimato a oltre 100 milioni di franchi. Tuttavia, a causa della mancanza di volontà politica nel Parlamento, è stato possibile realizzare lo sgravio previsto solo per poco meno di un quinto dei sussidi. Questo frena al momento la motivazione delle autorità che concedono sussidi a ottimizzarne la progettazione, l'attuazione e l'effetto.

Progettazione dei sussidi: economicità ed effetto al centro dell'attenzione

La legge prevede che possono essere concessi dei sussidi se un compito importante per la società non può essere debitamente adempiuto senza questo sostegno. Inoltre esige che i sussidi raggiungano lo scopo prefisso in modo economico ed efficace. Entrambe le condizioni non vengono sempre adempiute in modo soddisfacente nella prassi. Nelle sue verifiche dei sussidi, il CDF ha constatato a più riprese che le autorità che concedono sussidi prestano poca attenzione alla partecipazione ragionevolmente esigibile dei beneficiari alle prestazioni. Anche gli effetti di trascinamento che compromettono l'economicità e l'efficacia dei sussidi non sono spesso sufficientemente considerati. Queste mancanze possono far sì che vengano sovvenzionate attività con fondi pubblici che potrebbero essere eseguite anche senza questo sostegno. Per questo motivo, il CDF raccomanda all'Amministrazione federale delle finanze di modificare la guida per l'elaborazione di rapporti sui sussidi nei messaggi affinché venga riservata maggiore attenzione alla prevenzione degli effetti di trascinamento e venga garantito che i beneficiari forniscano prestazioni proprie commisurate alla loro capacità economica. L'obiettivo è che l'AFF sensibilizzi maggiormente in futuro le unità amministrative a considerare adeguatamente le prestazioni proprie e gli effetti di trascinamento.

Il CDF ha individuato un altro problema nella progettazione dei sussidi: gli obiettivi perseguiti mediante sussidi non sono spesso definiti o sono definiti in modo poco chiaro per poterne verificare realmente l'effetto. Per questo motivo, le autorità che concedono sussidi dovrebbero adottare un approccio maggiormente orientato ai risultati.

Uniformare e migliorare l'attuazione della concessione di sussidi

Gli aiuti finanziari e le indennità devono essere concessi uniformemente ed equamente, nonché utilizzati in modo efficiente e conforme al loro scopo. L'attuazione di questi principi richiede tuttavia delle misure. Il CDF ha infatti osservato più volte che i compiti sovvenzionati erano distinti in modo poco chiaro da altre prestazioni non sovvenzionate. Ciò può comportare che la Confederazione si faccia carico di un numero eccessivo di prestazioni e/o che venga violato il principio di sussidiarietà. In entrambi i casi ne consegue una riduzione dell'economicità dei sussidi.

Anche nella vigilanza effettuata dalle autorità che concedono sussidi vi è, per il CDF, un potenziale di miglioramento. Da un lato, il calcolo dei costi nell'ottica del diritto dei sussidi era in parte inesatto, incompleto o poco trasparente, il che complicava notevolmente la vigilanza. Dall'altro, la vigilanza dovrebbe essere maggiormente orientata ai rischi. Essa deve assicurarsi che i controlli si focalizzino di più sui rischi specifici legati alla forma di sussidio e far sì che si riduca l'onere costituito da tali controlli.

Un terzo problema sostanziale di attuazione risiede nella gestione insufficiente di progetti e programmi sovvenzionati, in particolare in caso di direttive complesse e molte parti interessate. Ne consegue una mancanza di coordinamento, collaborazione ed efficienza. Tramite un'ottimizzazione dell'organizzazione del progetto e della collaborazione di tutte le persone coinvolte, rapporti interinali sistematici e procedure veloci di escalation può essere migliorata l'attuazione.

Aumentare l'effetto dei sussidi facendo uso degli indicatori esistenti

Infine, è essenziale sapere in che misura un sussidio ottenga gli effetti previsti. Per questo motivo, i sussidi devono essere sottoposti a un adeguato controllo sull'efficacia. A tal fine, l'autorità che concede sussidi deve però ottenere una chiara comprensione dell'effetto del sussidio già al momento della sua progettazione e prevedere indicatori volti a verificare il raggiungimento degli obiettivi. Per il CDF il più grande potenziale di miglioramento risiede nell'utilizzo di questi indicatori. Per gestire i sussidi è imprescindibile anche comunicare in modo adeguato ai decisori le informazioni desunte dagli indicatori e farle confluire nei loro processi. Un monitoraggio che risponde alle esigenze dei destinatari dal punto di vista temporale e contenutistico può facilitare il flusso di informazioni e creare un valore aggiunto per tutte le persone coinvolte.

Testo originale in tedesco

Subsidies: Summary report of past audits

Federal Finance Administration

Key facts

The Confederation uses subsidies to promote activities outside the Federal Administration that are designed to help achieve social or political objectives, which would most probably be impossible without these subsidies. The Confederation has continuously increased its subsidy payments since the mid-20th century. Today, financial assistance and subsidies, totalling CHF 48.5 billion, account for the majority of federal expenditure.

This summary report consolidates the findings from past subsidy audits by the Swiss Federal Audit Office (SFAO). It analysed the recommendations from 36 audit reports from 2018 to 2021 systematically and identified eight aspects relating to the granting of subsidies that the SFAO believes have the greatest potential for optimisation.

The SFAO identified a need for action in the design, implementation and impact of subsidies. Improvements in these areas can make the granting of subsidies more efficient, increase their effectiveness and thereby reduce the burden on the federal budget. In the last comprehensive subsidy report from 2008, the potential financial savings were estimated at over CHF 100 million. However, due to a lack of political will in Parliament, the expected savings could be achieved for only just under a fifth of the subsidies. At the moment, this is curbing the subsidy offices' motivation to optimise the design, implementation and impact of subsidies.

Subsidy design: focus is on economic efficiency and impact

The law stipulates that subsidies can be provided if a task of social importance would not be adequately achieved without this support. It also requires that subsidies fulfil their purpose in an economical and effective manner. In practice, these two conditions are not always sufficiently fulfilled. In its subsidy audits, the SFAO repeatedly found that the subsidy offices pay too little attention to recipients' reasonable own contributions. Deadweight effects, which jeopardise the efficiency and effectiveness of subsidies, are also often given too little consideration. Both of these factors can lead to activities being subsidised with public funds even though they would also be realised without this support. For this reason, the SFAO recommends that the Federal Finance Administration adapt the guidelines on subsidy reporting in dispatches so that greater emphasis is placed on avoiding deadweight effects and ensuring recipients make their own contributions in accordance with their economic capabilities. The aim is that the FFA will in future ensure that the administrative units are made more aware of how to take appropriate account of own contributions and deadweight effects.

The SFAO identified a further problem in the design of subsidies: the objectives pursued with a subsidy are often not defined, or not defined clearly enough, to actually be able to review the subsidy's impact. For this reason, the subsidy offices should focus more on results.

Harmonise and better manage how subsidies are granted

Financial assistance and compensation must be granted in a standardised and fair manner, and used efficiently and for the intended purpose. However, there is a need for action in implementing these principles. For example, the SFAO observed on several occasions that subsidised tasks were not clearly differentiated from other, non-subsidised services. This can lead to too many services being charged to the Confederation and/or the principle of subsidiarity being violated. Both of these reduce the economic efficiency of subsidies.

The SFAO also identified potential for improvement in the supervision of the subsidy offices. On the one hand, some of the cost accounting under subsidy law was incorrect, incomplete or insufficiently transparent, which made supervision much more difficult. On the other hand, supervision should be more systematically risk-orientated. It should ensure that the controls are better focussed on the specific risks of the type of subsidy and that the effort required to complete them is reduced.

A third major implementation problem lies in the inadequate management of subsidised projects and programmes, particularly in the case of complex projects involving multiple stakeholders. This results in a lack of coordination, cooperation and efficiency. Implementation can be improved by streamlining project organisation and cooperation between all those involved, through systematic progress reports and rapid escalation channels.

Increase the impact of subsidies by using existing indicators

Ultimately, the extent to which a given subsidy achieves its intended effects is decisive. Subsidies must therefore be subject to appropriate performance reviews. However, this requires a subsidy office to gain a clear understanding of how the subsidy will work as early as during its design phase, and to provide indicators for reviewing the achievement of objectives. Nevertheless, the SFAO sees the greatest potential for improvement in the use of these indicators. In order to manage subsidies, it is essential that the information obtained using indicators is also communicated appropriately to the decision-makers and incorporated into their processes. Monitoring that meets the needs of the recipients in terms of time and content can facilitate this and create added value for all parties involved.

Original text in German

Prise de position générale de l'Administration fédérale des finances

L'AFF remercie le CDF pour la coopération constructive et l'opportunité de commenter ce rapport. L'AFF accepte la recommandation et elle mettra en œuvre rapidement les mesures nécessaires.

Texte original en allemand

1 Mission et déroulement

1.1 Contexte

En 2022, les dépenses totales de la Confédération s'élevaient à quelque 81,2 milliards de francs, dont 48,5 milliards (59,7 %) de subventions¹. Ces dernières représentent donc la majorité des dépenses. L'octroi de subventions permet à la Confédération de soutenir de nombreuses tâches d'intérêt général, sans devoir les gérer elle-même au quotidien. La Confédération aide ainsi les bénéficiaires extérieurs à l'administration fédérale qui disposent des capacités et de l'expérience appropriées pour accomplir une tâche.

