Principes économiques, juridiques et organisationnels applicables à la gestion des finances

Schweizerische Eidgenossenschaft
Confédération suisse
Confederazione Svizzera
Confederaziun svizra

Département fédéral des finances DFF
Administration fédérale des finances AFF

Impressum

Rédaction
Administration fédérale des finances, décembre 2023
Internet: www.efv.admin.ch
Contact: kommunikation@efv.admin.ch

Sommaire

1	Introduction	11
2	Objectifs et principes de la politique budgétaire	13
3	Collectivités publiques de la Suisse	23
4	Bases légales	51
5	Gestion budgétaire globale par le biais du frein à l'endettement	57
6	Modèle comptable de la Confédération	69
7	Gestion des finances et planification financière	79
8	Gestion des dépenses et des prestations	97
9	Financements spéciaux, fonds spéciaux et autres fonds affectés	113
10	Gouvernement d'entreprise de la Confédération	123
11	Trésorerie	139
12	Gestion des risques	147
Annexe		153

Table des matières

1	**Introduction**	**11**
2	**Objectifs et principes de la politique budgétaire**	**13**
2.1	**La politique budgétaire, un moyen pour parvenir à une fin**	**13**
2.1.1	Objectifs d'allocation	14
2.1.2	Objectifs de redistribution	16
2.1.3	Objectifs de stabilisation	17
2.1.4	Les limites du financement par l'endettement	18
2.2	**Principes régissant la politique budgétaire de la Confédération**	**21**
3	**Collectivités publiques de la Suisse**	**23**
3.1	**Le secteur des administrations publiques**	**23**
3.1.1	Les quatre sous-secteurs	23
3.2	**Fédéralisme et péréquation financière**	**29**
3.2.1	Structure fédéraliste de la Suisse	29
3.2.2	Capacités financières inégales des cantons	29
3.2.3	Péréquation financière et répartition des tâches entre la Confédération et les cantons	30
3.2.4	Expériences faites avec la péréquation financière nationale	33
3.3	**La Confédération**	**35**
3.3.1	Tâches et financement	35
3.3.3	Structure des recettes	40
4	**Bases légales**	**51**
4.1	**Régime financier de la Confédération**	**51**
4.2	**Bases légales applicables à la gestion des finances**	**53**
5	**Gestion budgétaire globale par le biais du frein à l'endettement**	**57**
5.1	**Motifs de l'introduction du frein à l'endettement et objectif**	**57**
5.2	**Fonctionnement**	**59**
5.3	**Expériences faites avec le frein à l'endettement**	**62**
5.4	**Compte de compensation: origine de son solde positif**	**64**
5.5	**Compte d'amortissement: réduction de la dette liée à la crise du COVID-19**	**67**

6 Modèle comptable de la Confédération 69
6.1 Principes régissant la présentation des comptes 69
6.2 Caractéristiques du modèle comptable 71
6.3 Éléments du modèle comptable 72
6.4 Interaction entre le modèle comptable et le frein à l'endettement 75
6.5 Les différentes optiques du compte de la Confédération 76
6.6 Compte de la Confédération, comptes spéciaux et compte consolidé de la Confédération 77

7 Gestion des finances et planification financière 79
7.1 Budgétisation et planification financière 79
7.1.1 Principes généraux régissant la gestion des finances 80
7.1.2 Principes régissant l'établissement du budget 80
7.1.3 Processus d'établissement du budget 81
7.1.4 Influence des paramètres macroéconomiques 82
7.1.5 Instruments servant à la mise au point du budget 84
7.2 Instruments de gestion budgétaire 87
7.2.1 Perspectives à long terme 87
7.2.2 Fixation de priorités budgétaires 88
7.2.3 Programme de la législature et plan financier de la législature 89
7.2.4 Budget avec plan intégré des tâches et des finances / suppléments 90
7.2.5 Extrapolation 91
7.2.6 Compte d'État 91
7.2.7 Compte consolidé de la Confédération 92
7.2.8 Examen des subventions 93
7.3 Rapports financiers et informations 94

8 Gestion des dépenses et des prestations 97
8.1 Aperçu 97
8.2 Affectation des dépenses 98
8.3 Subventions 101
8.4 Types de crédits 105
8.4.1 Crédits budgétaires 105
8.4.2 Crédits d'engagement et plafonds des dépenses 106
8.5 Gestion financière au niveau des unités administratives 108

9 Financements spéciaux, fonds spéciaux et autres fonds affectés 113
9.1 Aperçu des affectations 113
9.2 Fonds d'infrastructure ferroviaire (FIF) 117
9.2.1 Bases légales, structure et compétences 117
9.2.2. Mode de fonctionnement du fonds et grandes lignes du financement de l'infrastructure ferroviaire 118
9.3 Fonds pour les routes nationales et le trafic d'agglomération (FORTA) 120
9.3.1 Bases légales, structure et compétences 120
9.3.2 Mode de fonctionnement du fonds 121

10 Gouvernement d'entreprise de la Confédération 123
10.1 Typologie des tâches 127
10.2 Gestion et principes directeurs 129
10.3 Stratégie du propriétaire 132
10.4 Répartition des responsabilités dans le modèle de propriétaire 133
10.5 Participation du Parlement et haute surveillance 135
10.6 Portefeuille 137
10.7 Développements 138

11 Trésorerie 139
11.1 Gestion de la dette 140
11.1.1 Emprunts 140
11.1.2 Créances comptables à court terme 143
11.2 Gestion des liquidités 144
11.2.1 Liquidités 144
11.2.2 Placements à court terme 144
11.2.3 Marché des pensions de titres (marché repo) 145
11.2.4 Titres 145
11.3 Gestion des devises 146

12 Gestion des risques 147
12.1 Principes régissant la gestion des risques de la Confédération 148
12.2 Instruments de maîtrise des risques 150
12.3 Situation de la Confédération en matière de risques 151
12.4 Publication des risques financiers dans le compte de la Confédération 152

Annexe 153

1 Introduction

Les «Principes applicables à la gestion des finances» s'adressent aux membres des Commissions des finances et de la Délégation des finances des Chambres fédérales, mais aussi à d'autres milieux intéressés. Conçus comme un ouvrage de référence, ces principes ont pour but de faciliter la compréhension de questions d'ordre économique, juridique et organisationnel concernant les finances de la Confédération. La présente édition a été actualisée en vue de la nouvelle législature 2023–2027.

D'autres informations générales relatives aux finances fédérales, de même que les rapports financiers, sont disponibles sur le site Internet de l'Administration fédérale des finances (AFF) (www.efv.admin.ch). Le «Portail de données» permet en outre de consulter des données et des graphiques concernant les finances fédérales, la péréquation financière nationale et les finances publiques en Suisse (www.efv.admin.ch > Portail de données).

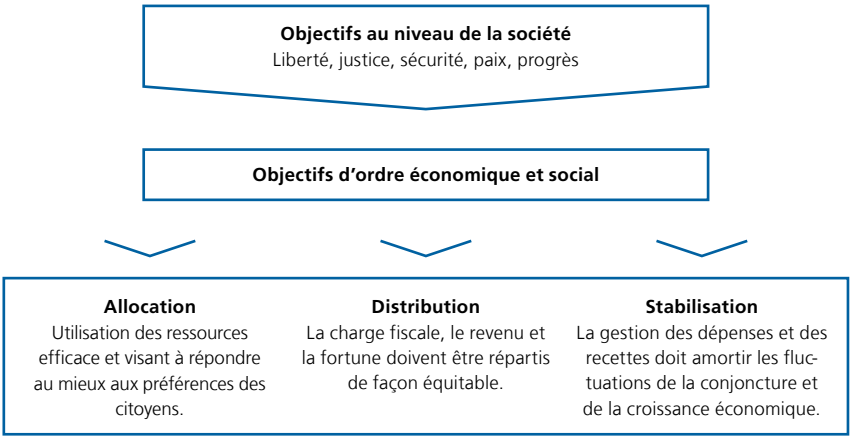
2 Objectifs et principes de la politique budgétaire

La politique budgétaire comprend toutes les mesures concernant le budget d'une collectivité territoriale. Selon le type et le montant des recettes et des dépenses, il est possible de poursuivre divers objectifs. Une distinction est établie entre les objectifs d'allocation, de redistribution et de stabilisation. Les objectifs, principes et instruments de la politique budgétaire de la Confédération sont présentés dans les lignes directrices des finances fédérales.

2.1 La politique budgétaire, un moyen pour parvenir à une fin

La Confédération a pour mission de promouvoir le bien-être général de la population du pays (art. 2, Cst.). Cet objectif général peut être atteint par la réalisation d'objectifs d'ordre social, qui visent à préserver des valeurs telles que la liberté, l'égalité, la sécurité, la paix et le progrès. En théorie, ces objectifs ne sont guère contestés. La réponse à la question de savoir comment ces objectifs peuvent être atteints et dans quelle mesure relève du processus politique. Les objectifs en matière de politique économique

Objectifs d'ordre économique et social



et sociale font partie intégrante des objectifs sociétaux. Là aussi, c'est aux milieux politiques de décider de la réalisation des objectifs économiques et sociaux visés. Pour cela, ils doivent tenir compte à la fois des objectifs en matière d'allocation, de répartition et de stabilisation, objectifs parfois contradictoires. Lorsqu'il prend des mesures visant à modifier la répartition des revenus, l'État risque de provoquer des distorsions en termes d'incitations et des changements de comportement, ce qui accroît le risque d'une baisse de l'efficacité en matière d'allocation des ressources.

La politique budgétaire contribue de manière déterminante à la réalisation des objectifs économiques et sociaux visés. Elle réunit toutes les mesures concernant le budget d'une collectivité territoriale. La réalisation des objectifs politiques implique presque toujours certaines dépenses devant être financées par des recettes. D'où la nécessité d'obtenir ces recettes de manière efficace et économe et d'utiliser celles-ci avec parcimonie, tout en perturbant le moins possible les mécanismes du marché.

Les chapitres suivants s'emploient à définir les trois objectifs économiques et sociaux mentionnés ci-dessus ainsi que les limites de l'endettement.

2.1.1 Objectifs d'allocation

Par allocation, on entend l'attribution et l'emploi de ressources rares (facteurs de production et biens) dans les processus de production et de consommation. Conformément aux objectifs d'allocation, les ressources doivent être utilisées efficacement et de telle manière que les biens et services produits correspondent au mieux aux préférences des citoyens. La plupart des biens et services sont produits et négociés sur des marchés privés sans intervention de l'État. Ce dernier se contente de garantir les conditions-cadres usuelles qui permettent le fonctionnement des marchés: sécurité du droit, droit de propriété et liberté de commerce. L'économie de marché est considérée comme étant le système économique le plus efficace. Ainsi, toute solution à un problème doit, dans la mesure du possible, relever de l'économie de marché. Les interventions de l'État doivent se limiter aux seuls domaines dans lesquels, pour différentes raisons, les mécanismes du marché ne sont pas en mesure de produire des résultats satisfaisants (défaillance du marché). Dans de tels cas, une intervention de l'État en matière d'allocation doit permettre de corriger la situation.

La science économique distingue trois types de lacunes du marché justifiant une intervention des pouvoirs publics au niveau budgétaire:

– *Les biens publics (ou collectifs)*: il s'agit de biens caractérisés par le fait que leur consommation simultanée par plusieurs individus ne remet pas en cause leur disponibilité (principe de non-rivalité) et qu'ils sont accessibles à tous sans qu'il soit possible de discriminer les consommateurs (principe de non-exclusion). L'offre de tels biens par le biais du marché ne pourrait pas être assurée ou serait insuffisante, car

les principes de non-rivalité et de non-exclusion rendent impossible une tarification marchande qui reflète à la fois le coût de production et la satisfaction des utilisateurs. Dans de pareils cas, l'État doit jouer le rôle de fournisseur de tels biens et de services, car lui seul dispose des moyens coercitifs nécessaires à la collecte des fonds permettant de réaliser cet approvisionnement (financement par les impôts). Parmi les biens collectifs types figurent la défense nationale, la justice, la police et le service du feu ainsi que les relations avec l'étranger. La protection du paysage a, quant à elle, un caractère collectif partiel.

