

**RAPPORT DE LA COMMISSION  
chargée d'examiner l'objet suivant :**

**Motion Julien Eggenberger et consorts - Vers la transparence : pour un registre public des subventions.**

**1. PREAMBULE**

La commission s'est réunie le jeudi 26 juin 2025 à la salle Daniel Guex à la Maison intergénérationnelle villOcentre à Villeneuve. Présidée par Mme la députée F. Gross, également rapporteuse, elle était composée de Mmes les députées A. Cherbuin et G. Schaller ainsi que de MM. les députés S. Aschwanden, A. Berthoud, H. Buclin, K. Duggan, D. Dumartheray, J. Eggenberger (motionnaire), Ph. Jobin, Ph. Miauton, et T. Schenker. MM. les députés A. Démétriadès, J.-C. Favre et J.-F. Paillard étaient excusés.

Ont participé à cette séance, Mme la conseillère d'Etat, Ch. Luisier Brodard, cheffe du Département des finances, du territoire et du sport (DFTS) ainsi que M. P. Rattaz, chef du Service d'analyse et de gestion financières (SAGEFI).

**2. POSITION DU MOTIONNAIRE**

L'objectif de la motion est l'inscription dans la loi sur les subventions (LSubv) d'un registre public des subventions plus détaillé que celui existant. Actuellement, les informations ne sont pas publiques et leur contenu est encore perfectible. Cette thématique avait fait l'objet de divers échanges avec Mme la Conseillère d'Etat Dittli, anciennement en charge des finances cantonales. Dans ce cadre, il avait été convenu du dépôt d'une motion suffisamment large afin de laisser au Conseil d'Etat la marge de manœuvre nécessaire pour sa mise en œuvre ; celle-ci devant tenir compte bien entendu des domaines plus sensibles qui ne doivent pas être rendus publics (régimes sociaux individuels, par exemple). Il faut acter qu'une grande partie des dépenses de l'Etat sont des subventions et qu'un devoir de transparence est nécessaire. La discussion sur la publication ou pas de listes de subventions est fréquente à la COFIN. D'autres cantons ainsi que la Confédération ont franchi ce pas et le Canton de Vaud ne serait dès lors pas précurseur.

**3. POSITION DU CONSEIL D'ETAT**

Pour rappel, l'art. 9 de la LSubv stipule effectivement que les subventions sont répertoriées dans un inventaire et que le Conseil d'Etat en définit les règles applicables. Cette obligation fait l'objet de plusieurs précisions, comme dans l'art. 10 de son règlement d'application (RLSubv) qui liste les informations que ce règlement doit comprendre ou encore par le biais d'une directive interne à l'Etat (7.4.3). Cette dernière précise la procédure suivie par les différents départements pour l'établissement de cet inventaire et que seules les subventions d'une valeur unitaire supérieure à CHF 3 mios sont répertoriées. Ce seuil avait été décidé par le Conseil d'Etat sur la base de la recommandation d'un groupe de travail interdépartemental. Cet inventaire fait l'objet d'une approbation formelle par le Conseil d'Etat chaque année et se présente sous la forme de trois listes : une première ventilation par services et départements, une seconde par montant dans un ordre décroissant et une troisième par ordre alphabétique par bénéficiaire. Le nombre de subventions identifiées dans ce cadre, donc supérieur à 3 mios, est de 133. S'agissant de l'art. 9 LSubv, il n'a pas subi de modification depuis l'adoption

de la loi en 2005 et dans le rapport de commission de l'époque il était uniquement fait mention que cet inventaire serait public en vertu de la loi sur l'information (LInfo). Dit autrement, cet inventaire n'était pas directement communiqué, sans demande LInfo. A l'époque, ce rapport n'a pas fait l'objet de débat significatif en plénum sur sa non-publicité.

S'agissant des collectivités publiques, la Confédération met effectivement en ligne une banque de données des subventions fédérales, ainsi que les communes, tout comme certains Cantons, comme celui du Jura et de Neuchâtel qui rendent d'office publics leurs inventaires de subventions. La liste des subventions du Canton du Jura est mise en circulation au sein de la commission à titre d'exemple.

Pour la conseillère d'Etat, la publication de cet inventaire ne lui pose pas de problème sur le principe, mais trois questions sont à trancher.

*Modification de la LSubv* : cette modification est questionnée, sachant qu'une adaptation du règlement peut suffire. En effet, selon les dispositions légales actuelles, rien n'empêche sa publication puisque la base légale ne l'impose pas, mais ne l'interdit pas non plus. Dans ces conditions, une précision pourrait figurer dans le règlement qui est de compétence du Conseil d'Etat qui est prêt à en prendre publiquement l'engagement.