Sur le plan juridique, les subventions englobent les aides financières et les indemnités. Une aide financière permet à la Confédération d'assurer ou de promouvoir la réalisation d'une tâche d'intérêt public que le bénéficiaire a décidé d'assumer. Une indemnité vise à atténuer ou à compenser les charges financières que le bénéficiaire doit supporter en exécutant des obligations du droit fédéral.

La figure 1 indique qu'en 2022, la plupart des subventions relevaient du Département fédéral de l'intérieur (DFI ; 20,5 milliards de francs), suivi par le Département fédéral de l'économie, de la formation et de la recherche (DEFR ; 12,8 milliards) et le Département fédéral de l'environnement, des transports et de la communication (DETEC ; 9,9 milliards). Ces trois départements ont accordé globalement près de 90 % des subventions.

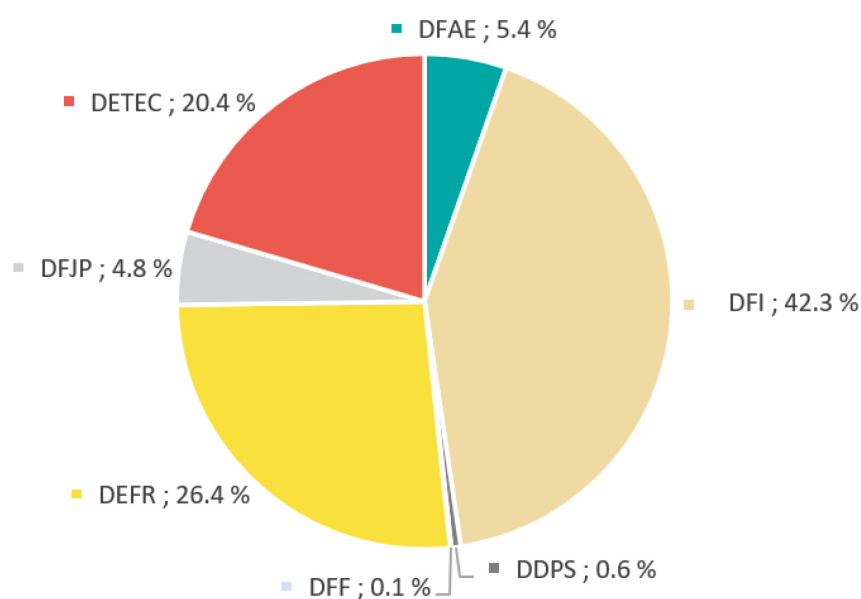


Figure 1 : Répartition des subventions entre les départements en 2022 (en %).

¹ Uniquement les aides financières et les indemnités, sans les autres subventions (par ex. avantages monnayables en raison de cautionnements et de garanties, prêts à taux réduit ou prestations en nature et services accordés à des conditions avantageuses) qui ne figurent pas dans la base de données de la Confédération relative aux subventions.

Ces dernières années, la Confédération a régulièrement développé ses subventions, alors que le Conseil fédéral a identifié un potentiel d'économies et de réformes en la matière (cf. digression). La figure 2 présente l'évolution des subventions, qui sont passées de 35,8 milliards de francs en 2013 à 48,5 milliards en 2022, soit une croissance moyenne de 3,9 % par an. Le volume des subventions versées par la Confédération a encore sensiblement augmenté pendant les années marquées par le coronavirus, notamment. Pour atténuer les effets de la pandémie, la Confédération a octroyé des subventions de plus de 14 milliards de francs en 2020, de plus de 13 milliards en 2021 et de près de 4 milliards en 2022. Cette dernière année, le volume total des subventions avait progressé de plus d'un tiers par rapport à celui de 2013.

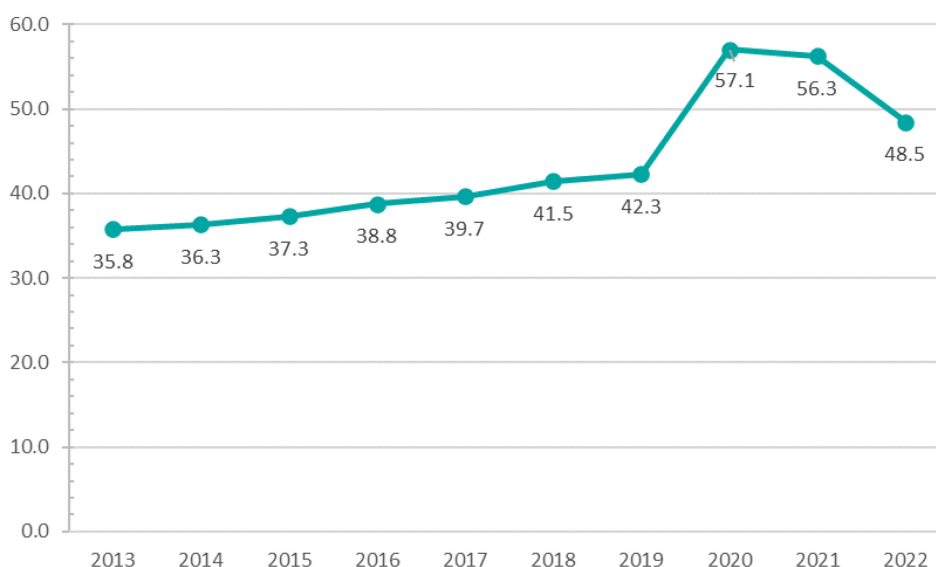


Figure 2 : Évolution des subventions entre 2013 et 2022 (en milliards de francs).

Digression : examen des subventions

Conformément à l'art. 5 de la loi sur les subventions (LSu), le Conseil fédéral est tenu d'examiner périodiquement, tous les six ans au moins, si les dispositions relatives aux subventions dans les lois spéciales sont conformes aux principes de la LSu. Jusqu'en 2008, l'Administration fédérale des finances (AFF) vérifiait les subventions de manière globale sur mandat du Conseil fédéral, l'Assemblée fédérale étant informée des résultats sous la forme d'un rapport sur les subventions.

Dans le dernier rapport sur les subventions, qui date de 2008², le Conseil fédéral avait identifié un besoin de réforme pour 70 des 228 subventions examinées. Il estimait le potentiel d'économies à 104 millions de francs au total. En 2017, le Contrôle fédéral des finances (CDF) a vérifié si les mesures visant des économies durables avaient été mises en œuvre a posteriori³. Pour ce faire, il a comparé les dépenses de 2016 à 70 crédits de subventionnement identifiés comme nécessitant une intervention.

² Cf. rapport 2008 du Conseil fédéral sur les subventions, 30 mai, <https://www.fedlex.admin.ch/eli/fga/2008/1144/fr>.

³ « Mise en œuvre des mesures prises depuis 2008 dans le domaine des subventions » (n° d'audit : 17575), disponible sur le site Internet du CDF.

Le CDF a constaté que les économies escomptées avaient été réalisées pour à peine un cinquième des subventions. Le volume total des 70 crédits de subventionnement a cependant augmenté de 2,8 milliards de francs (28,3 %). Même si l'on souhaite endiguer la croissance des dépenses en examinant les subventions, la non-diminution du total de ces dernières s'expliquait surtout par l'absence de volonté politique au sein du Parlement.

1.2 Objectif de l'audit

Le présent rapport de synthèse consolide les enseignements tirés des précédents audits du CDF en matière de subventions. L'analyse sous-jacente vise à identifier les constats ou schémas récurrents dans les différents audits pour déterminer les principaux défis liés à l'octroi de subventions et proposer des améliorations. Des exemples concrets issus de l'activité d'audit du CDF illustrent ces défis.

1.3 Étendue et principes de l'audit

Le présent rapport récapitule les principaux enseignements tirés de l'activité d'audit du CDF en matière de subventions. Pour ce faire, 36 rapports d'audit établis entre 2018 et 2022 ont été analysés. La figure 3 indique leur répartition entre les différents départements.

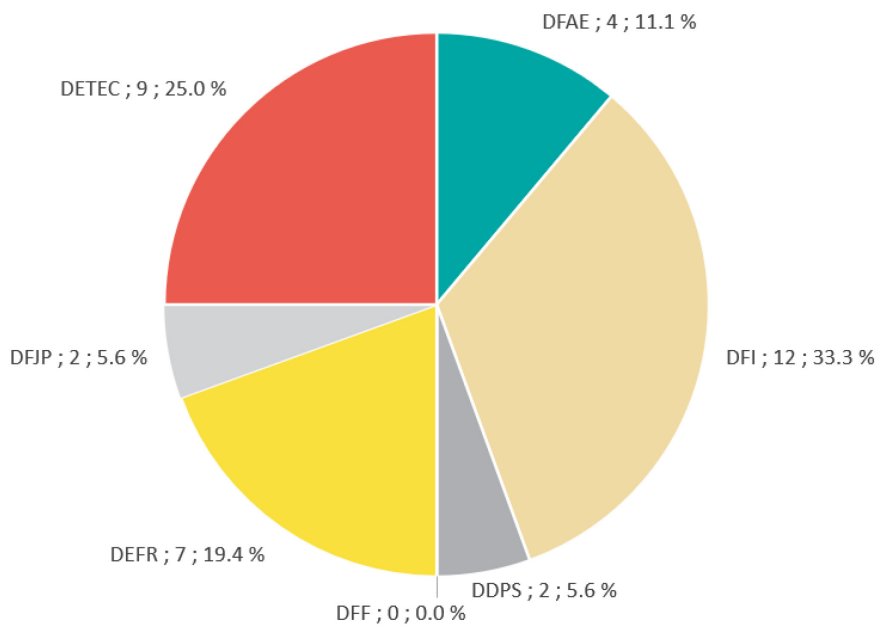


Figure 3 : Répartition des rapports d'audit analysés entre les départements (nombre et pourcentage).

