



Programme d'allégement budgétaire 2027 – modification de la loi sur les subventions

Diverses questions se posent en lien avec la modification proposée de l'art. 7 de la loi sur les subventions (LSu ; RS 616.1), notamment sur ses conséquences ainsi que sur la définition et le calcul de la prestation propre (base de calcul, prise en compte des éventuelles contributions des cantons). La présente note répond à ces questions.

1. Contexte

- La LSu est une loi-cadre. D'ordre programmatique, elle contient les règles régissant l'élaboration des lois et ordonnances qui la concrétiseront en accordant des subventions. Son but est d'assurer que les subventions soient accordées exclusivement aux personnes et organisations qui en ont effectivement besoin. Comme dans le cas des impôts, la capacité économique des bénéficiaires de subventions entre en ligne de compte. Dans le même temps, une prestation propre appropriée doit garantir que les bénéficiaires utilisent les fonds publics de manière tout aussi efficiente et efficace que les ressources privées.
- Étant donné que les subventions sont accordées non pas sur la base de la LSu, mais en vertu d'actes spécifiques, la modification de cette loi n'a aucune conséquence sur les subventions déjà en place. Elle influence uniquement la manière dont le Conseil fédéral et le Parlement édicteront leurs dispositions en matière de subventions à l'avenir.
- Il faudra vérifier pour chaque subvention s'il convient d'adapter l'acte correspondant, et de quelle manière, en procédant par étapes et en s'appuyant sur les mécanismes prévus à cet effet, sous l'égide des offices compétents, par exemple dans le cadre des modifications législatives prévues ou à l'occasion des examens périodiques visés à l'art. 5 LSu. Un plan de mise en œuvre centralisé ne serait pas utile et n'est donc pas prévu.
- La LSu en vigueur prévoit déjà une prestation propre adéquate des bénéficiaires d'aides financières. La nouvelle version de la loi concrétise cette prescription tout en la renforçant légèrement, et prévoit des exigences plus strictes en matière de justification des taux de subventionnement dépassant le seuil fixé.
- Il faudra décider, dans chaque particulier, si l'abaissement du taux doit permettre de réaliser des économies au bénéfice des finances fédérales ou si le maintien du taux doit s'accompagner d'une amélioration de la prestation. Les deux cas de figure correspondent à une utilisation plus efficace des ressources fiscales.
- La disposition s'appliquera uniquement aux aides financières, soit aux tâches choisies par le bénéficiaire lui-même. Les indemnités pour les tâches étatiques assumées par des tiers (comme le Fonds national suisse ou Pro Helvetia) ne sont pas concernées. Les subventions accordées par ces tiers, en revanche, sont des aides financières. Le législateur ayant décidé que les paiements directs (y compris les contributions à la qualité du paysage) constituent des indemnités, la nouvelle mouture de la LSu ne s'y appliquera pas.

2. Adaptation après la consultation

Le projet mis en consultation prévoyait la possibilité que les taux de subventionnement dépassent 50 % notamment pour les subventions limitées dans le temps et structurées de manière dégressive. À la suite de la consultation, le Conseil fédéral a décidé de mentionner ce critère uniquement dans le message tout en y introduisant aussi la capacité économique des bénéficiaires, critère plus pertinent en pratique. Concrètement, des taux de subventionnement supérieurs à 50 % seront possibles pour les bénéficiaires dont la situation économique est défavorable.

La modification apportée à l'article après la consultation l'affaiblit, de facto, par rapport à la proposition initiale. Le Conseil fédéral et le Parlement auront plus de possibilités pour prévoir si nécessaire des taux de subventionnement supérieurs à 50 %, même si le but reste de diminuer le nombre d'exceptions de ce type. Les critères mentionnés dans le message ne constituent pas une liste exhaustive.

3. Calcul de la prestation propre

3.1 Généralités

La prestation propre des bénéficiaires n'est pas toujours facile à déterminer :

- Dans le cas des aides financières accordées en fonction des coûts, par exemple une contribution pour un projet concret ou des contributions d'exploitation, les coûts sont connus et l'ampleur de la subvention se détermine en général directement soit d'après les coûts prévus ou effectifs, soit selon un forfait fixé sur la base des coûts estimés dans l'hypothèse d'une fourniture efficiente (par ex. événement sportif, projet de promotion de l'innovation, promotion des ventes de produits agricoles, accueil extrafamilial des enfants). Dans ces situations, la nouvelle réglementation est facile à appliquer et elle contraint le bailleur de subvention à vérifier si le bénéficiaire touche également des fonds provenant d'autres sources publiques (pour éviter les doubles subventions), tout en incitant ce dernier à utiliser les ressources de manière économique.
- L'application est généralement plus délicate lorsque l'aide financière n'est pas accordée en fonction des coûts ou ne peut pas l'être, par exemple dans le cas d'une subvention forfaitaire s'appuyant sur une approche globalement descendante fixée dans le cadre d'un budget global compte tenu du nombre de bénéficiaires possibles (par ex. suppléments laitiers, séjours d'études artistiques, prix de concours de littérature). Puisque ces subventions peuvent constituer une partie du revenu pour les particuliers, une base concrète pour l'application du plafond de 50 % fait défaut. Les bailleurs de subventions doivent néanmoins trouver une base de calcul raisonnable pour l'affectation des ressources tout en prévenant les indemnisations excessives et les doubles subventions.