*Granularité* : la granularité des informations à publier doit être analysée, car reprenant l'exemple jurassien, il est relevé que leur documentation consiste déjà en une liste de 200 pages pour un canton qui est environ dix fois plus petit que celui de Vaud. Quelles seraient la pertinence d'une publication exhaustive et la valeur ajoutée en termes d'outil de pilotage des finances publiques ?

*Typologie d'informations* : la nature des informations à compléter devrait également être analysée, afin de rester proportionné dans les efforts administratifs à fournir pour répondre à cette demande.

#### **4. DISCUSSION GÉNÉRALE**

##### *Motivation du dépôt de la motion et LInfo*

Un député rappelle que, lors du dépôt de la motion au Grand Conseil, une discussion en commission a été préférée à une prise en considération immédiate, car des éléments devaient justement être précisés. Si la méthodologie peut être questionnée, avec par exemple un traitement via les thèmes d'étude des commissions de surveillance, la vraie question à se poser est à quoi va servir cette publication plus détaillée. Une comparaison entre bénéficiaires des méthodes de calcul ne serait profitable à personne.

Le motionnaire et un député estiment que ce registre ne doit pas se limiter à un traitement par les commissions de surveillance. L'objectif principal du texte est l'amélioration de la transparence des finances de l'Etat, avec un focus sur toutes les missions essentielles et concrètes du Conseil d'Etat. L'objectif pour le motionnaire est une publication qui ne dépendrait pas d'une demande LInfo, par exemple via un document annexé aux comptes, comme le fait la ville de Lausanne qui publie l'entier de ses subventions.

Une députée est également sensible à ce souci de transparence et cette possibilité d'information, sans recours à la LInfo. La COFIN pourra ainsi se concentrer sur certaines d'entre elles et faire un vrai travail de surveillance en analysant les missions visées.

Un député relève que le Conseil d'Etat peut donner suite aux demandes sous l'angle de la LInfo. Si l'intérêt de la population était si important, celle-ci se serait sans doute déjà manifestée.

##### *Typologie d'informations*

A l'époque des premiers échanges dans ce dossier, le motionnaire rappelle que Mme la Conseillère d'Etat Dittli s'était montrée ouverte à l'idée de la motion, avec une prise en considération immédiate ; elle avait d'ailleurs documenté la commission par la remise des trois listes précitées. Ces dernières indiquent le nom du bénéficiaire, le service en charge de la surveillance et un historique des montants des subventions, mais ne précisent pas au titre de quelle loi et pour quelle mission la subvention est versée. Quand le registre a été créé, la LSubv venait également d'entrer en force et le principe qu'une subvention doit correspondre à une mission légale n'était pas encore en œuvre ; il est dès lors logique que la première version du registre ne contienne pas cet élément. Cette publication est importante, car elle doit donner confiance aux contribuables et prouver que les dépenses de l'Etat sont justifiées. Sans cette information, il n'est pas évident de comprendre pourquoi tel organisme touche telle subvention.

Une députée est partisane d'une dissociation entre les subventions et les mandats de prestations. Dans les listes, certaines institutions sont totalement subventionnées, sans aucun revenu, ce qui correspond à des mandats de prestations et plus à des subventions. La typologie des subventions est un axe à creuser, car cette manne financière provient d'argent public.

Un député estime également que la typologie des subventions est à creuser, avec des versements d'indemnités soit pour la délégation de tâches publiques, soit pour l'accomplissement de tâches d'intérêt public. Il semble que la comptabilité cantonale ne tienne pas compte de cette distinction légale.

#### *Modalité de la subvention et méthode de calcul*

Le motionnaire mentionne le fait qu'un des éléments évoqués dans le cadre du budget 2025 est la modalité de la subvention : forfaitaire, indicateur quantitatif, couverture de déficit, mission validée en cours d'année, ou encore calcul historique. Les pratiques peuvent être très différentes d'un département à l'autre et la méthode de calcul peut également être questionnée. Cet élément mérite une clarification, car lors des visites des sous-commissions, il n'est pas rare que les services soient incapables d'expliquer la méthode d'attribution.

Un député cite un organisme ayant bénéficié d'une subvention pour la prise en charge des prestations d'une structure comparable ayant fait faillite. Dans ce genre de situations, estime-t-il, les méthodes de calcul des subventions ne peuvent pas être explicitées, car découlant parfois de négociations confidentielles. Une telle ouverture risque également de poser des questions dans le monde de la culture qui repose parfois sur des partenariats historiques. La modification de la base légale, ou de son règlement, semble réalisable, mais pas une ouverture sur la méthode de calcul.