L'analyse porte exclusivement sur les recommandations du CDF. Les aspects que celui-ci a évalués favorablement ne figurent donc pas dans ce rapport. Dans l'ensemble, 90 recommandations ont été réparties dans les trois catégories principales suivantes : conception, mise en œuvre et impact⁴. La teneur des recommandations a ensuite été affectée à des sous-catégories en fonction des problématiques identifiées. La figure 4 indique la fréquence de la problématique et le potentiel d'optimisation.

Fréquence de la problématique et potentiel d'optimisation

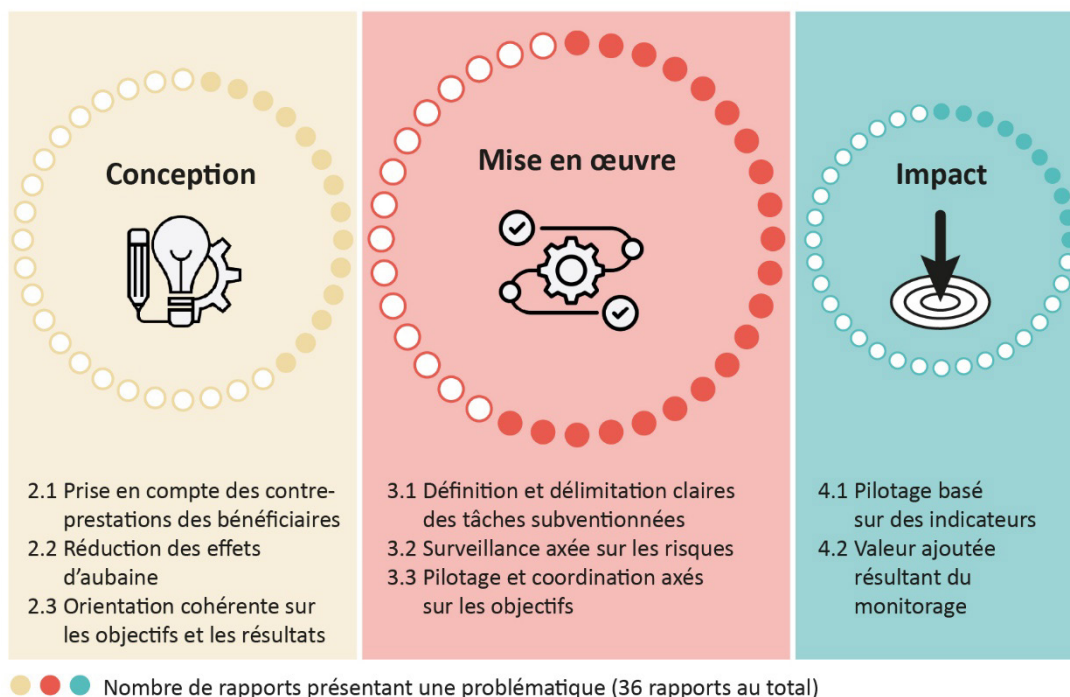


Figure 4 : Fréquence de la problématique et potentiel d'optimisation (nombre de rapports).

Les sous-catégories comprenant le plus de recommandations sont exposées en détail dans les chapitres 2 à 4. Elles concernent huit aspects de l'octroi de subventions qui présentent le plus grand potentiel d'optimisation selon le CDF.

Exécuté sous la direction de Daniel Aeby, l'audit a été réalisé par Melissa Rickli, Roger Pfiffner (responsable d'audit), Alkuin Kölliker et Dieter Lüthi entre le 15 août 2022 et le 23 mai 2023, avec des interruptions.

⁴ Ces 90 recommandations sont issues de 26 rapports d'audit. Elles ont été affectées à plusieurs catégories lorsque leur teneur le nécessitait. Les dix autres rapports d'audit analysés, dont six audits liés au COVID-19 datant de 2020, ne comportaient aucune recommandation.

1.4 Entretien final

L'entretien final a eu lieu le 20 octobre 2023 en présence, pour l'AFF, du sous-directeur (responsable Politique des dépenses) et de la responsable Services d'état-major et questions fondamentales et, pour le CDF, du responsable d'audit, du cadre responsable de l'audit et du responsable de mandat.

Le CDF adresse ses remerciements pour le soutien accordé et rappelle que la surveillance de la mise en œuvre des recommandations incombe aux directions des offices.

CONTRÔLE FÉDÉRAL DES FINANCES

2 Conception

La Confédération dispose d'une loi fédérale sur les aides financières et les indemnités (Loi sur les subventions, LSu) depuis 1990. Celle-ci vise à s'assurer que les subventions versées par la Confédération sont suffisamment motivées, sont allouées selon des principes uniformes et que leur but sera atteint de manière économique et efficace. La LSu étant une loi-cadre, elle doit être précisée dans des lois et ordonnances spéciales en vue d'une subvention spécifique. Les offices chargés d'octroyer des subventions élaborent ensuite un modèle d'exécution sur cette base. Ils définissent les processus opérationnels et les conditions d'octroi dans des instructions, des guides et d'autres documents de travail.

Dans 14 des audits des subventions analysés (39 %), le CDF a identifié des problèmes au niveau du modèle d'exécution et formulé au total 27 recommandations aux unités administratives responsables en vue d'une amélioration. La plupart de ces recommandations concernaient les prestations propres des bénéficiaires, les effets d'aubaine éventuels et l'absence d'orientation sur les résultats. Il est possible en l'espèce d'accroître l'efficacité des offices responsables et d'alléger le budget de la Confédération.

2.1 Prise en compte insuffisante des prestations propres que l'on peut raisonnablement attendre des bénéficiaires

Les subventions doivent être nécessaires et suffisamment motivées. Selon les art. 6 et 7 LSu, des aides financières peuvent être versées lorsqu'une tâche ne peut pas être dûment accomplie sans ce soutien et que les efforts d'autofinancement qu'on peut attendre du requérant ont été exécutés. En d'autres termes, les bénéficiaires de subventions doivent épuiser les autres possibilités de financement et fournir la prestation propre que l'on peut raisonnablement attendre d'eux en raison de leur capacité financière. En général, les lois et les ordonnances fixent un taux d'encouragement maximum. Les offices chargés d'octroyer des subventions doivent calculer le taux d'encouragement effectif. Ils veillent ainsi à ce que dans une situation concrète, ce taux soit déterminé en fonction des intérêts de la Confédération, des bénéficiaires concernés et de leurs capacités de financement.

Le CDF était d'avis que l'évaluation de la nécessité et de l'étendue des subventions, notamment, pouvait être améliorée (cf. exemple 1 ci-après). Parfois, le droit à une subvention et son montant n'étaient pas compréhensibles, car il n'y avait aucun critère objectif pour évaluer la capacité économique du bénéficiaire. Le CDF a fréquemment constaté qu'en dépit de critères existants, l'examen de la capacité financière des bénéficiaires de subventions n'était pas assez systématique. Même lorsque les requérants disposaient d'une forte assise financière et que des contributions d'encouragement élevées étaient accordées, la prestation propre que l'on peut raisonnablement attendre des bénéficiaires n'était pas suffisamment prise en compte. Les offices chargés d'octroyer des subventions ne pouvaient alors pas envisager de les réduire ou de les supprimer.

Parfois, les taux n'étaient pas plafonnés pour déterminer la part maximale des coûts imputables pouvant être couverts par les aides financières. Lorsque des plafonds étaient définis, les demandes des requérants en vue d'une couverture maximale des frais n'étaient pas suffisamment motivées et faisaient l'objet d'un examen trop peu critique de la part des offices chargés d'octroyer des subventions.

Par ailleurs, le CDF a constaté que la capacité financière des bénéficiaires potentiels n'était pas toujours prise en compte de manière suffisante lors de la fixation et de l'examen régulier des indemnités forfaitaires. Aucune prise en charge appropriée des coûts par les bénéficiaires n'était donc garantie.

Exemple 1 : rentabilité des aides financières versées à des organisations externes – Office fédéral de l'agriculture (n° d'audit 17159)

Le CDF a examiné certaines contributions de l'Office fédéral de l'agriculture (OFAG), notamment la nécessité et la rentabilité des subventions. Huit aides financières, indemnités ou conventions de prestations dans les domaines de la vulgarisation agricole, de la recherche agronomique, de la sélection végétale et des aides à la production végétale ont été contrôlées (montant total d'environ 135 millions de francs).

La plupart des bénéficiaires de subventions examinés disposaient de fonds propres faibles. Dans l'élevage et la promotion des ventes, on recensait toutefois également des associations financièrement solides dont les fonds propres pouvaient sensiblement excéder les dépenses annuelles. Dans la majorité des cas examinés, leur capacité financière n'a cependant été ni vérifiée ni documentée, comme l'a constaté le CDF. L'OFAG n'a pas envisagé d'exiger de ces organisations une prestation propre plus élevée, ce qui contrevient aux principes de l'économicité et à la LSu.

En outre, le Conseil fédéral a complété en 2016 l'ordonnance sur l'élevage de façon à ce que les indemnités puissent être relevées rétroactivement. Par la suite, l'OFAG a augmenté les taux forfaitaires pour épuiser le montant des subventions inscrit au budget, même en cas de recul de la performance. En 2016, il a ainsi versé près de 1,5 million de francs de plus que ce qui était prévu avec les prestations forfaitaires précédentes. Selon le CDF, cette augmentation était contraire aux principes de la LSu, selon lesquels des aides financières doivent être versées lorsqu'une tâche ne peut pas être dûment accomplie sans elles. Enfin, les prestations fournies par les bénéficiaires se fondaient sur les tarifs inférieurs. La tâche aurait donc été exécutée même sans relèvement des contributions.