- *Les coûts externes:* il s'agit des coûts engendrés par les activités des particuliers ou des entreprises privées, qui ne sont pas supportés par ces personnes ou entreprises. En l'absence de mesures de contrainte publiques, ces coûts devront être endossés par l'ensemble de la collectivité (exemples: contamination des lacs suite à l'utilisation excessive d'engrais dans la production agricole, pollution due au trafic motorisé). Comme le «pollueur» ne prend en compte dans son calcul que les coûts privés ou opérationnels qu'il supporte lui-même, l'activité en question (production ou consommation) augmente de façon bien plus importante comparée à ce qui serait le cas dans le cadre d'une gestion optimale et économique des biens. Au moyen de taxes d'incitation, l'État contribue à réduire l'ampleur de ces activités en faisant supporter les coûts externes en intégralité ou en partie par le «pollueur» (principe du pollueur-payeur). À titre d'exemple de taxes incitatives, citons la taxe CO_2 sur les combustibles. Elle vise à réduire les effets externes induits par la consommation des combustibles fossiles.
- *Les biens tutélaires ou d'intérêt social*: à la différence des biens publics, le principe d'exclusion s'applique à cette catégorie de biens et il existe une rivalité pour leur consommation. En principe, les conditions sont réunies pour que le marché fonctionne de manière efficace. Toutefois, en raison de considérations sociétales, le niveau d'approvisionnement atteint en faveur de la population est jugé insuffisant. Cette situation peut découler d'une demande insuffisante de la part des consommateurs due à des décisions irrationnelles, à des informations incomplètes ou à des préférences divergeant selon l'époque. On parle alors de biens tutélaires ou d'intérêt social lorsque l'État intervient pour compléter l'offre du marché. Par exemple, en matière de formation, une offre privée peut être fournie sans nécessiter la participation de l'État, cette offre étant toutefois moins étendue. Cependant, du point de vue de la politique sociale, il est souhaitable que tous les enfants puissent être scolarisés et que cette scolarisation soit obligatoire (principe de l'égalité des chances). C'est pourquoi, dans ce type de situation, l'État doit intervenir pour compléter l'offre du marché. Le domaine de la prévention en matière de santé constitue un autre exemple de bien d'intérêt social.

Le simple fait que des défaillances du marché puissent exister ne justifie pas automatiquement la prise de mesures correctrices. En effet, il reste à savoir si les interventions de l'État sont à même de corriger ou de pallier les dysfonctionnements du marché et, si

oui, dans quelle mesure. En effet, les décideurs politiques seront confrontés aux mêmes problèmes d'information qui empêchent le bon fonctionnement des mécanismes du marché. En outre, les interventions de l'État engendrent toujours des coûts. Il importe donc de comparer les répercussions négatives des imperfections du marché avec celles des interventions de l'État (par ex. coûts de régulation).

2.1.2 Objectifs de redistribution

En politique économique et sociale, la redistribution a pour objectifs d'assurer une répartition équitable de la charge fiscale, des revenus et du patrimoine. Elle vise souvent à modifier la répartition des richesses découlant des lois du marché. Définir une distribution équitable des revenus est un objectif diversement appréhendé et représente un choix politique. De même, les idées divergent sur la manière d'atteindre les objectifs de cette redistribution. En matière d'allocation, il est important de trouver des solutions qui n'aient pas de répercussion négative, par exemple, sur l'exercice des activités professionnelles.

- En aménageant sa politique fiscale et sa politique des dépenses, l'État peut agir sur la répartition des revenus et de la fortune issus du libre jeu du marché. Pour ce qui est des recettes, il est possible d'établir une distinction entre les impôts directs, généralement progressifs, et les impôts indirects, qui sont perçus sur la consommation des biens et services imposés, indépendamment du revenu et de la fortune du contribuable. Tenant compte de la capacité économique des contribuables, les impôts directs ont, dans l'ensemble, un effet de nivellement sur la répartition des revenus (principe de la capacité contributive). En revanche, les impôts sur la consommation pèsent davantage sur les classes de revenus inférieures, car la propension à consommer (part des dépenses de consommation par rapport au revenu) tend à être d'autant plus forte que le revenu est bas. Toutefois, l'exonération partielle ou l'imposition réduite des biens de première nécessité peut atténuer cette caractéristique «régressive» des impôts indirects.
- En ce qui concerne les dépenses, les principaux effets de redistribution émanent des dépenses liées à la prévoyance sociale. Parallèlement aux paiements directs, les effets redistributifs peuvent être obtenus par des prestations en nature, par exemple dans le cadre d'investissements dans des infrastructures publiques, qui offrent un bien-être à l'agent économique en lui procurant un bénéfice non monétaire.

Tous les groupes de la population et toutes les classes de revenus sont touchés par une variété de mesures agissant par le biais des dépenses ou des recettes et qui produisent à chaque fois des effets différents. Il est rarement possible d'affecter des mesures de politique budgétaire à un groupe de bénéficiaires particulier. C'est pourquoi il n'est guère possible de quantifier avec exactitude les effets de la politique budgétaire sur la redistribution.

2.1.3 Objectifs de stabilisation

Les objectifs de stabilisation consistent à promouvoir un développement économique stable, en évitant des périodes à fort taux de chômage ou à fort renchérissement ou en les atténuant. L'un des moyens d'y parvenir est de gérer l'évolution des recettes et des dépenses en fonction des possibilités.

Les fluctuations conjoncturelles sont des variations dans le degré d'utilisation des capacités de production et de l'emploi: si la demande globale augmente moins fortement que le potentiel de production, celui-ci sera insuffisamment utilisé, ce qui aboutit à un sous-emploi des facteurs de production. L'économie se trouve ainsi dans une phase d'affaiblissement conjoncturel, voire de récession. Si, en revanche, la demande augmente plus fortement que l'offre, il y aura utilisation excessive du potentiel de production, ce qui tendra à créer de l'inflation. Pour pallier les effets indésirables de ces fluctuations conjoncturelles, l'État gère ses dépenses et ses recettes de manière à amortir les variations ou il s'efforce du moins de ne pas les accentuer. Dans la mesure du possible, l'État agit de façon anticyclique. En d'autres termes, il ne doit pas lutter contre les déficits budgétaires dus à la récession en augmentant les impôts ou en adoptant des programmes d'économies. De la même manière, en phase de haute conjoncture, il ne doit pas utiliser les excédents de recettes pour diminuer les impôts ou financer des surplus de dépenses.

La politique budgétaire permet de réagir à des situations économiques particulières, par exemple en décidant, lors de récessions, d'augmenter les investissements ou d'adopter des trains de mesures destinés à stabiliser la conjoncture. Dans de tels cas, on parle d'une politique budgétaire «discrétionnaire». En Suisse, l'utilisation de la politique budgétaire en tant qu'instrument pour atténuer les effets de la conjoncture est limitée. En raison de sa dépendance économique vis-à-vis de l'étranger, la Suisse voit son évolution conjoncturelle fortement influencée par les marchés extérieurs. Lorsque la conjoncture se dégrade en raison d'une diminution des exportations, il est impossible de compenser directement la baisse de la demande étrangère dont sont victimes les entreprises. Si, par contre, la crise est provoquée par un ralentissement de la demande sur le marché intérieur, les possibilités d'agir sont plus importantes. Cependant, en raison de la part élevée des importations, les impulsions budgétaires «indigènes» sont en partie absorbées par l'étranger. Des mesures conjoncturelles ciblées et efficaces sont donc, en général, difficiles à définir. De plus, la mise en œuvre de mesures discrétionnaires comporte de nombreuses difficultés pratiques: l'émergence d'un consensus politique sur les mesures budgétaires à prendre requiert inévitablement un certain temps. Les mesures prises tardent souvent à déployer les effets souhaités. De plus, sur le plan politique, il est difficile de supprimer de telles mesures une fois que la croissance économique reprend.

En raison des difficultés de mise en œuvre d'une politique budgétaire discrétionnaire, il existe en Suisse un consensus qui veut que la politique budgétaire assume un rôle anticyclique passif pour atténuer les effets des cycles conjoncturels. Au sein des finances fédérales, les recettes jouent le rôle de stabilisateurs automatiques: à court terme, les recettes varient parallèlement au produit intérieur brut (PIB), c'est pourquoi un ralentissement conjoncturel, accompagné par une hausse constante des dépenses, engendre tendanciellement un déficit. À l'inverse, en période de haute conjoncture, les recettes supplémentaires produisent des excédents. Par cet automatisme, les finances fédérales se comportent, sans aucune autre action de la part de la Confédération, de façon anticyclique. Les variations conjoncturelles peuvent, en période de récession, être atténuées par des déficits qui soutiennent la demande (deficit spending). En revanche, il est possible de freiner une demande excessive en période de boom économique, en constituant des réserves avec les excédents de recettes. Une telle orientation anticyclique passive de la politique budgétaire permet d'atténuer les fortes variations du degré d'utilisation des capacités de production, qui pourraient nuire au potentiel de croissance à long terme de l'économie. Afin d'assurer que l'ensemble du budget suive une telle orientation, le Conseil fédéral a élaboré spécialement à cet effet l'instrument du frein à l'endettement (voir le ch. 5). L'assurance-chômage constitue un autre stabilisateur automatique: non seulement l'évolution des recettes, mais aussi celle des dépenses permettent une stabilisation, car bien plus d'indemnités sont versées pendant une récession que pendant une période de haute conjoncture.

Pour atteindre des objectifs à court terme de politique conjoncturelle, la politique monétaire s'avère être un instrument plus efficace que la politique budgétaire, du moins dans des circonstances normales. Elle permet de réagir rapidement à des situations nouvelles et d'influencer l'activité économique par le biais des taux d'intérêt et de la politique monétaire. L'objectif de stabilité assigné à la politique monétaire en Suisse est large, la priorité étant de garantir la stabilité des prix.

2.1.4 Les limites du financement par l'endettement

La théorie économique ne donne pas de réponse exhaustive à la question de savoir dans quelle mesure l'État doit financer ses dépenses par ses recettes courantes et dans quelle mesure il est en droit de recourir à l'emprunt pour financer l'accomplissement de ses tâches. On s'accorde néanmoins à dire qu'un faible taux d'endettement confère une plus grande marge de manœuvre en termes de politique budgétaire face aux périodes de crise. En conséquence, on retient ici comme principe de base que le taux d'endettement ne devrait pas augmenter au cours d'un cycle économique.

Le solde primaire et la spirale de l'endettement

Le solde primaire correspond au solde de financement après déduction de la charge d'intérêts. Cette opération permet de corriger le solde de financement des effets des déficits antérieurs et de la dette publique existante. Si le solde primaire est équilibré, le déficit (et donc, dans ce cas, l'accroissement de la dette nominale) correspond au montant du paiement d'intérêt sur la dette, de sorte que le taux d'accroissement de la dette nominale exprimé en pour cent correspond au taux d'intérêt moyen. Si le taux d'intérêt moyen pour les emprunts d'État correspond au taux de croissance du PIB, alors un solde primaire équilibré suffit pour stabiliser le taux d'endettement, car le numérateur (dette nominale) et le dénominateur (PIB) enregistrent tous deux une progression identique en pour-cent (condition de la stabilité). Dans un tel cas, les charges d'intérêts peuvent être financées par de nouveaux emprunts, sans que cela ne se traduise par une hausse du taux d'endettement. Par contre, si la croissance économique se situe en dessous du taux d'intérêt appliqué aux emprunts d'État, seul un solde primaire positif peut empêcher une augmentation du taux d'endettement.