3.2 Prise en compte des contributions des cantons et des communes

Le message (ch. 4.13) indique ce qui suit à cet égard :

« Le bénéficiaire doit financer lui-même ce qui n'est pas subventionné par l'État et doit donc trouver lui-même le financement nécessaire (notamment en se finançant auprès de tiers [par ex. des banques] ou au moyen de parrainages ou de dons ou encore en faisant payer ses prestations aux utilisateurs). Lorsque la Confédération, les cantons et/ou les communes versent conjointement des aides financières à des tiers, le taux maximum se réfère à l'aide financière totale financée par la fiscalité. Les aides financières des cantons ou des

communes ne sont pas considérées comme une prestation propre du tiers au sens de la LSu. Si l'acquisition de subventions supplémentaires (auprès des cantons, des communes...) nécessite une prestation du bénéficiaire, il ne s'agit pas d'une prestation propre financière. En revanche, lorsque les cantons ou les communes sont les bénéficiaires finaux de la subvention, il ne s'agit pas de subventions collectives de la Confédération et des cantons ou des communes, mais de subventions de la Confédération aux cantons ou communes ; le taux maximal applicable à la Confédération est donc en principe de 50 %. »

Du point de vue des contribuables, qui paient des impôts à tous les échelons de l'État, les contributions des cantons ou des communes ne sont pas une prestation propre du bénéficiaire. Le but poursuivi par l'art. 7 LSu est que les bénéficiaires privés de subventions autofinancent, en général, au moins 50 % des coûts et que la somme des aides étatiques ne dépasse pas 50 % des coûts pris en compte.

Si la Confédération verse directement des contributions aux cantons et que ces derniers les utilisent pour fournir une prestation, le coût de celle-ci est couvert à 100 % par la Confédération et les cantons. Le plafond de 50% ne s'applique alors qu'à la Confédération puisque le bénéficiaire final de la subvention est le canton plutôt qu'un tiers.

Tout comme les critères permettant d'accorder une exception, la prise en compte des prestations propres ne figure pas dans la loi, mais uniquement dans le message. Cet aspect est donc un peu moins contraignant, permettant d'examiner en détail les cas particuliers et de prévoir des dérogations lorsque cela s'avère indiqué.

3.3 Charge administrative résultant de l'examen des prestations propres

Bien que le message fournisse des pistes pour l'appréciation de cette question, il serait illusoire d'imaginer qu'il couvre toutes les situations. L'examen nécessitera un certain travail dans chaque cas et les décisions prises devront être pragmatiques au regard des buts visés.

Bien évidemment, les offices devront examiner la capacité économique et les prestations propres des bénéficiaires en usant de discernement. Comme le résultat de cet examen entraîne des frais, il s'agit de trouver un équilibre optimal entre l'efficacité en matière de coûts et l'équité dans la répartition des fonds accordés, eu égard à la capacité économique. Les dispositions et décisions correspondantes, qu'il s'agira de formuler de manière à ne pas paralyser l'État, devront mentionner les prestations propres pouvant être prises en compte dans le cas particulier.

La nouvelle réglementation aura atteint le but poursuivi s'il est possible, lors de l'octroi de nouvelles subventions ou de l'examen de subventions en cours, d'examiner ces questions de manière objective et de prendre une décision raisonnée.

4. Groupes de tâches où le taux de subventionnement peut dépasser 50 %

À l'heure actuelle, des taux de subventionnement dépassant 50 % des coûts pris en compte s'appliquent notamment dans les domaines de l'agriculture, de la culture, de l'environnement, de la formation, de la recherche et de l'innovation ainsi que de la prévoyance sociale. Il n'existe pas de liste de ces subventions. En dresser une ne serait au demeurant pas très profitable : d'une part, les dispositions correspondantes sont disséminées à tous les échelons normatifs et, d'autre part, chaque disposition requerra un examen séparé quoi qu'il en soit.

5. Mesures du programme d'allégement budgétaire 2027 mettant déjà en œuvre la modification de la LSu

Dans certains domaines, le programme d'allégement budgétaire 2027 plafonne déjà les taux de subventionnement à 50 %. Chacun de ces cas mérite une discussion spécifique. Même si la modification de la LSu était abandonnée, un plafonnement à 50 % s'avère judicieux dans bon nombre de domaines.

Les modifications suivantes prévues dans la loi fédérale sur le programme d'allégement budgétaire 2027 concernent des ajustements des taux de subventionnement pour les aides financières :

- 6. Loi fédérale du 5 octobre 1984 sur les prestations de la Confédération dans le domaine de l'exécution des peines et des mesures *[subventions pour des projets pilotes ; 1 million]*
- 7. Loi fédérale du 13 décembre 2002 sur la formation professionnelle *[contributions liées à des innovations et à des projets ; 10 millions, qui n'ont toutefois qu'un rapport tenu avec la modification législative]*
- 10. Loi fédérale du 14 décembre 2012 sur l'encouragement de la recherche et de l'innovation (uniquement l'art. 19) *[Innosuisse ; 33 millions, qui n'ont toutefois qu'un rapport tenu avec la modification législative]*
- 15. Loi du 23 décembre 2011 sur le CO₂ (uniquement l'art. 37a, al. 4) *[contributions pour les carburants d'aviation synthétiques renouvelables ; les économies réalisées seront affectées à des projets supplémentaires]*

Il est également prévu d'abaisser le taux de subventionnement de la Confédération pour les contributions à la qualité du paysage (29. Loi sur l'agriculture), mais ce point concerne la relation entre la Confédération et les cantons dans le cadre du financement de la contribution et non la prestation propre du bénéficiaire final. De plus, la modification proposée de la LSu ne s'applique pas puisque la loi sur l'agriculture définit les paiements directs comme des indemnités (cf. ch. 1 ci-dessus). Dans ce contexte, l'abaissement du taux de subventionnement se justifie par des motifs d'équivalence fiscale (celui qui ordonne paie).

Administration fédérale des finances, 15.10.2025