Appréciation

Le montant d'une aide financière devrait se baser sur la capacité financière déterminée des bénéficiaires, en essayant toujours de trouver un équilibre entre l'exigence de prestations propres et l'égalité de traitement des bénéficiaires de subventions (cf. recommandation 1, point 2.2). Il est important que la prestation propre que l'on peut raisonnablement attendre de ces bénéficiaires soit évaluée et documentée selon leur capacité économique et des critères compréhensibles. De plus, il faut définir précisément sous quelle forme les bénéficiaires doivent fournir des prestations propres et l'ampleur de ces dernières. Le taux d'encouragement effectif ne devrait correspondre au taux d'encouragement maximal que dans des cas dûment justifiés.

Des tarifs forfaitaires ne permettent pas d'adapter les aides financières et les indemnités à la capacité financière individuelle des bénéficiaires. Le principe d'une gestion administrative efficace s'applique en l'espèce. Toutefois, la capacité financière des bénéficiaires potentiels doit impérativement être prise en compte lors de l'examen régulier et de la redéfinition des tarifs. Si elle croît au fil du temps, le tarif forfaitaire doit diminuer.

2.2 Efficacité des subventions menacée par les effets d'aubaine

Selon l'art. 1 LSU, les aides financières et les indemnités sont octroyées uniquement lorsque le but auquel elles tendent sera atteint de manière économique et efficace. Pour ce faire, le montant de l'aide financière est déterminé en fonction des intérêts de la Confédération et des bénéficiaires (art. 7 LSU ; art. 10 LSU pour les allocations). Dans la pratique, des effets d'aubaine menacent cependant la rentabilité et l'efficacité des subventions. On parle d'effet d'aubaine lorsque le changement de comportement souhaité au niveau du bénéficiaire se serait produit partiellement ou intégralement même sans la subvention. Cet effet est observé en premier lieu avec les aides financières : plus une subvention est versée selon le « principe de l'arrosoir », plus un effet d'aubaine est probable.

Lors de ses audits des subventions, le CDF a constaté que les offices chargés d'octroyer celles-ci ne comprennent parfois pas assez le comportement des bénéficiaires potentiels pour concevoir des subventions présentant un effet incitatif élevé et éviter ou réduire ainsi les effets d'aubaine. En particulier, le propre intérêt des requérants dans l'accomplissement d'une tâche est peu pris en considération (cf. exemple 2). Par conséquent, des prestations ont été subventionnées alors que le bénéficiaire les aurait très probablement fournies même sans les contributions accordées. L'effet d'aubaine s'est donc traduit par une perte d'efficacité et de rentabilité.

Enfin, le CDF a identifié des indices laissant penser que les autres incitations à accomplir une tâche (par ex. subventions cantonales) ne sont pas examinées de manière systématique et dès lors pas toujours prises en compte dans le calcul des contributions.

Exemple 2 : audit de subventions, Office fédéral de l'aviation civile (n° d'audit 19375)

Le financement spécial du trafic aérien (FSTA) permet à l'Office fédéral de l'aviation civile (OFAC) d'octroyer des aides financières pour des projets en relation avec le trafic aérien. La Confédération a ainsi soutenu financièrement la rénovation totale de l'aérodrome militaire de Gstaad-Saanen (FGGS) en utilisant cet instrument. Elle a cofinancé cinq hangars et contribué à hauteur d'environ 5 millions de francs au projet global de 30,6 millions.

Lors de l'audit des subventions de 2020, le CDF a constaté que l'OFAC disposait d'un processus d'évaluation structuré pour les aides financières provenant du FSTA. L'intérêt propre du requérant était un critère figurant aussi bien dans le formulaire de demande que dans le questionnaire d'évaluation. Le CDF a néanmoins conclu à l'existence d'un effet d'aubaine en s'appuyant sur plusieurs observations. Le niveau d'exécution des bâtiments était élevé à très élevé. Les décomptes ont également révélé des coûts effectifs supérieurs à ceux qui avaient été estimés lors de la demande. Les contributions disponibles ont donc été entièrement épuisées. En revanche, les capacités disponibles ne l'ont été que rarement. Par ailleurs, l'extension d'un hangar loué à Air Glacier a été cofinancée, Air Glacier ayant participé au projet global par l'intermédiaire d'un don. Enfin, le CDF a remarqué qu'une partie du hangar servait également à l'organisation d'événements. Il estime dès lors que l'existence de l'aérodrome présente un intérêt propre élevé et qu'il y a de ce fait un effet d'aubaine.

De plus, le CDF a noté que les autres subventions octroyées devaient figurer dans les demandes standardisées relatives à un projet. Ces documents ne permettaient toutefois pas de savoir comment les informations requises étaient évaluées et traitées par l'OFAC. Dans le questionnaire d'évaluation, les indications sur les autres subventions ou contributions d'encouragement n'étaient ni commentées ni évaluées. Il n'y avait donc aucun justificatif de la nécessité effective des subventions fédérales pour rénover l'aérodrome.

Appréciation

Il est important de tenir compte des effets d'aubaine dès la conception et de prévoir des dispositifs appropriés pour les réduire lors de la mise en œuvre, en particulier pour les aides financières. Une attention particulière doit être portée aux effets d'aubaine même lorsque l'élasticité des prix est faible, c'est-à-dire lorsque l'offre et la demande réagissent peu aux variations des prix.

Toute subvention doit être assortie d'objectifs clairement définis et se fonder sur une présentation précise du changement de comportement souhaité. Sans ces bases, les effets d'aubaine ne peuvent être ni identifiés ni réduits.

Pour diminuer la probabilité des effets d'aubaine, les offices chargés d'octroyer des subventions devraient limiter autant que possible le cercle des bénéficiaires. Les subventions répondant au « principe de l'arrosoir » sont à éviter.

Il convient de s'interroger sur le subventionnement de projets qui sont décidés avant qu'un encouragement soit examiné. Dans de tels cas, le projet sera très probablement mis en œuvre même sans subvention. Cela vaut également pour les projets présentant un grand avantage pour les exécutants.

Il faut analyser séparément l'effet incitatif de la subvention pour les principaux groupes de bénéficiaires afin d'identifier les effets d'aubaine, l'objectif étant de comprendre l'intérêt propre des bénéficiaires potentiels et de déterminer le comportement souhaité et l'ampleur de cette incitation. Une réduction des contributions sera prévue pour les bénéficiaires présentant un intérêt propre élevé. En principe, les bénéficiaires potentiels qui adopteraient le comportement souhaité même sans incitation financière seront exclus de l'encouragement.

Des effets d'aubaine sont probables chez les bénéficiaires de subventions dont le soutien financier ne représente qu'une faible part des coûts imputables (par ex. de 10 % à 20 %). Lors de la révision des critères d'encouragement, il faudrait déterminer s'il est nécessaire de continuer à les soutenir.

Compte tenu des défis mentionnés, les offices chargés d'octroyer des subventions ont besoin du soutien supplémentaire de l'AFF tant pour la conception que pour l'examen périodique des subventions au sens de l'art. 5 LSu. L'objectif est de garantir au sein de l'administration fédérale une procédure systématique et économique pour octroyer des subventions et pour déterminer la prestation propre que l'on peut raisonnablement attendre de leurs bénéficiaires (cf. point 2.1).

Recommandation 1 (priorité 1)

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.

Prise de position de l'AFF

L'AFF accepte la recommandation. Pour l'AFF, l'efficacité économique est un critère central lors de l'octroi de subventions. Les fonds doivent être utilisés de manière ciblée et avoir le plus grand impact possible. Pour y parvenir, les incitations destinées aux bénéficiaires de

subventions doivent être correctement définies. La question des effets d'aubaine et de la performance économique est déjà discutée dans le guide d'élaboration des rapports sur les subventions dans les messages et dans le questionnaire pour l'examen des subventions. L'AFF examinera comment elle peut accorder davantage d'importance à ces thèmes afin d'en accroître la sensibilisation auprès des offices qui accordent des subventions.

Texte original en allemand

2.3 Souvent, les subventions ne sont pas axées sur les résultats

Les subventions sont une forme de soutien financier qui incite à atteindre un objectif social ou politique. L'art. 1 LSu exige que le but auquel elles tendent soit atteint de manière efficace. Dans la pratique, les résultats souhaités sont toutefois conformes aux attentes uniquement lorsque la subvention est axée sur ceux-ci et sur les objectifs.

Dans ses audits des subventions, le CDF a maintes fois déploré l'orientation insuffisante sur les résultats. Le plus souvent, les modèles d'impact sous-jacents des subventions étaient contestés, car les objectifs poursuivis n'étaient pas assez concrets pour pouvoir effectivement vérifier l'impact de la subvention ou les mesures soutenues étaient inappropriées pour atteindre les objectifs souhaités (cf. exemple 3). De plus, il n'y avait pas d'indicateurs pour mesurer les principaux résultats et prestations. Des chiffres-clés étaient certes fournis sous une forme quelconque, mais ils ne couvraient pas totalement les objectifs stratégiques ou opérationnels.