Une hausse du taux d'endettement et des déficits budgétaires persistants se répercutent sur le taux d'intérêt. Une forte détérioration des finances publiques est susceptible de miner la confiance des marchés dans la durabilité de la politique budgétaire et d'engendrer ainsi une hausse des taux (primes de risque). Dans un tel cas, des excédents primaires sont nécessaires pour stabiliser le taux d'endettement. Sans de tels excédents, le taux d'endettement continue de s'accroître, ce qui renforce inévitablement la hausse des taux.

Financement de la dette

En raison de l'interaction entre le paiement des intérêts passifs, la croissance économique et l'endettement, il convient de faire preuve de retenue avant de recourir à l'endettement pour financer les tâches de l'État. Ce mode de financement devrait se limiter aux cas suivants:

– *Déficits conjoncturels*: on distingue le déficit de nature conjoncturelle et celui de nature structurelle. En période de récession, la croissance des recettes publiques faiblit, voire devient négative, alors que certaines dépenses augmentent fortement. Cette réaction des finances publiques à la situation conjoncturelle, appelée «action des stabilisateurs automatiques», est souhaitable pour l'économie, car elle atténue les conséquences sociales et macro-économiques d'une récession. Les déficits conjoncturels sont tolérables tant qu'ils sont compensés par des excédents de recettes réalisés en période de haute conjoncture. Par contre, les déficits structurels sont dommageables aussi bien pour l'économie que pour les finances publiques. Ils perdurent en période de conjoncture normale lorsque les recettes, hors surplus de nature conjoncturelle ou extraordinaire, ne suffisent plus à financer les dépenses. Depuis la mise en place du frein à l'endettement, la Confédération peut financer par l'emprunt uniquement des déficits conjoncturels, les déficits structurels n'étant pas autorisés.

- *Investissements générant un avantage futur*: les investissements destinés à fournir à l'avenir un avantage social ou économique et à engendrer de nouvelles rentrées fiscales grâce à une augmentation de la croissance économique, peuvent en principe être financés par le recours à l'emprunt. Cela signifie que leur financement peut également être décalé dans le temps. L'exigence minimale qui peut être formulée est que les dépenses de consommation publiques et les amortissements annuels soient financés au moyen des recettes ordinaires. Malgré d'importants pics d'investissements isolés (par ex. NLFA, Rail 2000), les investissements de la Confédération ne subissent pas de fortes variations. Les réévaluations et amortissements annuels ne diffèrent généralement que faiblement des dépenses annuelles d'investissement, de sorte qu'il n'y a pas lieu de recourir à un financement par l'endettement.
- *Dépenses extraordinaires en situation de crise:* dans des situations de crise telles que les catastrophes naturelles, les récessions graves ou les pandémies, il peut être nécessaire que l'État procède à des dépenses extraordinaires afin de préserver la population ou l'économie nationale de dommages plus importants. Dans de tels cas exceptionnels, il est indiqué de financer les dépenses supplémentaires nécessaires par un nouvel endettement temporaire et non par des réductions d'autres dépenses. La dette ainsi cumulée devrait toutefois être compensée au fil du temps afin de préserver la capacité d'action de l'État.

L'objectif minimal du frein à l'endettement est de prévenir une hausse du niveau de la dette. Financer les intérêts de la dette par de nouveaux emprunts équivaudrait à un assouplissement du frein à l'endettement. Toutefois, le taux d'endettement ne devrait pas augmenter tant que la croissance du PIB reste supérieure à la hausse moyenne des intérêts de la dette (voir la condition de la stabilité sous «Le solde primaire et la spirale de l'endettement»).

2.2 Principes régissant la politique budgétaire de la Confédération

Les objectifs énoncés au ch. 2.1 permettent d'établir les principes régissant la politique budgétaire ainsi que la politique en matière de dépenses et la politique fiscale de la Confédération. Ces principes sont décrits dans les lignes directrices du Conseil fédéral établies en 1999.

Principe de la transparence

Les données budgétaires doivent être d'une qualité élevée. Elles doivent être accessibles et compréhensibles pour tous.

Principes régissant la politique des dépenses

Les principes régissant la politique des dépenses sont notamment les suivants:

- Il convient de vérifier périodiquement que toute dépense de l'État (de même que toute tâche) est bel et bien nécessaire.
- Les tâches incombant à l'État doivent être exécutées de façon ciblée et économique.
- La question du financement de nouveaux programmes de dépenses doit être soigneusement étudiée. Les surplus de dépenses découlant de nouvelles tâches doivent être compensés prioritairement par une réduction des dépenses dans d'autres domaines.
- Les subventions doivent, si possible, ne pas être axées sur les coûts et être limitées dans le temps.

Principes régissant l'imposition

Les principes régissant l'imposition sont notamment les suivants:

- La charge fiscale doit être répartie de manière équitable sur l'ensemble des contribuables, en conformité avec les principes constitutionnels de la généralité, de l'uniformité de l'imposition et de la proportionnalité (imposition selon la capacité contributive).
- Le système fiscal doit être aménagé de manière à grever le moins possible le contribuable et à entraver le moins possible l'activité économique.
- Le système fiscal doit être aménagé de manière à préserver et même à renforcer l'attrait de la Suisse en tant que site économique. Une charge fiscale lourde et des taux d'impôt marginaux élevés doivent, si possible, être évités.

3 Collectivités publiques de la Suisse

Le secteur des administrations publiques est subdivisé en quatre sous-secteurs: la Confédération, les assurances sociales publiques, les cantons et les communes. La Suisse est un État fédéral, dans lequel la péréquation financière nationale joue un rôle central. L'impôt fédéral direct et la taxe sur la valeur ajoutée sont les principales sources de financement de la Confédération. Les dépenses sont effectuées essentiellement sous forme de transferts et concernent avant tout les contributions aux assurances sociales, aux cantons et aux bénéficiaires de subventions.

3.1 Le secteur des administrations publiques

Selon les références internationales en vigueur dans le domaine de la statistique économique et financière, le secteur des administrations publiques fait partie des comptes nationaux de la Suisse. Les agents économiques sont répartis en différents secteurs institutionnels:
- entreprises non financières (industrie manufacturière)
- entreprises financières (banques, assurances)
- État (administrations publiques)
- ménages privés
- institutions sans but lucratif au service des ménages (ISBLSM)
- étranger

3.1.1 Les quatre sous-secteurs

La statistique des finances publiques de la Suisse (statistique financière) fournit une vue d'ensemble de l'état du patrimoine, des finances et des revenus des collectivités publiques (secteur des administrations publiques). Celui-ci se subdivise en quatre sous-secteurs:
- Confédération
- assurances sociales publiques
- cantons
- communes

Une vue d'ensemble de la situation financière d'une unité d'administration publique permettant la comparaison avec d'autres unités n'est possible que si toutes les unités qui la composent du point de vue économique sont consolidées. Les comptes consolidés d'une unité d'administration publique, c'est-à-dire corrigés des imputations internes, sont composés des comptes propres (administration générale) ainsi que des comptes de toutes les unités institutionnelles consolidées soumises au contrôle des pouvoirs exécutif et législatif. Alors que l'administration générale se compose de plusieurs administrations centrales et des unités de l'administration décentralisée, les unités consolidées sont en général des unités spéciales indépendantes, même si elles sont contrôlées ou financées par l'État et si leur financement provient principalement des impôts.

Confédération

Outre différentes unités de l'administration fédérale centralisée ou décentralisée (les services du Parlement et les tribunaux fédéraux, entre autres), le sous-secteur «Confédération» comprend également les unités suivantes, financées principalement par l'impôt: le fonds d'infrastructure ferroviaire (FIF), le fonds pour les routes nationales et le trafic d'agglomération (FORTA), le domaine des écoles polytechniques fédérales (EPF), l'Institut fédéral des hautes études en formation professionnelle, l'Institut fédéral de métrologie (METAS), Innosuisse, le Fonds national suisse, le Musée national suisse, Suisse Tourisme, la fondation Pro Helvetia et la fondation des immeubles pour les organisations internationales (FIPOI).

Assurances sociales publiques

Dans la délimitation actuelle, les branches d'assurances suivantes appartiennent au sous-secteur «Assurances sociales publiques»: l'assurance-vieillesse et survivants (AVS), l'assurance-invalidité (AI), les allocations pour perte de gains en cas de service et de maternité (APG), la Caisse d'allocations familiales dans l'agriculture ainsi que l'assurance-chômage (AC) et l'assurance-maternité du canton de Genève.

Cantons

Le sous-secteur «Cantons» comprend, outre les différentes administrations cantonales, les universités, les hautes écoles et différentes institutions de formation cantonales. Les concordats que les cantons forment entre eux font également partie de cette catégorie. Les hôpitaux n'en font pas partie, ni les autres institutions du domaine de la santé car, en Suisse, ces entreprises se financent principalement (c'est-à-dire à plus de 50 %) par les paiements des patients et les remboursements effectués par leurs assureurs.

Communes

Dans le sous-secteur «Communes» figurent les unités administratives des communes, ainsi que les cercles scolaires et associations intercommunales dans le domaine de l'éducation. De plus, les associations intercommunales financées principalement par l'impôt intègrent également ce sous-secteur. Ne font toutefois pas partie de cette catégorie les associations intercommunales financées principalement par le produit des émoluments dans le domaine des eaux usées et de l'environnement (incinération et élimination des déchets, associations intercommunales pour l'épuration des eaux, etc.), ainsi que dans le domaine de la santé, avec les hôpitaux, les homes pour personnes âgées et les homes médicalisés. Ces institutions font partie des entreprises publiques.

Aperçu des modèles de la statistique financière

Les données de la statistique financière se fondent sur la comptabilité financière des administrations publiques et des institutions que ces dernières contrôlent (corporations, établissements, comptes spéciaux et fonds, etc.). Afin de pouvoir répondre aux divers besoins, les résultats et les indicateurs sont présentés selon deux modèles. Le modèle SF permet des comparaisons sur le plan national et repose pour l'essentiel sur le modèle comptable harmonisé pour les cantons et les communes (MCH2). À des fins de comparabilité internationale, ces données sont soumises à un traitement statistique et converties dans le modèle SFP, conformément aux lignes directrices du Fonds monétaire international (FMI) en matière de statistique financière (Manuel SFP 2014). Par exemple, les évaluations font l'objet de corrections, et les créances des administrations publiques sur la Banque nationale sont comptabilisées au bilan. Ces données sont transférées à leur tour dans la Comptabilité nationale (CN) de la Suisse, qui repose sur le modèle du Système européen des comptes nationaux et régionaux (SEC 2010) d'Eurostat. Aussi bien le SEC 2010 que le Manuel SFP 2014 se basent sur les comptes nationaux normalisés, c'est-à-dire le Système de comptabilité nationale SCN 2008 (System of National Accounts, SNA 2008) des organisations internationales (ONU, OCDE, FMI, Banque mondiale, Commission européenne).[1]

1 Pour plus de détails concernant la méthode suivie, voir la Statistique financière de la Suisse, rapport annuel, sur le site Internet de l'AFF.

3.1.2 Indicateurs et comparaison internationale

Les indicateurs de statistique financière sont présentés selon le modèle international SFP de la statistique financière, conformément au modèle comptable international du FMI (Manuel SFP 2014). Une exception est toutefois faite pour le taux d'endettement, qui est calculé en référence aux critères européens de Maastricht selon le modèle SF. Les indicateurs sont ainsi comparables entre eux au niveau international. Les indicateurs utilisés pour le secteur des administrations publiques et ses sous-secteurs (Confédération, cantons, communes et assurances sociales publiques) se réfèrent à chaque fois au produit intérieur brut (PIB) nominal. Ils servent en premier lieu de base à des comparaisons internationales.