#### *Granularité*

Si le motionnaire comprend qu'une annonce dès le premier franc semble excessive, le montant de 3 mio est trop élevé, car les subventions pouvant faire l'objet de discussions sont inférieures à ce seuil ; celles supérieures étant déjà connues (p.ex. transports publics). Cette publication pourrait toutefois se faire par étape et permettrait en outre de rendre inutile la mention, dans les rapports des sous-commissions COFIN, de certaines listes de subventions qui sont fréquemment inférieures à cette limite des 3 mio. Le motionnaire peut néanmoins entendre qu'une information inférieure à ce seuil n'est pas possible pour des raisons techniques en 2025, mais espère une nette baisse de cette limite à terme. Le seuil idéal n'est pas précisé, mais se situe très certainement encore en dessous du million. A ce sujet, il se réfère à un échange avec Mme la Conseillère d'Etat Dittli qui lui avait confirmé que, sur la base de sa motion en termes généraux, elle irait le plus loin possible en bonne coordination avec les services. Il est dès lors préférable de ne pas fixer de limite aujourd'hui et de voir jusqu'où les services peuvent aller.

Un député est d'avis que le besoin de granularité doit être justifié, car la transparence totale n'est pas possible. De plus, cette publication pourrait être problématique, car les EMS et les hôpitaux n'en feront pas partie, en raison de bases légales différentes.

Le motionnaire est d'avis que les montants pour les transports publics et les EMS sont bien entendu très importants, mais sont, dans ce cas de figure, sans intérêt, car déjà largement connus, via des lois qui définissent le mécanisme de subvention. En revanche, un grand nombre d'organismes touchent des subventions sans mécanisme identifié.

Un député rend attentif à la charge de travail découlant d'une telle demande : si la documentation du Canton du Jura compte 200 pages, peut-on en déduire que celle du Canton de Vaud avoisinerait les 2'000 pages ? L'effort administratif serait disproportionné pour un objectif trop vague. Il ne soutiendra pas le texte.

#### *Outils de pilotage suffisant ?*

Un député questionne les outils à disposition du Conseil d'Etat pour veiller au bon pilotage de ces subventions : y a-t-il d'autres moyens que les trois listes évoquées précédemment ?

### *Arguments du Conseil d'Etat*

La conseillère d'Etat précise certains points :

- La motion soumise à examen demande la publicité des subventions, mais ne cible ni leur définition ni leur méthode de calcul ; ces aspects devant faire l'objet si nécessaire d'un autre texte. Le manque de transparence de la modalité de calcul ne sera pas solutionné par la publication du registre.
- Le pilotage du Conseil d'Etat repose sur la LSubv qui stipule que chaque subvention trouve son fondement sur une base légale spécifique. Ces lois topiques permettent justement un suivi pointu de l'attribution de ces subventions aux bénéficiaires, car ces bases légales les définissent. Ce pointage précis a lieu dans le cadre des discussions budgétaires où chaque subvention peut être rediscutée. Depuis l'entrée en vigueur de la LSubv en 2005, un travail important a été mené pour inscrire dans chaque base légale topique les informations nécessaires en conformité avec la loi cadre.
- Il est admis que des différences peuvent exister entre les exigences légales, et réglementaires, et le contenu des informations publiées dans l'inventaire ; cette situation devrait faire l'objet d'un contrôle pour y remédier.
- La loi prévoit que la publicité et la tenue de l'inventaire sont de compétence du Conseil d'Etat. Dans ce cadre, la publicité du registre pourrait être intégrée dans le cadre du règlement. Dès lors, la mention d'informations manquantes telles que les bases légales ou encore la typologie des subventions (fonds perdus, cautionnements, prêts, etc.) paraît être un objectif accessible, mais la mention de la méthode de calcul n'est pas souhaitée.

### *Conclusions du motionnaire*

Le motionnaire annonce que si une solution peut être trouvée, sous la forme d'une adaptation du règlement, une modification de la base légale n'est alors pas nécessaire. Il ne demande pas le détail des calculs des subventions et l'indication de la typologie (forfait, garantie de déficit, etc.) pourrait être un bon début, conformément à l'art. 10, al. 3, tiret 3 qui demande des informations sur les « forme et type de la subvention ». La mention des bases légales concernées permettra d'identifier ces modalités de calcul des subventions. Il insiste sur ce besoin, car selon lui et pour énormément de subventions étatiques il n'existe aucune base légale qui précise les modalités de calcul des subventions. Dans les faits, il faut simplement que le Conseil d'Etat applique avec plus de rigueur son propre règlement.

Il prend note que la conseillère d'Etat s'engage à rédiger un courrier à la COFIN pour confirmer ses dires et, sous cette réserve, retirera sa motion.

### **5. VOTE DE LA COMMISSION**

Compte tenu du fait que le retrait de la motion est conditionné à la rédaction d'un courrier à venir, la présidente soumet la motion au vote.

#### *Prise en considération de la motion*

*En cas de non retrait de cette motion, la commission recommande au Grand Conseil sa prise en considération à l'unanimité des membres présents et de la renvoyer au Conseil d'Etat.*

Epresses, le 28 août 2025.

*La rapporteuse :  
(Signé) Florence Gross*