En outre, les offices chargés d'octroyer des subventions ne tenaient parfois pas suffisamment compte des facteurs d'influence critiques dans la conception de la subvention. Ils ne pouvaient dès lors pas comprendre les conditions-cadres susceptibles de mettre en péril ou d'affecter la réussite des subventions. Il n'y avait donc aucune surveillance régulière des risques, alors qu'elle aurait pu leur fournir des informations sur les problèmes liés à la mise en œuvre et à l'impact. Le CDF a plusieurs fois critiqué l'absence de ces systèmes d'alerte précoce dans des projets et programmes complexes.

Exemple 3 : audit des subventions en faveur du tir, Groupement Défense – Commandement de l'Instruction (n° d'audit 20444)

La loi sur l'armée stipule que les personnes astreintes au service militaire doivent effectuer des exercices annuels de tir. Le Département fédéral de la défense, de la protection de la population et des sports (DDPS) soutient les sociétés de tir reconnues pour les exercices effectués avec les armes et les munitions d'ordonnance. Ces sociétés peuvent se procurer des munitions d'ordonnance à un prix préférentiel pour des exercices de tir supplémentaires qui vont au-delà du mandat légal. La remise de munitions à ce tarif préférentiel vise à conserver la dextérité au tir des conscrits.

Le CDF a calculé que 6,5 millions de francs avaient été consacrés en 2019 à la remise de cartouches de fusil GP11 à un tarif préférentiel. Celles-ci ne sont plus utilisées par l'armée depuis la mise hors service du fusil semi-automatique 57 en 2014. À titre de comparaison, les cartouches GP90 pour les fusils actuellement employés par l'armée ont bénéficié d'une part de subvention sensiblement inférieure (3,5 millions de francs). De plus, les cartouches GP11 sont bien plus chères que les nouvelles munitions. Si le subventionnement des munitions était davantage axé sur le tir avec les armes actuelles de l'armée, la dextérité des militaires pourrait être conservée de manière plus efficace et plus économique.

Appréciation

Lorsqu'ils conçoivent des subventions, les offices chargés de les octroyer doivent acquérir une compréhension précise des principales interactions et prévoir des instruments pour vérifier l'impact. Il faut notamment veiller à pouvoir énoncer de manière fiable les effets d'une subvention. Si des faits complexes ne peuvent pas faire l'objet d'une mesure directe, un certain nombre d'indicateurs pertinents devrait au moins illustrer les interactions significatives. Dans le cas des aides financières, cela implique de présenter clairement le changement de comportement souhaité chez le bénéficiaire. Ces offices doivent s'assurer que le comportement a effectivement changé et que cela a l'impact escompté.

Les offices chargés d'octroyer des subventions devraient également identifier les facteurs d'influence critiques et les obstacles potentiels qui mettent en péril la réussite d'une subvention sur le long terme. Ils doivent déterminer le monitoring de ces facteurs critiques pendant la mise en œuvre et leur maîtrise si un événement se produit. Idéalement, des seuils d'intervention et des stratégies de lutte seront définis afin que l'office concerné sache quand et comment il doit intervenir pour corriger la situation.

Il convient d'identifier précocement les éventuels conflits d'objectifs avec d'autres subventions ainsi que les intérêts divergents des acteurs concernés et de prendre des mesures pour y remédier.

3 Mise en œuvre

Incitant à atteindre un objectif politique ou sociétal, les subventions ne peuvent toutefois jamais bénéficier à tous les acteurs du marché. Des dispositifs doivent être mis en place pour veiller à ce que les subventions financées par l'argent des contribuables soient obtenues de manière licite et utilisées conformément à leur but. L'art. 1 LSU exige également que les subventions soient allouées selon des principes uniformes et équitables. De plus, les bénéficiaires de subventions doivent mener à bien les tâches au moindre coût et avec le minimum de formalités administratives (art. 7 et 10 LSU).

Dans 21 des audits des subventions analysés (58 %), le CDF a identifié des problèmes de mise en œuvre et formulé 60 recommandations aux unités administratives responsables en vue d'une amélioration. Le CDF résume ci-après les principaux aspects problématiques.

3.1 Efficacité réduite en raison d'une délimitation insuffisante des tâches subventionnées

Les offices chargés d'octroyer des subventions doivent organiser efficacement cet octroi et veiller à ce que le rapport formalités-avantages soit favorable. De leur côté, les requérants et les bénéficiaires de subventions doivent garantir que la tâche peut être menée à bien au moindre coût (art. 7 et 10 LSU). Ils ne peuvent prendre en compte que les coûts effectivement supportés, pour autant qu'ils aient été absolument nécessaires à un accomplissement approprié de la tâche (art. 14 LSU). En cas de subventions indûment perçues, l'autorité compétente peut révoquer la décision correspondante et demander une restitution partielle ou totale de la subvention (art. 30 LSU).

Dans les audits des subventions du CDF, l'adéquation et la rentabilité des subventions ont été plus ou moins remises en question. Les problèmes découlaient en premier lieu d'une description insuffisante des tâches subventionnées. Tant dans les conventions de prestations que dans les décomptes de frais, il était souvent difficile de délimiter les prestations donnant droit à une subvention et les autres prestations non subventionnées (cf. exemple 4). Pour les contributions-programmes, la distinction entre les prestations soutenues par la Confédération et celles financées par les cantons n'était pas assez claire. Dans d'autres cas, la délimitation entre les tâches subventionnées et les prestations marchandes non subventionnables était insuffisante. Dans tous les cas, cela a engendré des problèmes de surveillance, car l'utilisation adéquate et économe des ressources n'a pas pu être vérifiée. Les décomptes des frais d'exploitation des bénéficiaires de subventions qui n'étaient pas assez transparents et compréhensibles pour opérer une distinction claire entre les dépenses donnant droit à une subvention et les autres ont posé des difficultés similaires. Par conséquent, trop de prestations ont été imputées à la Confédération et/ou le principe de subsidiarité a été enfreint. Des prestations marchandes non subventionnables ont été proposées par l'intermédiaire de la Confédération au lieu de l'être sur le marché ou à un échelon inférieur de l'État. Dans ce contexte, le CDF a constaté une certaine réticence des offices chargés d'octroyer des subventions à demander résolument la restitution des subventions en cas de décomptes erronés ou de versements trop élevés.

Ces offices ont également dû faire face à un autre défi : définir des incitations appropriées en vue d'une utilisation efficace des ressources par les bénéficiaires. En l'espèce, la difficulté consistait à trouver le juste équilibre entre contrôle et flexibilité. D'une part, les offices chargés d'octroyer des subventions doivent s'assurer que seules les prestations effectivement fournies sont prises en compte et que les coûts éventuels d'une gestion inefficace de l'entreprise des bénéficiaires sont systématiquement imputés aux responsables concernés. D'autre part, le système de financement ou d'indemnisation mis en place par l'organisme de subventionnement ne doit pas être trop complexe. Le CDF a constaté à maintes reprises que les systèmes de financement très détaillés se traduisaient par une charge administrative excessive. De plus, les modalités de financement offraient une marge de manœuvre trop réduite aux bénéficiaires opérant dans un environnement incertain et trop de risques leur étaient transférés. Il convient de noter que cette problématique concernait notamment les subventions allouées dans une situation de crise ou d'urgence (par ex. pendant la pandémie de coronavirus) ou celles qui visaient à encourager l'innovation de manière ciblée. Dans de tels cas, un système strict de financement ou d'indemnisation réduisait la volonté des bénéficiaires d'accomplir la tâche subventionnée.

Exemple 4 : audit de la subvention pour le contrôle du lait, Office fédéral de la sécurité alimentaire et des affaires vétérinaires (n° d'audit 19503)

Les organisations nationales de producteurs et d'utilisateurs de lait mandatent le laboratoire Suisselab AG pour le contrôle qualité du lait. L'Office fédéral de la sécurité alimentaire et des affaires vétérinaires (OSAV) subventionne les contrôles du lait de droit public. Les frais administratifs et les coûts de développement du contrôle du lait ne font pas partie des dépenses donnant droit à une subvention. Au total, un montant de 6,3 millions de francs a été versé pour les années 2016 et 2017.

Le CDF a vérifié les subventions versées à Suisselab AG en 2016 et en 2017. L'analyse des coûts a révélé que des dépenses relatives à l'administration et au développement des contrôles du lait, non admises par l'ordonnance sur le contrôle du lait, avaient été subventionnées. En outre, certains coûts ne correspondaient pas à des dépenses effectives. Il s'agissait principalement de coûts d'amortissement supérieurs aux investissements. Cela va à l'encontre de l'art. 14 LSu, selon lequel ne sont prises en compte que les dépenses effectivement supportées, pour autant qu'elles aient été absolument nécessaires. De plus, les efforts d'autofinancement que l'on peut raisonnablement attendre du bénéficiaire n'ont pas été pris en considération et les subventions couvraient presque l'intégralité de ses coûts totaux. Enfin, le CDF a relevé un manque de transparence et de traçabilité dans la comptabilité analytique d'exploitation fournie par Suisselab AG pour justifier les coûts du contrôle du lait.

Le CDF en a conclu que l'OSAV avait versé pendant la période sous revue des subventions indues de l'ordre de 1,9 million de francs et devait demander leur restitution sur la base de l'art. 30 LSu.

Appréciation

Un office chargé d'octroyer des subventions doit décrire précisément les tâches subventionnées dans les conventions de prestations et les délimiter clairement des tâches non subventionnées. C'est le seul moyen de vérifier l'utilisation adéquate et économe des ressources. Cette condition doit être mise en place dès la conception de la subvention.

Les règles d'octroi et d'utilisation des contributions-programmes doivent être précisées pour garantir la subsidiarité des subventions fédérales. Il faut opérer une distinction claire entre les tâches et les prestations concrètes de la Confédération et celles des cantons. Des conditions et des critères précis évitent un octroi des subventions selon le « principe de l'arrosoir ».