Quote-part du déficit ou de l'excédent

La quote-part du déficit ou de l'excédent est définie comme le solde de financement des administrations publiques par rapport au PIB. Elle est exposée à de fortes variations conjoncturelles. À partir de 2009, elle a certes fortement diminué suite à l'affaissement de la croissance économique, mais elle est restée positive jusqu'en 2012 grâce à une politique budgétaire équilibrée à tous les niveaux institutionnels. En 2013 et 2014, elle a présenté des déficits légers, notamment en raison des assainissements et des recapitalisations dans différentes caisses de pensions cantonales. Depuis 2015, cette quote-part affiche à nouveau des valeurs positives, grâce notamment aux excédents élevés enregistrés par la Confédération. Durant la crise du COVID-19 en 2020, la quote-part du déficit de la Suisse a toutefois atteint le niveau record de 3,1 %. Elle a cependant pu être ramenée à un niveau positif et stabilisée à partir de 2022.

Quote-part fiscale

La quote-part fiscale représente l'ensemble des revenus fiscaux (impôts et cotisations aux assurances sociales) par rapport au PIB. Les cotisations aux assurances sociales comprennent les contributions obligatoires à l'AVS, AI, APG, AC, aux allocations familiales dans l'agriculture et à l'assurance maternité de Genève. Bien qu'obligatoires, les cotisations aux assurances-maladie, aux assurances-accident et aux caisses de pensions ne sont pas prises en compte, ces entreprises n'étant pas des administrations publiques. La quote-part fiscale représente la partie du PIB que l'État recouvre par les impôts et les redevances pour le financement de ses tâches. Après avoir connu une hausse dans les années 1990, la quote-part fiscale du secteur des administrations publiques s'est stabilisée entre 25 % et 28 % du PIB depuis le début du millénaire. Parmi les pays membres de l'OCDE dont le niveau de développement est similaire à celui de la Suisse, seuls l'Irlande, l'Australie et les États-Unis affichent une quote-part fiscale plus basse.

Quote-part de l'État

La quote-part de l'État en Suisse exprime l'ensemble des dépenses publiques par rapport au PIB. Elle prend en considération les dépenses totales dans tous les secteurs (charges courantes plus acquisitions nettes d'actifs non financiers). Depuis les années 1970, la quote-part de l'État était en constante augmentation et a atteint un pic en 2002 avec 34,1 %, alors qu'elle s'élevait encore à 27,6 % en 1990. Grâce à de très bonnes conditions conjoncturelles entre 2003 et 2008 et à des mesures d'économie, elle a temporairement diminué. Depuis 2009, elle progresse à nouveau en raison de la situation économique et financière difficile, tout en étant demeurée inférieure à 33 % jusqu'en 2020. Les mesures prises pour juguler la crise économique provoquée par la pandémie de COVID-19 ont entraîné, en 2020, une forte augmentation des dépenses. Le recul marqué de la performance économique a en outre renforcé la hausse de la quote-part de l'État, qui a ainsi atteint le niveau record de 37,0 % en 2020. Avec la normalisation de la croissance économique après la pandémie, celle-ci a fortement reflué pour se rapprocher de son niveau d'avant la crise. Au niveau international, la quote-part de la Suisse figure parmi les plus basses de tous les pays de l'OCDE. Ainsi, certains pays européens enregistrent une quote-part de l'État nettement plus élevée, proche de 50 % ou même au-delà. Tel était le cas, par exemple, de la France (57,5 %), de l'Autriche (52,7 %) ou de l'Italie (54,0 %) en 2022.

Taux d'endettement

Le taux d'endettement exprime, selon les critères de Maastricht appliqués par l'Union européenne, le rapport entre la dette brute des administrations publiques et le PIB. Le taux d'endettement utilisé pour cet indicateur englobe les postes suivants figurant au passif du bilan dans le modèle international SFP: le numéraire et les dépôts (par ex. comptes courants avec des entreprises, les titres de créance (par ex. emprunts) et les crédits (par ex. contrats de leasing et hypothèques). Les composants cités sont évalués non pas à leur valeur de marché, mais à leur valeur nominale. La définition des engagements concernés est, par ailleurs, plus stricte que celle qui est adoptée par le modèle SF national.

Les déficits prononcés des années 1990 ont conduit à une augmentation marquée de la dette publique. Celle-ci a pratiquement doublé en l'espace d'une décennie, pour atteindre son niveau record de 229,6 milliards à fin 2004. Depuis lors, le taux d'endettement enregistre une tendance à la baisse, notamment grâce au frein à l'endettement de la Confédération, qui permet de réduire la dette de manière continue. Mais ce résultat doit aussi beaucoup aux différentes mesures d'assainissement mises en place dans les cantons et les communes ainsi que dans le secteur des assurances sociales publiques. Comparé à celui de la zone euro (17 États), le taux d'endettement de la Suisse est nettement inférieur. En 2022, la Suisse affichait un taux d'endettement de 26,2 %, contre une moyenne de 93,4 % dans les pays de la zone euro.

Quote-part des capitaux de tiers

La quote-part des capitaux de tiers représente la dette publique en pour-cent du PIB selon la définition du FMI. Elle prend en compte l'ensemble des capitaux de tiers du compte de patrimoine (bilan), à l'exception des produits financiers dérivés. Sa définition est donc plus large que la dette selon les critères de Maastricht. Il existe une autre différence entre ces deux conceptions, en ce sens que le FMI exige, dans toute la mesure du possible, l'évaluation des capitaux de tiers au prix du marché. Ainsi, la quote-part des capitaux de tiers varie beaucoup plus fortement que le taux d'endettement calculé en fonction des critères de Maastricht, qui prend en compte la valeur nominale de la dette. La quote-part des capitaux de tiers évolue néanmoins de manière analogue à celle de l'endettement calculé en fonction des critères de Maastricht et le dépasse d'en moyenne 10 points de pourcentage. En 2021, la quote-part des capitaux de tiers a diminué dans de nombreux pays après la forte hausse enregistrée en 2020 sous l'effet des mesures de stabilisation prises pour atténuer les conséquences économiques de la pandémie de COVID-19.

Indicateurs des finances publiques en Suisse

En % du PIB	1990	1995	2000	2005	2010	2015	2020	2021	2022	2023	2024
Quote-part du déficit ou de l'excédent	0,0	-1,9	0,3	-0,6	0,4	0,5	-3,1	-0,3	1,2	0,8	0,9
Quote-part fiscale	23,3	25,1	27,1	26,0	25,9	27,0	28,0	28,1	27,0	27,6	27,4
Quote-part de l'État	27,6	32,5	32,2	32,4	31,4	32,5	37,0	34,5	31,7	32,0	31,5
Taux d'endettement	26,0	41,2	43,7	43,4	29,2	28,8	28,2	27,1	26,2	26,0	25,5
Quote-part des capitaux de tiers	33,3	50,0	52,2	54,9	41,4	42,1	43,2	41,0	36,9	36,6	35,6
Taux d'endettement net	13,6	25,6	32,2	34,1	22,0	21,0	20,5	19,1	15,3	14,3	14,0

Remarques
– État au 21.09.2023; 2022–2024: extrapolations et prévisions
– Taux d'endettement: dette brute mesurée sur la base des critères de Maastricht
– Quote-part des capitaux de tiers: dette brute selon la définition du FMI
– Taux d'endettement net: dette nette selon la définition du FMI

3.2 Fédéralisme et péréquation financière

3.2.1 Structure fédéraliste de la Suisse

Le fédéralisme constitue un des piliers de la Confédération suisse. Les collectivités régionales (cantons et communes) disposent de compétences étendues. Pour la Suisse, morcelée par son multilinguisme et son polymorphisme géo-topographique, cette forme d'organisation constitue une condition importante pour le bon fonctionnement de l'État.

Du point de vue économique, la structure fédéraliste peut amener une amélioration des prestations étatiques, car elle permet de mieux tenir compte des besoins locaux. Une des caractéristiques du fédéralisme est l'autonomie financière. Grâce à elle, les collectivités ont le droit de prélever elles-mêmes des impôts et des taxes. Il en résulte une concurrence pour attirer des contribuables qui, combinée aux instruments d'une démocratie directe qui permettent aux citoyens de participer aux décisions, engendre une baisse tendancielle de la charge fiscale.

Le principe de la subsidiarité est intimement lié au fédéralisme: il veut que les tâches étatiques ne soient déléguées au niveau supérieur (Confédération ou canton) que lorsqu'il est prouvé qu'elles y seront mieux assumées qu'au niveau inférieur (canton ou commune). Tant le fédéralisme que le principe de la subsidiarité sont inscrits dans la Constitution fédérale.

3.2.2 Capacités financières inégales des cantons

Les cantons et les communes ne disposent pas tous des mêmes ressources financières. Leur situation géographique et leur développement économique différencié engendrent en effet des inégalités dans la substance fiscale. Dans le but de réduire de manière acceptable les disparités qui en découlent pour les charges fiscales et les dotations en biens publics, un système de péréquation financière a été développé dans les cantons et au niveau fédéral. La première loi sur la péréquation financière, qui date de 1959, a permis, au niveau fédéral, l'introduction de transferts basés sur la capacité financière en faveur des cantons. Par conséquent, presque tous les taux de subvention ont été calculés en fonction de la capacité financière des cantons. Au fil du temps s'est développé un système opaque marqué par un enchevêtrement croissant et de plus en plus confus des tâches et de leur financement entre la Confédération et les cantons. Cette évolution allait à l'encontre du principe de subsidiarité et empêchait une exécution efficace des tâches par les collectivités publiques. En outre, les disparités régionales en termes de prospérité atteignaient un niveau critique.

La nouvelle Constitution fédérale de 1999 a posé un premier jalon sur la voie d'une réforme complète du fédéralisme. La Confédération doit désormais consulter les cantons chaque fois que leurs intérêts ou leurs compétences sont concernés (fédéralisme

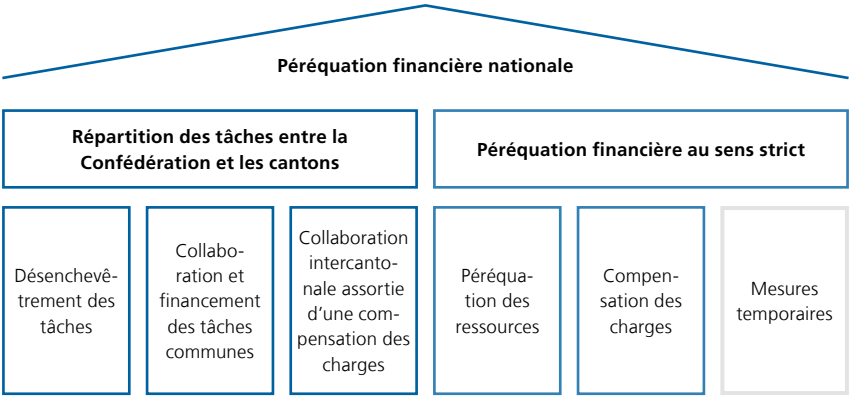
coopératif). En outre, le principe de subsidiarité a été explicitement inscrit dans la Constitution, à titre de maxime de politique institutionnelle. La Confédération ne peut agir que sur la base d'une compétence qui lui est expressément reconnue dans la Constitution (présomption de compétence en faveur des cantons).

La réforme de la péréquation financière et de la répartition des tâches entre la Confédération et les cantons (RPT), entrée en vigueur en 2008, marque l'achèvement de cette révision globale. Elle vise à assurer la structure fédéraliste de l'État par la réduction des disparités intercantonales. Désormais, les cantons à faible potentiel de ressources reçoivent des paiements compensatoires non affectés qu'ils peuvent utiliser de façon autonome, que ce soit pour financer des tâches, réduire la dette ou abaisser les impôts. L'autonomie et la responsabilité des cantons ont ainsi été renforcées, ce qui a permis une utilisation des ressources plus conforme aux besoins de la population des régions. Parallèlement, les tâches, les compétences et les flux financiers entre la Confédération et les cantons ont été désenchevêtrés autant que possible. Des conventions-programmes et des contributions forfaitaires ont été introduites pour financer les tâches communes restantes et la réglementation en matière de collaboration intercantonale a été accrue.