Lorsque la surveillance révèle que le bénéficiaire d'une subvention a reçu trop d'argent de la Confédération, il faut en exiger la restitution ou compenser ce montant avec une future subvention.

Les offices chargés d'octroyer des subventions doivent limiter au strict nécessaire la charge administrative liée à l'examen des demandes et au règlement des subventions. Des outils informatiques conviviaux peuvent contribuer à améliorer l'efficacité des informations fournies aux requérants, de la demande proprement dite et du contrôle de gestion.

Ces offices doivent veiller à une utilisation adéquate et économe des ressources par les bénéficiaires, par exemple grâce à des incitations ciblées qui accroissent l'intérêt propre de ces derniers pour une exécution économique de la tâche. Premièrement, un office chargé d'octroyer une subvention peut s'assurer que seules les tâches donnant droit à celle-ci et effectivement réalisées sont rémunérées. Deuxièmement, les coûts d'une fourniture de prestations inefficace doivent systématiquement être imputés aux bénéficiaires de subventions. Des objectifs clairs et l'exigence de prestations propres élevées contribuent également à promouvoir l'efficacité. En l'espèce, des garanties de déficit sont inappropriées.

3.2 Surveillance peu axée sur les risques

Les offices chargés d'octroyer des subventions s'assurent que les bénéficiaires accomplissent leurs tâches d'une manière adéquate et aux conditions qui leur ont été imposées. Depuis la modification de l'art. 25 LSu au 1^{er} janvier 2022, ils doivent établir à cet effet des plans de contrôle ajustés aux risques. Ces plans entendent garantir des contrôles non seulement efficaces, mais également économiques. Grâce à l'orientation sur les risques, les contrôles se concentrent sur les risques spécifiques au type de subvention concerné et la charge correspondante est raisonnable par rapport au risque.

Dans ses audits des subventions, le CDF a constaté à plusieurs reprises des manquements dans la facturation des coûts selon le droit des subventions qui réduisaient l'efficacité de la surveillance. Soit la facturation était incorrecte et incomplète, soit elle manquait de transparence et de clarté. Cette critique du CDF concernait notamment les bénéficiaires qui tiennent une comptabilité par secteurs, le justificatif des coûts totaux et la gestion des coûts supplémentaires imprévus. En l'espèce, les contrôles visant au respect des dispositions sur les subventions étaient les plus compliqués.

Le CDF a également identifié un potentiel d'amélioration dans l'orientation de la surveillance sur les risques (cf. exemple 5). Avant que les offices chargés d'octroyer des subventions soient tenus dès 2022 d'établir des plans de contrôle ajustés aux risques, la

surveillance était rarement axée sur ces derniers et ces plans faisaient défaut. Soit l'objet de l'audit et les bénéficiaires n'étaient pas contrôlés en fonction des risques, soit l'intervalle des vérifications n'était pas fixé selon les risques, ce qui ne permettait pas d'axer les contrôles sur l'essentiel et de les réaliser plus efficacement. Les contrôles axés sur les risques présentaient parfois des possibilités de développement et d'optimisation. Par exemple, les unités administratives avaient omis de mettre régulièrement à jour l'analyse des risques et d'adapter les contrôles.

Exemple 5 : audit de subventions des ONG partenaires suisses du domaine humanitaire, Direction du développement et de la coopération (n° d'audit 21364)

La Direction du développement et de la coopération (DDC) octroie des contributions-programmes à des organisations non gouvernementales (ONG) partenaires suisses (ONG partenaires) pour leurs activités en matière de coopération internationale. Entre 2021 et 2022, des contributions de 270 millions de francs ont été versées à 27 organisations.

Pour la période allant de 2021 à 2024, la DDC a fixé de nouveaux critères applicables à la procédure de candidature et d'admission des contributions-programmes. Les critères d'admission tenaient compte des risques de défaillance dans la gestion, de non-respect des prescriptions, de manque de transparence et d'inefficacité. La plupart de ces risques étaient couverts par la certification de la fondation « Zentralstelle für Wohlfahrtsunternehmen » (ZEWU), qui est exigée des ONG partenaires.

Bien qu'il existe un concept de surveillance et que celle-ci soit appropriée, tous les contrôles ne respectaient pas les nouvelles dispositions de l'art. 25 LSu, qui exigeaient dès 2022 (avec un délai transitoire jusqu'à l'été 2022) un concept de surveillance formalisé et une surveillance ajustée aux risques spécifiques des bénéficiaires. Le concept de surveillance de la DDC n'était pas formalisé. De plus, la surveillance était axée sur les risques lors de l'octroi des conventions-programmes, mais pas lors de leur mise en œuvre. Elle se limitait pour l'essentiel à la vérification de la certification ZEWU. Des facteurs de risque significatifs, tels que les risques de gouvernance, n'étaient donc pas pris en considération (par ex. publication déficiente des intérêts des membres de l'organe de direction, aucune fonction d'audit interne, contrôles déficients des partenaires locaux et problèmes stratégiques).

Appréciation

Lorsque des subventions sont accordées sur la base de devis des requérants, les offices chargés de les octroyer doivent vérifier en détail les coûts prévisibles et les comptes annuels. Dans ce contexte, il faut s'assurer que les factures des bénéficiaires sont correctes et répertorient l'ensemble des coûts de manière transparente. Ces offices doivent en particulier veiller à ce que les taux utilisés ne dépassent pas la valeur de marché, les coûts totaux soient compréhensibles et détaillés, seules les prestations effectivement fournies soient facturées et aucun bénéfice ni réserve ne soient constitués. Les coûts imprévus doivent être exposés en toute transparence.

Pour vérifier ses subventions, chaque unité administrative doit disposer d'un plan de contrôle ajusté aux risques qui répond aux exigences de la LSu (art. 25). L'analyse des risques doit être complète. Les dispositifs de maîtrise des risques seront définis à partir des risques identifiés. De plus, l'adéquation et le caractère actuel des plans de contrôle devraient être examinés régulièrement, les adaptations requises étant apportées le cas échéant.

Pour garantir la proportionnalité de la surveillance, la charge administrative sera réduite au strict nécessaire et seuls les justificatifs effectivement utilisés seront exigés.

Lorsque la Confédération confie l'exécution de tâches fédérales aux cantons, elle doit veiller à l'aide de mesures de surveillance appropriées à ce que les prestations soient fournies de manière correcte et régulière. Au sens d'une orientation sur les risques, les cantons présentant le risque le plus élevé seront contrôlés davantage que ceux qui affichent un risque plus faible. Le cas échéant, la Confédération aidera les cantons à améliorer leurs contrôles vis-à-vis de tiers.

3.3 Uniformité et efficacité menacées par un pilotage déficient

Un pilotage opérationnel et la collaboration des acteurs concernés sont essentiels à la mise en œuvre uniforme, équitable et efficace d'une tâche subventionnée. Cela vaut en particulier pour les projets et programmes subventionnés dont la mise en œuvre relève des cantons ou de plusieurs partenaires d'implémentation. Le pilotage et la collaboration des organisations poursuivant des objectifs similaires créent des synergies et une cohérence. De même, une standardisation appropriée facilite le règlement des subventions, renforce l'égalité de traitement et réduit le risque d'erreurs.

L'une des critiques du CDF concernait l'organisation et le pilotage des projets et programmes subventionnés, par exemple en raison de l'absence d'une direction de projet, d'une organisation formelle du programme ou d'instruments de planification appropriés, ce qui engendrait des problèmes de coordination, de collaboration et d'efficacité.

La plupart du temps, le CDF a identifié des vulnérabilités dans les processus d'octroi des subventions. Le manque de standardisation des processus, l'absence de rôles clairs pour les participants ou une information insuffisante sur les procédures ont entraîné à plusieurs reprises des erreurs, des inégalités de traitement entre les bénéficiaires (cf. exemple 6), une charge supplémentaire ou une prolongation du temps de traitement. Certains processus de traitement des demandes, de mise en œuvre dans les cantons et de monitoring étaient inefficaces.

À maintes reprises, des optimisations possibles ont été identifiées dans la communication entre les offices fédéraux concernés. D'une part, les politiques sectorielles, les mesures et les intérêts spécifiques aux offices ont été trop peu coordonnés et harmonisés en raison d'un manque de communication, de sorte que des exigences parfois contradictoires ont été posées aux bénéficiaires de subventions. D'autre part, le manque de partage des informations et du savoir a été critiqué dans des projets pilotes subventionnés. Les participants n'ont donc pas pu obtenir des moyens d'assistance importants ni exploiter les expériences des autres pour optimiser le traitement des demandes et l'octroi des subventions.

Exemple 6 : audit de rentabilité de la formation à la pédagogie professionnelle, Haute école fédérale en formation professionnelle (n° d'audit 18089)

Pour enseigner, le corps enseignant des écoles professionnelles doit suivre une formation pédagogique spécifique, qui est proposée en Suisse par la Haute école fédérale en formation professionnelle (HEFP), parfois en collaboration avec d'autres hautes écoles. Propriété de la Confédération, l'HEFP est rattachée au DEFR. En 2017, son budget annuel était d'environ 46,5 millions de francs, dont 40 millions couverts par une contribution fédérale.