3.2.3 Péréquation financière et répartition des tâches entre la Confédération et les cantons

La péréquation financière nationale régit la structure de l'État fédératif à deux niveaux: d'une part, au niveau de la répartition des tâches entre la Confédération et les cantons (péréquation financière au sens large) et, d'autre part, au niveau des finances (péréquation financière au sens strict). Pour ce faire, elle repose sur les piliers suivants:

Piliers de la péréquation financière nationale



Attribution des tâches

La Constitution fédérale régit les compétences de la Confédération. Certaines tâches sont accomplies conjointement par la Confédération et les cantons: on les appelle les tâches communes. Un bon tiers de celles-ci a pu être désenchevêtré grâce à la RPT. Ainsi, notamment les prestations individuelles de l'AVS et de l'AI, les routes nationales, de même que l'acquisition et l'entretien du matériel de l'armée et de l'équipement militaire relèvent désormais de la seule responsabilité de la Confédération. Par contre, les prestations collectives de l'AI, la formation spéciale, la séparation des modes de trafic en dehors des agglomérations et les passages à niveau sont passés sous la responsabilité exclusive des cantons.

Collaboration et financement des tâches communes

Diverses tâches restent assumées conjointement par la Confédération et les cantons. Afin de ne pas subventionner des objets au coup par coup en fonction des coûts occasionnés, les programmes pluriannuels et les accords assortis d'objectifs ainsi que les subventions globales ou forfaitaires sont privilégiés. La conduite stratégique incombe à la Confédération, tandis que les cantons ont la responsabilité opérationnelle.

Collaboration intercantonale assortie d'une compensation des charges

En raison de la mobilité croissante des entreprises, de la main-d'œuvre et de la population résidente, les espaces économiques et sociaux coïncident toujours plus rarement avec les frontières cantonales. D'où le risque de négliger des économies d'échelle dans l'accomplissement des tâches étatiques ou de créer des effets d'externalités (par ex. dans le domaine culturel ou dans le trafic d'agglomération). Une institutionnalisation accrue de la collaboration intercantonale assortie d'une compensation des charges vise à contrer cet inconvénient. Les cantons sont amenés à conclure, sur la base d'un accord-cadre intercantonal (ACI), des conventions sur l'achat réciproque ou la production commune de prestations étatiques. La Confédération s'en tient à un rôle d'arbitrage.

Système de péréquation financière

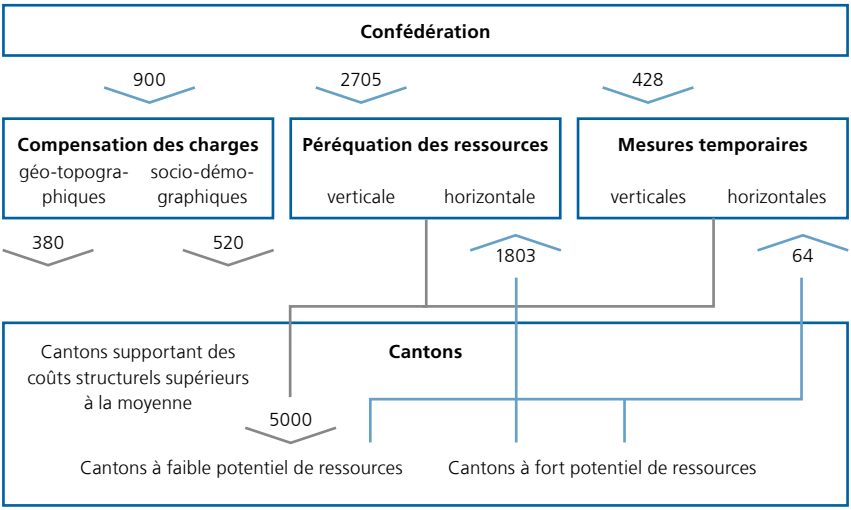
Le système de péréquation financière repose uniquement sur des contributions non affectées. La péréquation des ressources (redistribution de ressources financières) et la compensation des charges (contributions destinées à compenser les charges excessives) sont les deux pierres angulaires de la RPT, auxquelles s'ajoutent des mesures temporaires.

- La péréquation des ressources se base sur l'indice des ressources, qui reflète les potentiels de ressources cantonaux, donc les ressources pouvant être exploitées du point de vue fiscal par rapport à la moyenne. Pour calculer les ressources exploitables fiscalement, l'indice des ressources se base sur l'assiette fiscale agrégée (AFA). Celle-ci indique sous forme de coefficient la somme des revenus et des fortunes imposables des personnes physiques et la somme des bénéfices des personnes morales. Le rapport entre l'AFA par habitant d'un canton et celui de la Suisse donne l'indice des ressources. La péréquation des ressources est financée conjointement par la Confédération (60 %; péréquation verticale des ressources [PVR]) et par les cantons à fort potentiel de ressources (40 %; péréquation horizontale des ressources [PHR]).
- Tenant compte de facteurs géo-topographiques et de facteurs socio-démographiques, la compensation des charges est entièrement financée par la Confédération. Tandis que la compensation des charges dues à des facteurs géo-topographiques corrige les charges excessives dues à une faible densité de population ou des facteurs topographiques particuliers, la compensation des charges dues à des facteurs socio-démographiques bénéficie avant tout aux cantons urbains. Il s'agit pour ces derniers d'une indemnisation des charges excessives imputables à leur structure démographique ou à leur fonction de ville-centre.
- Composées de trois mesures de compensation individuelles et limitées dans le temps, les mesures temporaires visent à atténuer, pour les cantons, les cas de rigueur découlant de la mise en œuvre de la nouvelle péréquation (compensation des cas de rigueur) ou du passage à un nouveau système (mesures d'atténuation, contributions complémentaires). Prévue pour la période allant de 2008 à 2036, la compensation des cas de rigueur est financée pour deux tiers par la Confédération et pour un tiers par les cantons. Les mesures d'atténuation (2021 à 2025) et les contributions complémentaires (2024 à 2030) sont entièrement financées par la Confédération.

Le schéma «Projet de base du nouveau système de péréquation (flux financiers 2024)» présente le système de la péréquation financière nationale. Les valeurs indiquées sont celles qui sont fixées pour la péréquation financière de l'année 2024.

Projet de base du nouveau système de péréquation (flux financiers 2024)

Paiements en millions de francs



3.2.4 Expériences faites avec la péréquation financière nationale

La péréquation financière nationale peut être considérée comme un acquis fondamental. Le désenchevêtrement des tâches entre la Confédération et les cantons, la collaboration mieux structurée et la suppression de mauvaises incitations (attribution de fonds non affectés) ont renforcé le fédéralisme. Au vu du volume des flux financiers entre la Confédération et les cantons, la RPT revêt une grande importance pour la politique budgétaire. La réforme a permis d'accroître substantiellement la transparence de ces flux et d'améliorer la gestion des finances. Des instruments indépendants sont mis en œuvre pour atteindre les objectifs d'allocation et les objectifs (régionaux) de répartition. La répartition des tâches opérée dans le cadre de la péréquation financière nationale a fait ses preuves. Dans ce contexte, il faut relever tout particulièrement les effets positifs du nouvel instrument que sont les conventions-programmes et les contributions forfaitaires pour les tâches exécutées conjointement par la Confédération et les cantons.

Pour garantir l'efficacité des instruments de compensation, le Conseil fédéral présente régulièrement à l'Assemblée fédérale un rapport d'évaluation sur l'exécution et les effets du système de péréquation. Le rapport doit exposer le degré de réalisation des buts de la péréquation financière durant la période écoulée et proposer d'éventuelles mesures pour la période suivante.

Depuis 2020, la péréquation des ressources garantit au canton le plus faible en ressources une dotation minimale en moyens financiers de 86,5 % de la moyenne suisse. La dotation de la péréquation des ressources est donc fixée en fonction des moyens financiers nécessaires pour garantir cette dotation minimale et non plus par le biais d'un arrêté fédéral, comme cela était le cas avant 2020. Le pilotage de la péréquation des ressources repose ainsi sur le montant de la dotation minimale garantie fixée dans la loi fédérale sur la péréquation financière et la compensation des charges (PFCC).

3.3 La Confédération

3.3.1 Tâches et financement

La Constitution fédérale fixe les tâches de la Confédération. En font notamment partie les relations avec l'étranger, la défense nationale, le réseau des routes nationales ainsi que les assurances sociales AVS et AI. Dans un certain nombre de cas, la Confédération et les cantons se partagent en outre l'exécution ou le financement des tâches (financement commun). Les tâches de la Confédération sont réparties en 12 groupes de tâches, dont le plus grand est la prévoyance sociale (not. AVS/AI, réduction individuelle de primes, migration). La Confédération finance ses tâches essentiellement en prélevant des impôts.

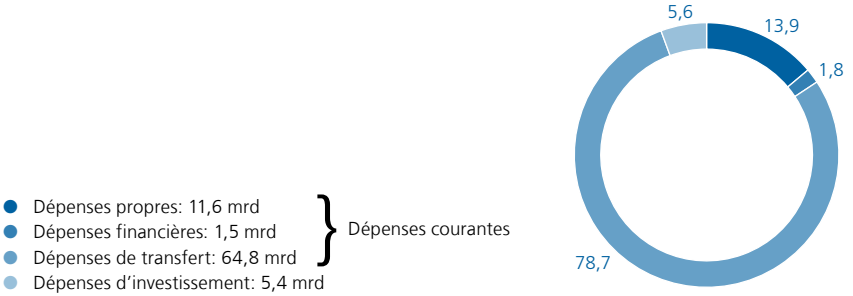
3.3.2 Structure des dépenses

En 2024, la Confédération devrait enregistrer des dépenses ordinaires de 83 milliards et des dépenses extraordinaires de 6 milliards. En 2027, les dépenses devraient totaliser 91 milliards:

Dépenses courantes: environ 94 % des dépenses ordinaires sont des dépenses courantes, dont plus d'un tiers est consacré à la prévoyance sociale, notamment au financement de l'AVS. En outre, environ 10 % des dépenses sont destinés respectivement à la formation et à la recherche, au trafic et, sous forme de parts de recettes, aux cantons (par ex. part des cantons à l'impôt fédéral direct, à l'impôt anticipé et à la RPLP).
Dépenses d'investissement: les investissements comprennent notamment les dépenses pour le développement de l'infrastructure de transport (en particulier le réseau routier et le réseau ferroviaire) et pour la sécurité (dépenses de l'armée; en particulier les grands systèmes d'armement). Dans le budget 2024, les dépenses d'investissement ordinaires représentent une part se montant à environ 6 %.

Dépenses ordinaires par groupe de comptes au budget 2024

En milliards et parts en %



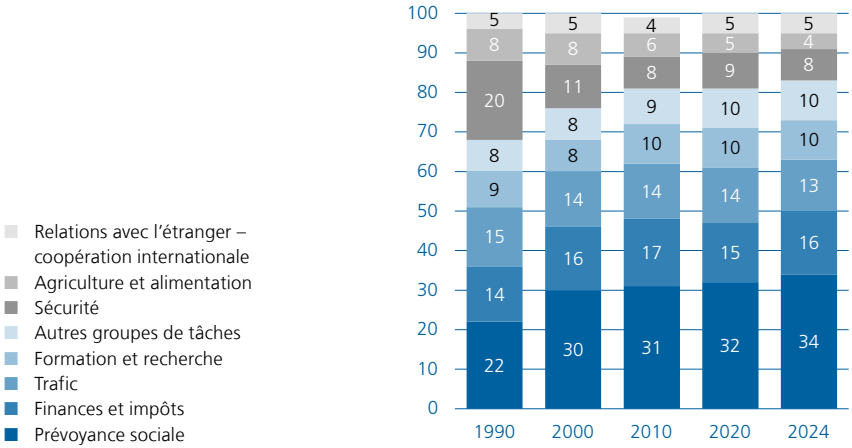
Les dépenses de la Confédération peuvent être présentées selon diverses approches:
- selon les groupes de tâches (classification fonctionnelle)
- selon les types de coûts (classification selon les comptes)
- selon les structures d'organisation (classification institutionnelle)

Classification fonctionnelle

La classification par groupes de tâches indique la destination des moyens de la Confédération. La classification fonctionnelle répartit les finances fédérales sur 47 tâches rassemblées en 12 groupes. Un aperçu de l'évolution des dépenses par groupe de tâches depuis l'année 1990 révèle que la part des dépenses consacrées à la prévoyance sociale, en particulier, a fortement augmenté. Cette tendance va se poursuivre au cours de la nouvelle législation et la part des dépenses de la prévoyance sociale pourrait atteindre 35 % d'ici à 2027. La part du domaine de la sécurité (armée) et celle des dépenses au titre des finances et impôts (niveau des taux, dette) devraient, elles aussi, croître à nouveau. Depuis l'an 2000, la part de la formation et de la recherche est passée de 8 à 10 %, tandis que celles de l'agriculture et du trafic affichent un recul tendanciel.

Évolution de la structure des groupes de tâches ordinaires 1990–2024

En %



Classification selon les comptes

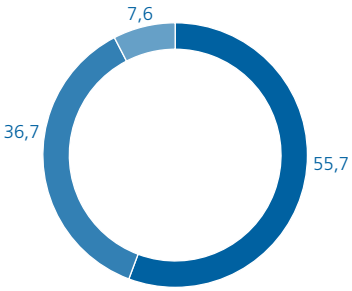
L'optique des comptes explique comment la Confédération exécute ses tâches. Cette dernière a deux possibilités: elle peut soit s'acquitter elle-même de ses tâches (dépenses propres), soit déléguer en partie ou en totalité l'accomplissement de ses tâches à des tiers (dépenses de transfert). Les dépenses propres concernent en particulier les domaines dans lesquels des tâches étatiques centrales doivent être effectuées (par ex. défense nationale, politique extérieure, douanes).

Elles représentent près de 14 % du total des dépenses ordinaires. Dans d'autres groupes de tâches, la Confédération délègue l'exécution des tâches et met les moyens nécessaires à disposition. 78 % des dépenses totales doivent être classées dans cette catégorie. Le budget de la Confédération est ainsi un budget composé d'opérations de transfert. La part des dépenses financières est inférieure à 2 %. Enfin, 6 % des dépenses sont consacrées aux investissements. Les variations de l'évaluation du patrimoine administratif qui découlent d'investissements (par ex. les amortissements d'immobilisations corporelles) n'ont pas d'incidence sur le frein à l'endettement. Elles devraient s'élever à environ 5 milliards en 2024. Dans le domaine propre, elles concernent principalement les amortissements pour les routes nationales, le matériel d'armement et les immeubles de la Confédération. Dans le domaine des transferts, elles portent sur les réévaluations de contributions à des investissements.

Les *dépenses propres* de la Confédération englobent les dépenses de personnel, les dépenses de biens et services et dépenses d'exploitation ainsi que les dépenses d'armement. Depuis le début du millénaire, la part de ces dépenses dans le budget total est restée plus ou moins stable. Les dépenses propres sont, pour plus de la moitié, des dépenses de personnel. Les dépenses de biens et services et dépenses d'exploitation constituent près de 40 % des dépenses propres de la Confédération. Elles comprennent notamment l'entretien des immeubles de la Confédération, l'informatique, les dépenses de conseil, les dépenses d'exploitation de l'armée ainsi que l'exploitation et l'entretien des routes nationales. La part des dépenses d'armement dans les dépenses propres est de 8 %.

Dépenses propres au budget 2024

En milliards et parts en %

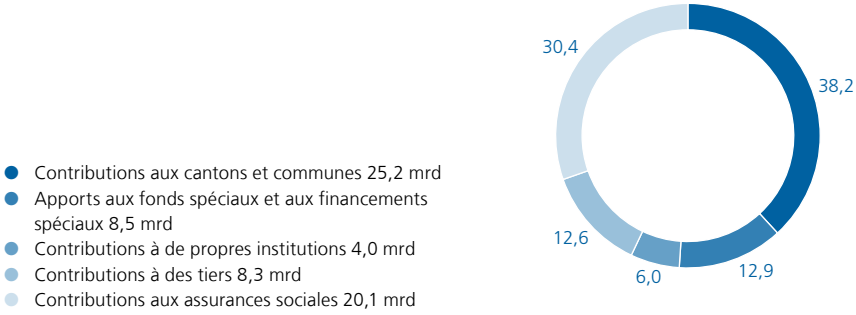


- Dépenses de personnel: 6,5 mrd
- Dépenses de biens et services et d'exploitation 4,3 mrd
- Dépenses d'armement: 0,9 mrd

Les *dépenses de transfert* regroupent toutes les contributions allouées par la Confédération à des tiers. Elles totalisent 65 milliards au budget 2024, ce qui correspond à une part de 78 % des charges ordinaires, et sont subdivisées en contributions aux assurances sociales (AVS, AI, AC, prestations complémentaires, réductions de primes), contributions à des tiers (notamment aux cantons et à des organisations privées), contributions aux cantons et aux communes, contributions à de propres institutions (par ex. aux CFF et au domaine des EPF) ainsi qu'apports aux fonds spéciaux et aux financements spéciaux.

Dépenses de transfert au budget 2024

En milliards et parts en %



Les *dépenses financières* englobent, pour l'essentiel, les dépenses d'intérêts – en particulier pour les emprunts et les créances comptables à court terme – ainsi que les dépenses de financement. Elles sont tributaires du montant de la dette de la Confédération et du niveau général des taux intérêt. En raison de la hausse de ces derniers, la part des dépenses financières dans les dépenses courantes de la Confédération s'est à nouveau légèrement accrue ces derniers temps et s'élève à près de 2 % au budget 2024.

Classification institutionnelle

La classification institutionnelle constitue la base pour l'octroi de crédits budgétaires par le Parlement. Dans le budget et le compte d'État, les commentaires et les exposés des motifs de chaque crédit sont rédigés sur la base de la structure organisationnelle. Les crédits couvrent non seulement les charges inscrites au compte de résultats (dépenses courantes et variations de l'évaluation du patrimoine administratif), mais aussi les dépenses d'investissement. Sont également comptabilisées avec incidence sur les crédits les charges liées à l'imputation interne de prestations entre les unités administratives. Les charges et les revenus imputés à l'interne se compensent mutuellement à l'échelle de l'ensemble de l'administration fédérale.

3.3.3 Structure des recettes

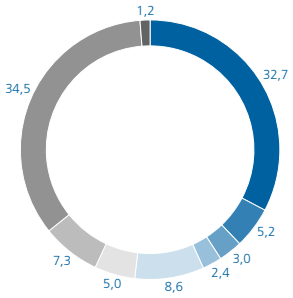
Les recettes de la Confédération sont estimées à 83 milliards au budget 2024. Elles devraient atteindre le montant de 90 milliards en 2027:

Recettes courantes: les recettes sont en majeure partie des recettes courantes. La Confédération finance ses dépenses essentiellement en prélevant des impôts. Les recettes fiscales représentent ainsi une part de 94 % des recettes totales. Ces recettes proviennent, pour moitié, des impôts directs (impôt fédéral direct et impôt anticipé) et, pour le reste, des impôts indirects (TVA, droits de timbre, etc.). Les recettes non fiscales comprennent, notamment, le bénéfice distribué par la Banque nationale suisse (BNS), les recettes de la vente aux enchères de contingents, les contributions cantonales, les compensations et les recettes d'intérêts.
Recettes d'investissement: elles regroupent les dividendes, versés notamment par les entreprises dans lesquelles la Confédération détient une participation (en particulier Swisscom et La Poste), et les remboursements de prêts. Le graphique présente les différents groupes de recettes.

Recettes

En milliards et parts en %

- Taxe sur la valeur ajoutée: 27,2 mrd
- Impôt sur les huiles minérales: 4,3 mrd
- Droits de timbre: 2,5 mrd
- Impôt sur le tabac: 2,0 mrd
- Autres recettes fiscales: 7,2 mrd
- Recettes non fiscales: 4,2 mrd
- Impôt anticipé: 6,1 mrd
- Impôt fédéral direct: 28,7 mrd
- Recettes d'investissement: 1,0 mrd



Figurent ci-après les principales sources de recettes de la Confédération (chiffres selon le budget 2024):

Impôt fédéral direct: impôt sur le revenu et impôt sur le bénéfice

Le produit de l'impôt fédéral direct est issu de l'imposition du revenu des personnes physiques et du bénéfice des personnes morales. La taxation et la perception de l'impôt sont assurées par les cantons, sous la surveillance de la Confédération.

- *Impôt sur le revenu:* le barème fiscal est progressif avec un taux moyen de 11,5 % au plus, et un taux marginal de 13,2 % au maximum. L'impôt est perçu sur le revenu des ménages. Ce revenu se compose du revenu des salariés, du revenu commercial des indépendants et du revenu de la fortune. En raison de la progressivité du barème fiscal, les recettes de l'impôt croissent davantage que le revenu des ménages. Or, en ce qui concerne l'impôt fédéral direct, la Constitution exige que les effets de la progression à froid, c'est-à-dire les effets de l'augmentation des taux d'imposition induite par le renchérissement, soient compensés périodiquement. Depuis 2009, cette compensation est effectuée chaque année. L'indice national des prix à la consommation au 30 juin précédant le début de l'année fiscale est déterminant.
- *Impôt sur le bénéfice:* les personnes morales sont taxées selon un barème proportionnel de 8,5 % sur le bénéfice net après impôts. Les recettes dépendent de l'évolution des bénéfices imposables des entreprises. Le produit de cet impôt est, pour une large part, déterminé par un petit nombre d'entreprises à fort rendement.

Dans le cas de l'impôt fédéral direct, le système d'imposition et de perception entraîne un décalage entre l'obtention du revenu imposable ou la réalisation des bénéfices des entreprises et l'impact, sur les recettes de la Confédération, de l'impôt dû: pour les personnes physiques, cela entraîne un décalage effectif d'une à deux années entre le moment où le contribuable obtient son revenu et le moment où la Confédération comptabilise les recettes qui en découlent. En général, la variation des bénéfices des entreprises se répercute sur les recettes fédérales l'année suivante. Durant les années marquées par un niveau très faible des taux d'intérêt, les contribuables ont eu tendance à s'acquitter de manière anticipée de leur dette fiscale. Depuis 2023 et le passage au principe d'échéance, ces versements anticipés font l'objet d'une régularisation.

La part de l'impôt fédéral direct revenant aux cantons s'élève à 21,2 %. En outre, 2 % des recettes issues de l'impôt fédéral direct perçu sur le revenu des personnes physiques alimentent le fonds d'infrastructure ferroviaire (FIF).

Impôt complémentaire

L'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE) et le groupe des vingt principaux pays industrialisés et émergents (G20) ont convenu d'instaurer une imposition minimale des bénéfices à l'échelle mondiale. La Suisse s'est associée à ce projet avec quelque 140 autres États. Désormais, les grands groupes d'entreprises actifs à l'échelle internationale et qui réalisent un chiffre d'affaires annuel d'au moins 750 millions d'euros seront imposés à un taux de 15 % au minimum dans chaque pays. La Suisse mettra en œuvre cette imposition minimale en prélevant un impôt complémentaire. Celui-ci sera perçu si le produit des impôts sur le bénéfice perçus par la Confédération et les cantons est inférieur au seuil minimal. La modification constitutionnelle requise à cet effet a été acceptée par le peuple lors de la votation du 18 juin 2023. Les premières recettes issues de l'impôt complémentaire sont attendues à partir de l'année 2026 et reviendront à raison de trois quarts aux cantons et d'un quart à la Confédération.