L'HEFP a conclu plusieurs accords de collaboration avec des institutions de formation cantonales pour la mise en place d'un certificat complémentaire de pédagogie professionnelle. Ces accords bénéficient à toutes les parties et encouragent une utilisation judicieuse de l'argent public. Par exemple, l'HEFP peut utiliser gratuitement les locaux des institutions partenaires et leur confier une partie des tâches administratives. Elle participe aux recettes. Des principes de rémunération différents ont cependant été définis dans ces accords de collaboration. Certains partenaires versaient à l'HEFP un montant forfaitaire par cours de formation, tandis que d'autres payaient un forfait par étudiant. La participation des institutions partenaires aux coûts de formation de l'HEFP divergeait donc fortement. L'indemnisation des mêmes prestations aux mêmes prix n'était pas garantie. Les motifs sous-jacents n'étaient pas compréhensibles pour le CDF, tout comme l'écart significatif entre les coûts et la satisfaction des étudiants dans les trois régions linguistiques où l'HEFP est présente.

Le CDF a recommandé à l'HEFP d'élaborer une stratégie pour encourager la collaboration avec les institutions de formation cantonales et, dans le même temps, garantir la transparence et l'égalité de traitement en matière de finances et de résultats.

Appréciation

Dans les projets subventionnés, un pilotage, une coordination et une gestion ciblés sont indispensables à l'efficacité et à l'uniformité. Les offices chargés d'octroyer des subventions doivent y veiller grâce à une organisation appropriée du projet ou du programme. La garantie d'une étroite collaboration entre la Confédération et les cantons est primordiale pour exploiter les synergies et obtenir des résultats cohérents. Lorsque plusieurs offices fédéraux participent à un projet, il faut s'efforcer en premier lieu de coordonner les intérêts des différentes politiques sectorielles et d'éviter les conflits d'objectifs afin que les exigences de la Confédération ne soient pas contradictoires.

Des rapports exposant régulièrement et systématiquement l'avancement des projets ou programmes constituent l'un des fondements du pilotage. Les offices chargés d'octroyer des subventions doivent s'assurer de l'établissement de ces rapports, même lorsque les participants au projet disposent de compétences décisionnelles restreintes. En l'espèce, il convient de définir en plus des processus clairs et rapides pour faire remonter l'information et désamorcer les problèmes d'exécution.

Une attention particulière sera accordée au partage des connaissances dans les projets pilotes et les contributions-programmes visant à promouvoir l'innovation.

4 Impact

En plus d'une motivation suffisante de leur nécessité, les subventions requièrent toujours un contrôle des résultats approprié, car le but auquel elles tendent doit être atteint de manière économique et efficace. Or, l'étendue de la réalisation effective de ce but dépend notamment de la conception de la subvention, des conditions d'encouragement, des obligations ainsi que du montant et de la durée du soutien. De plus, les subventions s'accompagnent souvent de conflits d'objectifs pouvant entraîner des effets secondaires néfastes. Il est donc important de fournir un justificatif de l'impact et de l'utilité réelle des ressources employées. Cela crée de la transparence et justifie l'utilisation de l'argent des contribuables. En outre, conformément à l'art. 5 LSu, le Conseil fédéral est tenu d'examiner périodiquement l'ensemble des subventions et de faire rapport à l'Assemblée fédérale sur les conclusions de ces examens⁵.

Dans neuf des audits des subventions analysés (25 %), le CDF a identifié des problèmes concernant l'efficacité ou l'audit de rentabilité. Au total, il a formulé quatorze recommandations pour optimiser l'impact des subventions. Les principales constatations et recommandations portaient sur les points suivants.

4.1 Ne pas se contenter de recenser les chiffres-clés, mais les utiliser également pour le pilotage

Un office chargé d'octroyer une subvention devrait acquérir une bonne compréhension de ses effets dès sa conception. Pour ce faire, il convient de définir aussi précisément que possible le changement de comportement visé. Cela vaut également pour les indicateurs permettant de vérifier l'efficacité (cf. point 2.3). Il ne faudrait toutefois pas se contenter de contrôler le degré de réalisation de l'objectif. Il est tout aussi important que les informations acquises grâce aux indicateurs alimentent les processus décisionnels et servent à piloter la subvention.

Lors de ses audits, le CDF a constaté à plusieurs reprises que les conclusions du contrôle des résultats n'étaient pas suffisamment intégrées dans les processus de décision et de pilotage des unités administratives (cf. exemple 7). Par exemple, il a déploré que les informations disponibles ne soient pas utilisées pour identifier les risques et les actions requises ou que les données existantes ne soient pas évaluées pour fournir aux acteurs concernés des renseignements supplémentaires sur l'état de la mise en œuvre, les facteurs d'influence critiques, les résultats et les facteurs de réussite.

⁵ https://www.efv.admin.ch/efv/fr/home/themen/finanzpolitik_grundlagen/subv_subvueberpruef.html.

Exemple 7 : mise en œuvre des mesures pour la réduction des micropolluants dans les eaux usées, Office fédéral de l'environnement (n° d'audit 18261)

De nouvelles dispositions sur la réduction des micropolluants dans les eaux usées sont entrées en vigueur début 2016 à la suite de la révision de la loi fédérale sur la protection des eaux. Pour pouvoir éliminer ces micropolluants qui proviennent, par exemple, de médicaments ou de produits anticorrosifs, de nouveaux procédés ont été appliqués dans les stations d'épuration. Une taxe fédérale a été mise en place pour financer les investissements nécessaires de l'ordre de 1,4 milliard de francs. Elle est perçue auprès de l'ensemble des stations suisses d'épuration des eaux usées et reversée sous forme de subvention aux installations à aménager.

Le contrôle des résultats se fondait sur une analyse de l'eau après l'exécution de la nouvelle étape de traitement. Pour mesurer l'effet de celui-ci, la Confédération a défini, en collaboration avec des spécialistes des cantons et des milieux scientifiques, douze substances qui représentent bien les différents composés traces à éliminer. Parmi les substances définies, six devaient être choisies régulièrement et les effets du traitement souhaités devaient être attestés à l'aide d'échantillons et d'analyses, une élimination moyenne d'au moins 80 % des polluants devant être atteinte. Les autorités d'exécution cantonales étaient chargées de surveiller les prises d'échantillons et les mesures, l'OFEV exerçant la haute surveillance.

En 2018, le CDF a notamment vérifié si l'OFEV exerçait sa haute surveillance de manière appropriée pour déterminer l'impact des mesures. Au moment de l'audit, seul un nombre restreint d'installations réaménagées était en service. L'OFEV a accompagné ce réaménagement et vérifié sur place l'effectivité des nouveaux procédés. Il s'est également assuré de manière informelle et par l'intermédiaire de contacts personnels que les valeurs d'épuration requises étaient atteintes. L'OFEV ne disposait pas encore d'un contrôle systématique de l'impact du réaménagement. Un processus systématique de contrôle de gestion devait encore être mis en place pour l'exercice futur de la haute surveillance.

Appréciation

Le CDF a recommandé aux offices concernés chargés d'octroyer des subventions d'étendre de manière générale le contrôle des résultats. Il entend s'assurer que les principaux objectifs sont vérifiés à l'aide d'indicateurs et que l'impact d'une subvention peut être déterminé de manière fiable.

Ces offices devraient non seulement recenser les indicateurs de performance et d'impact, mais également s'en servir pour piloter les subventions. Les indicateurs sont particulièrement utiles pour identifier les risques et les actions requises et pour fixer des seuils d'intervention en cas de problèmes. Les unités administratives doivent déterminer dès la phase de planification et de conception comment les résultats du contrôle correspondant seront utilisés et communiqués aux acteurs concernés. De même, les possibilités de référencement (*benchmarking*) dans le cadre des analyses théoriques régulières devraient être examinées lors de cette phase. Une comparaison systématique du rapport coûts-avantages des bénéficiaires de subventions similaires ou des différents modèles d'organisation peut fournir des indications sur les meilleures pratiques et permettre d'en déduire des normes.

Lorsque le contrôle des résultats révèle que les objectifs ne sont pas atteints, il faut modifier l'octroi de la subvention ou remettre en question la nécessité du subventionnement.

4.2 Créer de la valeur ajoutée pour les participants grâce au monitoring

Grâce au monitoring régulier, les offices chargés d'octroyer des subventions s'assurent que les principales exigences de cet octroi sont respectées et que les bénéficiaires de subventions satisfont aux conditions qui leur ont été imposées. Le résultat d'un audit devrait être documenté de manière compréhensible. Un monitoring peut également contribuer à mieux comprendre les processus, à découvrir des erreurs et à identifier les évolutions à prendre en compte dans les activités futures. Pour ce faire, les résultats doivent non seulement être dûment documentés, mais également communiqués aux acteurs concernés.

La plupart des offices chargés d'octroyer des subventions qui ont fait l'objet d'un audit surveillaient les processus. Les résultats de cette surveillance n'étaient cependant pas transmis aux acteurs concernés ou ils ne l'étaient que sous une forme inappropriée. Les décideurs et les bénéficiaires des subventions n'étaient donc pas informés comme il se doit des évolutions, des risques et des résultats pertinents dans la pratique (cf. exemple 8). Par exemple, le CDF a constaté à plusieurs reprises que des informations importantes pour les bénéficiaires étaient disponibles trop tardivement pour pouvoir réagir en conséquence et utiliser efficacement les ressources. De plus, la teneur de ces informations ne correspondait pas toujours aux besoins des organismes de subventionnement : par exemple, celles-ci n'englobaient pas les principaux coûts et charges, étaient peu compréhensibles et ne créaient aucune transparence réelle. Parfois, les informations transmises étaient trop détaillées, trop complexes ou tout simplement erronées pour être véritablement utiles. Pour un tiers des offices, ces difficultés découlaient des conditions imprécises du subventionnement (cf. point 4.1). Lorsqu'une subvention n'est pas conçue clairement, le monitoring présente presque toujours une faible utilité.