Impôt anticipé

L'impôt anticipé est un impôt perçu à la source par la Confédération. Vis-à-vis des personnes domiciliées en Suisse, l'impôt anticipé a pour but principal de garantir la déclaration correcte des bénéfices, revenus et autres éléments de fortune soumis aux impôts directs, en incitant les contribuables à déclarer aux autorités compétentes les revenus grevés de l'impôt anticipé et le rendement de la fortune. Il est remboursé après la déclaration. En revanche, à l'égard des personnes domiciliées à l'étranger, il poursuit aussi un objectif fiscal, étant donné que l'impôt perçu à la source ne peut souvent pas être remboursé intégralement (le taux de l'impôt résiduel dépend de la convention contre les doubles impositions applicable).

Le taux de l'impôt s'élève à:
- 35 % pour les revenus des capitaux mobiliers et les gains réalisés dans des loteries;
- 15 % pour les rentes viagères et les pensions;
- 8 % pour les autres prestations d'assurance.

Rentrées: l'impôt anticipé a pour objet les revenus des capitaux mobiliers en francs suisses ou en monnaies étrangères, détenus par des personnes domiciliées en Suisse ou à l'étranger et placés auprès de débiteurs suisses. Les rentrées proviennent principalement de l'imposition grevant les revenus (par ex. dividendes, parts de bénéfice ou intérêts) tirés de placements tels que les actions, les parts de fonds de placement, les obligations et les avoirs de clients auprès de banques suisses.

Remboursements: en principe, le contribuable qui a déclaré correctement ses revenus peut présenter une demande de remboursement de l'impôt anticipé dans les trois ans après l'expiration de l'année civile au cours de laquelle la prestation imposable est échue. Les personnes morales qui ont droit au remboursement d'un montant d'au moins 4000 francs peuvent toutefois demander, au cours de l'année d'échéance déjà, le remboursement des trois quarts du montant présumé. En outre, la procédure dite «de déclaration» permet de se contenter de déclarer les dividendes versés au sein d'un groupe. Les entreprises doivent présenter leurs autres demandes de remboursement dans un délai de trois ans.

Les recettes tirées de l'impôt anticipé sont comptabilisées selon le principe de la comptabilité d'exercice. Pour la clôture des comptes, les remboursements encore dus pour l'année fiscale sont estimés en fonction des rentrées. En outre, l'estimation établie pour les années précédentes qui n'ont pas encore été décomptées est mise à jour, les éventuelles corrections étant débitées ou créditées à l'année en cours. Une provision est constituée en vue d'honorer les remboursements attendus pour les trois dernières années.

Les projections concernant les recettes se fondent sur un procédé statistique qui tient compte de la croissance tendancielle des recettes (méthode technique dite de Holt-Winters, réputée pour sa stabilité). Différents facteurs, tels que le résultat des entreprises, la politique de distribution des dividendes suivie par les entreprises et le contexte en matière de taux d'intérêt ont un impact majeur sur le niveau des rentrées et des remboursements et se sont traduits dans le passé par de brusques variations de recettes. Le recours à la valeur tendancielle des recettes a pour effet de stabiliser les estimations budgétaires et de compenser les erreurs d'estimation au fil du temps.

La part des cantons aux revenus nets de l'impôt anticipé (avant l'adaptation de la provision) est de 10 %.

Droits de timbre

On distingue trois catégories de droits de timbre:

- *Droit d'émission sur les titres suisses:* un droit de timbre d'émission de 1 % est prélevé sur la création de capital propre. Ce droit échoit lors de l'émission d'actions et d'autres droits de participation (fondations, augmentations de capital, fusions). Les besoins des entreprises en capital déterminent l'évolution des recettes à ce titre.
- *Droit de négociation sur les titres suisses et étrangers:* il est prélevé sur l'achat ou la vente de titres suisses et étrangers par des commerçants suisses. Ce droit s'élève, respectivement, à 1,5 ‰ (titres suisses) et 3 ‰ (titres étrangers) de la contre-valeur. Le montant des recettes du droit de négociation est tributaire du volume des titres imposés de commerçants suisses. Il représente la moitié de tous les droits de timbre.

– *Droit sur les quittances de primes de certaines assurances:* ce droit est perçu sur certaines primes d'assurance. Il assujettit essentiellement les paiements de primes pour l'assurance-responsabilité civile, l'assurance-incendie, l'assurance de corps des véhicules (= casco) ainsi que l'assurance-ménage. Le droit est calculé sur la prime d'assurance et s'élève généralement à 5 %. Il constitue la deuxième plus importante catégorie de droit de timbre.

Le produit du droit sur les quittances de primes suit une tendance légèrement à la hausse. Tributaires des besoins des entreprises en capital, les recettes du droit de timbre d'émission sont très volatiles. De même, l'assiette fiscale du droit de négociation, le volume des titres imposés, qui est déterminant pour les recettes du droit de timbre, est très variable. C'est pourquoi l'estimation du droit d'émission et du droit de négociation se fonde sur le montant moyen des recettes en la matière au cours des années précédentes.

Taxe sur la valeur ajoutée

La TVA est un impôt à la consommation perçu indirectement. Elle est appliquée à l'ensemble de la chaîne de création de valeur, ce qui signifie qu'elle est prélevée sur le montant total du chiffre d'affaires imposable. Toutefois, l'impôt payé sur les prestations fournies préalablement peut être déduit de cet impôt brut (déduction de l'impôt préalable). L'assujetti ne doit verser que le montant net de l'impôt. Si le décompte de l'impôt présente un excédent en faveur de l'entreprise (par ex. lorsque celle-ci exporte une grande partie de sa production), ce montant lui est remboursé.
Est déterminant pour le montant des recettes de la TVA que la Confédération pourra conserver en fin de compte le taux appliqué au dernier stade de la chaîne de création de valeur, c'est-à-dire la consommation finale. Les exportations sont exclues du champ de l'impôt.

– *Taux d'imposition:* tous les biens et services ne sont pas imposés au même taux. Pour la plupart d'entre eux, le taux normal de 8,1 % est appliqué à partir du 1er janvier 2024. Les biens de première nécessité, les médicaments et les prestations préalables du secteur de la production naturelle (agriculture et sylviculture, industries extractives, etc.) ne sont grevés que du taux réduit de 2,6 %. Enfin, les prestations du secteur de l'hébergement sont soumises au taux spécial de 3,8 %. Une série de prestations sont exclues du champ d'application de la TVA, à savoir les prestations relevant des domaines de la santé, de l'assistance sociale, de la formation, de la culture, du marché monétaire et du marché des capitaux, des assurances, de la location d'appartements ainsi que de la vente d'immeubles et de produits naturels. Quiconque fournit ce genre de prestations n'a droit à la déduction de l'impôt préalable que s'il impose volontairement ces prestations.

- *Période de décompte:* les opérations réalisées sur le territoire suisse font, en principe, l'objet d'un décompte trimestriel. Les assujettis qui enregistrent régulièrement d'importants excédents d'impôts préalables peuvent établir un décompte mensuel. Enfin, les petites et moyennes entreprises assujetties ont la possibilité, sur demande, de calculer de manière semestrielle et forfaitaire l'impôt dû en appliquant les taux de la dette fiscale nette.
- *Importation de marchandises:* l'imposition des biens importés a lieu lorsque ceux-ci sont introduits dans le pays. Afin qu'ils puissent s'acquitter de la dette fiscale, la plupart des importateurs disposent d'un délai de 60 jours.
- *Degré d'affectation:* environ 24 % des recettes de la TVA sont affectées. Les recettes issues du point de TVA en faveur de l'AVS introduit le 1er janvier 1999 (point de TVA lié à l'évolution démographique) sont attribuées intégralement au fonds de compensation de l'AVS, de même que les recettes qui découleront du relèvement de la taxe de 0,4 point à partir de 2024. Deux pour-mille de la TVA sont réservés au financement du fonds d'infrastructure ferroviaire (FIF). Une part de 5 % des recettes restantes est utilisée pour réduire les primes de l'assurance-maladie en faveur des classes de revenus inférieures, à moins que la loi n'attribue ce montant à une autre utilisation en faveur de ces classes de revenus.

Les recettes de la TVA sont comptabilisées selon le principe d'échéance; sont comptabilisés à titre de recettes le produit de l'impôt sur les importations prélevé par l'Office fédéral de la douane et de la sécurité des frontières (OFDF) ainsi que les recettes des impôts dus d'après les décomptes qui sont perçus par l'Administration fédérale des contributions (AFC). Les intérêts moratoires et rémunératoires ainsi que les amendes sont comptabilisés séparément.

L'estimation de la TVA découle directement des prévisions conjoncturelles, car l'évolution du produit de la taxe est en général étroitement liée à celle de l'ensemble de l'économie. C'est pourquoi chaque variation du PIB nominal exerce un effet proportionnel sur le produit prévu de l'impôt.

Impôt sur le tabac

Les tabacs manufacturés et les produits de substitution fabriqués industriellement en Suisse et prêts à la consommation ainsi que ceux qui sont importés sont soumis à l'impôt sur le tabac. Les produits à base de cannabis qui ne contiennent pas de tabac ne sont pas considérés comme des produits de substitution et ne sont pas soumis à l'impôt sur le tabac. Pour les tabacs manufacturés en Suisse, c'est le fabricant qui est assujetti à l'impôt. La dette fiscale naît dès que les produits sont emballés définitivement en vue de la remise au consommateur. Pour les tabacs manufacturés importés, c'est le débiteur de la dette douanière qui est assujetti à l'impôt, et la dette fiscale naît au moment où les produits sont mis en libre pratique.

L'impôt sur le tabac est prélevé à la pièce et en pourcentage du prix de vente (tarif mixte); il dépend ainsi du prix et du nombre d'unités. La compétence du Conseil fédéral d'augmenter l'impôt sur le tabac grevant les cigarettes a été épuisée avec la dernière augmentation, qui est entrée en vigueur le 1er avril 2013. Une nouvelle hausse exigerait une modification de la loi.

Les facteurs déterminants pour les ventes de cigarettes et, par conséquent, pour les recettes de l'impôt sur le tabac sont les écarts de prix par rapport aux États limitrophes (tourisme, trafic frontalier) ainsi que les possibilités de se rabattre sur un produit moins taxé (cigarettes bon marché, tabac à coupe fine, cigarettes électroniques, snus, etc.) et les mesures de santé publique destinées à réduire le tabagisme.

Cet impôt aide à financer la contribution de la Confédération à l'AVS/AI.

Impôt sur les huiles minérales

L'impôt sur les huiles minérales est un impôt à la consommation qui comprend:

- un impôt sur les huiles minérales grevant l'huile de pétrole, les autres huiles minérales, le gaz de pétrole et les produits résultant de leur transformation ainsi que les carburants;
- la surtaxe sur les huiles minérales grevant les carburants.

L'évolution des recettes provenant de l'impôt sur les huiles minérales est déterminée notamment par la croissance continue du parc des véhicules à moteur, qui s'est accompagnée d'une hausse correspondante du nombre de kilomètres parcourus. La moyenne par véhicule était toutefois en légère baisse au cours des dernières années en ce qui concerne les voitures de tourisme. La consommation moyenne des véhicules neufs est en général plus basse que celle des anciens véhicules de la même catégorie. La consommation moyenne de carburant, considérée pour l'ensemble du parc de véhicules, fléchit depuis longtemps. En outre, la tendance des consommateurs à préférer des véhicules à moteur électrique ou à moteur hybride se renforce. D'autres facteurs sont les écarts de

prix par rapport aux pays limitrophes, qui influent sur le «tourisme à la pompe» dans les zones frontalières et la conjoncture. L'évolution conjoncturelle joue également un rôle. Alors qu'un essor conjoncturel amène en général une augmentation de la consommation de carburant, un ralentissement de l'économie conduit à une diminution de la consommation.