Exemple 8 : audit de l'introduction du dossier électronique du patient, Office fédéral de la santé publique (n° d'audit 19265)

Le 15 avril 2017, le Conseil fédéral a mis en vigueur la loi fédérale sur le dossier électronique du patient (LDEP). Dès le 15 avril 2020, les hôpitaux et les cliniques de réadaptation devaient être affiliés à une communauté (de référence) certifiée qui mettait le dossier électronique du patient (DEP) à la disposition des établissements de santé. Depuis le printemps 2020, la population suisse peut ouvrir un DEP et y archiver des informations sur ses antécédents médicaux qui sont importantes pour un traitement. Pour soutenir cette introduction, la Confédération a mis à disposition un montant maximum de 30 millions de francs en vue de la création des communautés.

La structure fédéraliste du système de santé constituait un défi majeur pour la mise en place du DEP. eHealth Suisse (eHS), le Centre de compétences et de coordination de la Confédération et des cantons, a été créé, mais il n'existe aucun service central habilité à donner des instructions pour toutes les tâches et tous les acteurs concernés. Des travaux préparatoires essentiels relevaient de la responsabilité des communautés (de référence) de droit privé, tandis que d'autres entreprises privées et des offices fédéraux proposaient des prestations de service et des composantes du DEP. La charge de coordination était dès lors considérable. L'introduction du DEP en temps opportun et la réalisation des objectifs à long terme ont été fortement entravées.

Un pilotage centralisé n'étant pas possible, la Confédération a mis l'accent sur la promotion et la mise en relation de projets décentralisés, régionaux et conformes à la stratégie. Le CDF a constaté l'absence de structures appropriées pour informer les participants (par ex. rapports mensuels ou trimestriels sur l'avancement des travaux, la réalisation des objectifs, la mise en œuvre des mesures et la situation du DEP en matière de risques). Il n'y avait également aucun moyen d'informer rapidement les décideurs de l'administration et les décideurs politiques (par ex. Conseil fédéral) sur les problèmes critiques et les risques ou de leur faire remonter les informations correspondantes. Cela aurait été utile dans une situation difficile, notamment pour compenser avec un soutien général le manque d'autorité de l'OFSP et d'eHS. Dans ce contexte, le CDF avait recommandé de mettre en place une organisation de projet ou de programme formelle avec des procédures rapides de compte-rendu et de remontée des informations pour garantir un pilotage, une coordination et une gestion ciblés.

Appréciation

Les offices chargés d'octroyer des subventions doivent veiller à ce que le monitoring couvre l'ensemble des exigences et conditions pertinentes et à ce que le résultat de l'audit soit documenté de manière compréhensible. Les conditions correspondantes doivent être mises en place dès la phase de planification et de préparation.

Le monitoring devrait être l'occasion d'envoyer un feedback régulier aux bénéficiaires de subventions et aux autres participants afin de les informer des évolutions importantes dans la pratique. Ce faisant, les offices chargés d'octroyer des subventions devraient prendre position sur les progrès accomplis et fournir des indications sur les principaux risques ou problèmes (par ex. retards). On pourrait également communiquer dans ce cadre les pratiques qui ont fait leurs preuves et celles qui doivent encore être améliorées. En l'espèce, il faut s'assurer que le feedback répond aux besoins des destinataires (moment et contenu) pour leur permettre de réagir en conséquence.

Annexe 1 : Bases légales et autres documents

Actes juridiques

Loi fédérale du 5 octobre 1990 sur les aides financières et les indemnités (Loi sur les subventions, LSU ; état au 13 février 2023)

Documents de référence

CDF : Conseils en matière de gestion des subventions (f/d)
disponible à l'adresse www.efk.admin.ch

AFF : Guide sur les plans de contrôle des subventions
disponible à l'adresse www.efv.admin.ch

AFF : Guide d'élaboration des rapports sur les subventions dans les messages
disponible à l'adresse www.efv.admin.ch

Portail de données Subventions

<https://www.data.finance.admin.ch/superset/dashboard/subventions/>

Annexe 2 : Abréviations

CDF	Contrôle fédéral des finances
cdmt Instr	Commandement de l'Instruction
LFC	Loi sur les finances de la Confédération
LSu	Loi fédérale sur les aides financières et les indemnités
S-GE	Switzerland Global Enterprise

Annexe 3 : Glossaire

Aides financières	Avantages monnayables accordés à des bénéficiaires étrangers à l'administration fédérale aux fins d'assurer ou de promouvoir la réalisation d'une tâche que l'allocataire a décidé d'assumer. Les avantages monnayables 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. Grâce à ces aides, la Confédération encourage les activités de tiers qui présentent de l'importance pour le grand public, mais ne seraient guère exécutées sans ce soutien.
Indemnités	Prestations accordées à des bénéficiaires étrangers à l'administration fédérale et destinées à atténuer ou à compenser les charges financières découlant de l'accomplissement de tâches prescrites par le droit fédéral ou de tâches de droit public déléguées par la Confédération. Les bénéficiaires sont souvent des entreprises de la Confédération ou des cantons qui exécutent des tâches précises en lieu et place de la Confédération.

Priorisation des recommandations

Le Contrôle fédéral des finances priorise les recommandations en fonction des risques sous-jacents (1 = priorité élevée, 2 = priorité moyenne, 3 = priorité faible). Le terme « risques » désigne, par exemple, les projets non rentables, les infractions relatives à la légalité ou à la régularité, les cas de responsabilité civile ou les dommages à la réputation. Ces risques sont évalués selon leurs effets et selon la probabilité de leur survenance. Cette évaluation 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).

Annexe 4 : Liste des rapports d'audit analysés

Année de publication	Audit	N°	Département	Unité administrative
2022	Audit de la surveillance financière fédérale dans le domaine de l'asile	21506	DFJP	SEM
2022	Audit de subventions des ONG partenaires suisses du domaine humanitaire	21364	DFAE	DDC
2022	Audit de la communauté de référence axsana SA	21604	DFI	OFSP
2022	Audit de l'efficacité de l'attribution des subventions pour les musées et collections	20475	DFI	OFC
2022	Audit de subventions des contributions liées à des innovations et à des projets pour la formation professionnelle	22401	DEFR	SEFRI
2022	Audit des subventions en faveur du tir	20444	DDPS	cmdt Instr
2022	Audit de la comptabilité par secteur des entreprises de transport	20391	DETEC	OFT
2021	Audit de la surveillance des organisations actives dans le domaine de la formation continue	20167	DEFR	SEFRI
2021	Trafic régional des voyageurs	20570	DETEC	OFT
2020	Audit de suivi de la mise en œuvre des principales recommandations	19395	DFI	OFAS
2020	Audit de la subvention pour le contrôle du lait	19503	DFI	OSAV
2020	Audit de l'utilisation par l'ONG Swisscontact des subventions fédérales	19442	DFAE	DDC
2020	Audit de l'efficacité des écoles suisses à l'étranger	19407	DFI	OFC
2020	Audit de la durabilité des projets de coopération bilatérale au développement	19379	DFAE	DDC
2020	Audit de subvention	19375	DETEC	OFAC
2020	Audit de la comptabilité par secteurs	19343	DETEC	BLS SA
2020	Audit de l'introduction du dossier électronique du patient	19265	DFI	OFSP
2020	Audit concernant l'utilisation des fonds	18431	DFI	MNS
2020	COVID-19 : Prüfung der Massnahmen im Bereich Kultur	20529 (20503)	DFI	OFC
2020	COVID-19 : Prüfung der Massnahmen im Bereich Sport	20529 (20505)	DDPS	OFSP
2020	COVID-19 : Prüfung der Massnahmen im Bereich der Erwerbsersatzentschädigung	20529 (20507)	DFI	OFAS

Année de publication	Audit	N°	Département	Unité administrative
2020	COVID-19 : Prüfung der Massnahmen im Bereich Messen	20529 (20508)	DEFR	S-GE
2020	COVID-19 – Audit des mesures d’urgence en matière d’indemnisation pour réduction de l’horaire de travail	20529 (20513)	DEFR	AC
2020	COVID-19 : Prüfung der Massnahmen im Bereich familienergänzende Kinderbetreuung	20529 (20517)	DFI	OFAS
2019	Audit de la comptabilité analytique de la police des transports	18577	DETEC	CFF
2019	Audit du remboursement des frais aux offices AI	18535	DFI	OFAS
2019	Audit de la comptabilité analytique du Centre de technique ferroviaire de Hägendorf	18374	DETEC	CFF
2019	Audit de subvention des allocations familiales dans l’agriculture	18433	DFI	OFAS
2019	Audit de la nécessité des mesures pour renforcer la Suisse comme État hôte	18360	DFAE	DOI
2019	Audit des subventions pour la promotion des exportations et de la place économique	18302	DEFR	S-GE
2019	Mise en œuvre des mesures pour la réduction des micropolluants dans les eaux usées	18261	DETEC	OFEV
2019	Audit de surveillance financière de la troisième correction du Rhône	18185	DETEC	OFEV
2019	Audit de la surveillance de la commande du trafic régional de voyageurs	18171	DETEC	OFT
2019	Audit de rentabilité de la formation à la pédagogie professionnelle	18089	DEFR	HEFP
2018	Audit de l’utilisation du forfait fédéral d’intégration aux admis provisoires et réfugiés	18501	DFJP	SEM
2018	Audit de rentabilité des aides financières versées à des organisations externes	17159	DEFR	OFAG