Avec 60 % de l'impôt sur les huiles minérales grevant les carburants, la Confédération finance une partie de ses dépenses liées au trafic routier (50 % des recettes sont destinées au financement spécial «Circulation routière», 10 % sont comptabilisées en tant qu'apport au fonds pour les routes nationales et le trafic d'agglomération [FORTA]). Avec la moitié du produit net de l'impôt sur les huiles minérales grevant les carburants d'aviation, la Confédération finance une partie de ses dépenses destinées au trafic aérien. Le produit de la surtaxe sur les huiles minérales grevant les carburants est affecté dans son intégralité à la circulation routière (env. 98 %) et au trafic aérien.

Redevance sur le trafic des poids lourds liée aux prestations

La Confédération perçoit une redevance sur le trafic des poids lourds liée aux prestations (RPLP) sur les véhicules automobiles et les remorques immatriculés en Suisse ou à l'étranger dont le poids total est, pour chacune de ces deux catégories de véhicules, supérieur à 3,5 tonnes, pour l'utilisation des routes ouvertes au trafic général.

La redevance est calculée sur la base du poids total autorisé du véhicule et du kilométrage. En outre, le taux de la redevance varie en fonction des catégories d'émission EURO. Pour un trajet de 300 kilomètres, un camion de 40 tonnes classé dans la catégorie la plus avantageuse paiera par exemple une redevance d'environ 270 francs.

Pour certains véhicules, la redevance est forfaitaire. C'est en particulier le cas pour les véhicules lourds servant au transport des personnes (par ex. les autocars). Par ailleurs, certains véhicules sont totalement exonérés de la redevance (par ex. véhicules militaires, véhicules de la police ou du service du feu, ambulances).

Les facteurs suivants jouent un rôle déterminant dans l'estimation du produit de la redevance:

- *Évolution du trafic lourd:* celui-ci a plus que doublé depuis l'introduction de la RPLP en 2001.
- *Évolution du parc des véhicules:* le processus de renouvellement du parc avec des véhicules plus respectueux de l'environnement et par conséquent moins taxés est en cours.
- *Modification des tarifs:* depuis l'introduction de la redevance, les tarifs ont été relevés à deux reprises.

Les recettes issues de la RPLP sont affectées. Le produit net de la RPLP est versé pour un tiers aux cantons et pour deux tiers à la Confédération. Ces fonds alimentent majoritairement le fonds d'infrastructure ferroviaire (FIF), une part pouvant être utilisée pour financer les coûts non couverts du trafic des poids lourds. Cette part est utilisée dans le domaine de la santé (en tant que part de la Confédération au financement de la réduction individuelle des primes), car elle vise à indemniser d'éventuels dommages pour la santé causés par le trafic lourd mais non couverts (par ex. suite au bruit, aux émissions polluantes, etc.).

Droits de douane

Toutes les marchandises importées en Suisse doivent être dédouanées conformément au tarif des douanes. L'importation d'automobiles, de carburants et d'autres produits à base d'huiles minérales n'est soumise à aucun droit de douane à l'importation, mais à des impôts à la consommation intérieurs.

Sauf disposition contraire de la loi ou prescription spéciale, le montant des droits de douane est déterminé selon le genre, la quantité et l'état de la marchandise au moment où elle est placée sous contrôle douanier. Il ne tient pas compte de l'évolution des prix des marchandises. De ce fait, la charge qui grève les produits importés diminue progressivement en période d'inflation.

En 2024, les recettes douanières devraient diminuer de moitié en raison de la suppression des droits de douane sur les produits industriels décidée de manière autonome. Les droits de douane encore perçus sur les produits agricoles peuvent varier considérablement en fonction des conditions météorologiques (+/- 5 %).

Affectation selon les recettes fiscales

Affectation[1]	Instrument	Part en %	Montant en mio CHF[2]
Impôt fédéral direct des personnes physiques			
Aucune	Ressources générales de la Confédération	76,8	10 517
Cantons	Part des cantons aux recettes de la Confédération	21,2	2 904
FIF	Fonds spécial avec compte spécial	2	275
Impôt fédéral direct des personnes morales			
Aucune	Ressources générales de la Confédération	78,8	11 793
Cantons	Part des cantons aux recettes de la Confédération	21,2	3 173
Impôt complémentaire (à partir de 2026)			
Cantons	Part des cantons aux recettes de la Confédération	75	0
Promotion économique	Év. financement spécial enregistré sous capitaux de tiers[4] destiné à la contribution fédérale à la promotion économique	25	0
Impôt anticipé			
Aucune	Ressources générales de la Confédération	90	5 323
Cantons	Part des cantons aux recettes de la Confédération	10	591

Affectation[1]	Instrument	Part en %	Montant en mio CHF[2]
Retenue d'impôt supplémentaire, États-Unis			
Aucune	Ressources générales de la Confédération	90	12
Cantons	Part des cantons aux recettes de la Confédération	10	1,4
Droits de timbre			
Aucune	Ressources générales de la Confédération	100	2 460
Taxe sur la valeur ajoutée			
Aucune	Ressources générales de la Confédération	76	20 860
AVS/AI	Financement spécial sous capitaux de tiers (AVS/AI)	17	4 441
FIF	Fonds spécial avec compte spécial	3	758
Réduction individuelle de primes (RIP)	Financement spécial enr. sous capitaux de tiers (ass.-maladie) destiné à la contribution féd. à la RIP	4	1 100
Impôt sur les huiles minérales grevant les carburants (circulation routière)			
Aucune	Ressources générales de la Confédération	en règl. gén. 40	1 260
Circulation routière	Financement spécial enr. sous capitaux de tiers[5] (circ. routière)/50 % - 10,5 % pour FIF (temporaire) ou FORTA	env. 39,5	987
FIF	Fonds spécial avec compte spécial (apport par le biais d'un financement spécial enregistré sous le capital propre [circulation routière])/FIF (temp.), ensuite FORTA	env. 10,5	261
FORTA	Fonds spécial avec compte spécial	en règl. gén. 10	0
Surtaxe sur les huiles minérales grevant les carburants (circulation routière)			
FORTA	Fonds spécial avec compte spécial	100	1 652
Financement spécial enr. sous capital propre (trafic aérien)			
Aucune	Ressources générales de la Confédération	50	21
Trafic aérien	Financement spécial enregistré sous capital propre (trafic aérien)	50	21
Surtaxe sur les huiles minérales grevant les carburants (trafic aérien)			
Trafic aérien	Financement spécial enregistré sous capital propre (trafic aérien)	100	28
Surtaxe sur les huiles minérales grevant les carburants			
Aucune	Ressources générales de la Confédération	100	15
Impôt sur le tabac			
AVS/AI	Financement spécial enr. sous capitaux de tiers (AVS/AI) destiné à la contribution féd. à l'AVS/AI	100	1 950
Impôt sur la bière			
Aucune	Ressources générales de la Confédération	100	115
Impôt sur les boissons spiritueuses			
AVS/AI	Financement spécial enr. sous capitaux de tiers (AVS/AI) destiné à la contribution féd. à l'AVS/AI	90	250
Cantons	Part des cantons aux recettes de la Confédération	10	28

Affectation[1]	Instrument	Part en %	Montant en mio CHF[2]
Supplément perçu sur le réseau			
Fonds alimenté par le supplément perçu sur le réseau	Fonds spécial sous ct (fonds alimenté par le supplément perçu sur le réseau)	100	1 288
Impôt sur les véhicules automobiles			
FORTA	Fonds spécial avec compte spéc. (apport par financement spécial sous cp [circ. routière])/FIF (temp.), ensuite FORTA	100	530
Redevance pour l'utilisation des routes nationales			
FORTA	Fonds spécial avec compte spécial	100	407
Redevance sur le trafic des poids lourds liée aux prestations			
Cantons	Part des cantons aux recettes de la Confédération	33,3	560
FIF	Fonds spécial avec compte spécial	66,7 au max.	1 084
Réduction individuelle de primes (RIP)	Financement spécial enr. sous capitaux de tiers (ass.-maladie) destiné à la contribution féd. à la RIP	Reste	36
Droits de douane			
Aucune	Ressources générales de la Confédération	100	662
Impôt sur les maisons de jeu			
AVS/AI	Financement spécial enr. sous capitaux de tiers (impôt sur les maisons de jeu) destiné à la contribution féd. à l'AVS/AI	100	374
Taxe sur le CO_2-sur les combustibles[3]			
Redistribution à la population et fonds de technologie	Financement spécial enr. sous capitaux de tiers (redistribution et fonds de technologie [25 mio])	66,6	857
Programme Bâtiments	Financement spécial sous ct (progr. Bâtiments)	33,3	428
Autres taxes d'incitation (COV, sites contaminés)			
Redistribution et assainissement de sites contaminés	Financements spéciaux sous ct (COV, sites contaminés)	100	157
Autres recettes fiscales affectées (taxe perçue à l'abattage, taxe sur les eaux usées)			
Surveillance des épizooties ou extension des installations de traitement des eaux usées - stations d'épuration	Financements spéciaux sous cp (épizooties) ou ct (taxe sur les eaux usées)	100	69

1 Se réfère au revenu net (e.a. sans l'indemnité pour frais d'exécution)

2 Chiffres selon budget 2024

3 Manque: Réduction du CO_2, sanction: affecté au fonds spécial avec compte spécial (FORTA) par le biais du financement spécial enregistré sous les ct «Réduction CO_2: sanction, véhicules automobiles légers»

4 Financement spécial sous capitaux de tiers

5 Financement spécial sous capital propre

4 Bases légales

La gestion des finances se fonde sur le droit budgétaire et la présentation des comptes. Les compétences du Parlement et du Conseil fédéral notamment sont régies par des actes juridiques. Le droit dispose que toute dépense doit avoir une base légale. Fondée sur les normes reconnues au niveau international, la présentation des comptes permet d'évaluer en détail la situation budgétaire.

4.1 Régime financier de la Confédération

Les principes qui régissent le régime des finances de la Confédération sont, pour la plupart, énoncés aux art. 126 à 135 de la Constitution fédérale (Cst.). Le régime des finances comprend trois volets: la gestion des finances de la Confédération (frein à l'endettement), les principes de l'imposition ainsi que la péréquation financière et la compensation des charges. Le premier volet porte sur la gestion du budget de la Confédération, les deux autres volets concernent les dispositions qui s'appliquent également aux cantons et aux communes ou qui régissent les rapports entre les niveaux institutionnels:

- *Gestion des finances:* le frein à l'endettement est le principal instrument de la gestion générale des finances de la Confédération. *L'art. 126 Cst* a été approuvé par le peuple et les cantons en 2001. Le mécanisme du frein à l'endettement est présenté au ch. 5.
- *Principes de l'imposition:* les dispositions fixent notamment les impôts prélevés par la Confédération. Les dispositions transitoires règlent la limitation dans le temps de l'impôt fédéral direct et de la TVA. Ainsi, la compétence de prélever les deux principaux impôts fédéraux devait expirer en 2020. Lors de la votation populaire du 4 mars 2018, le peuple a accepté le nouveau régime financier 2021 par 84,1 % des voix. L'impôt fédéral direct et la TVA peuvent donc être perçus jusqu'à fin 2035.
- *Péréquation financière et compensation des charges:* l'art. 135 Cst. règle, en particulier, la péréquation des ressources entre la Confédération et les cantons ainsi qu'entre les cantons. Les dispositions à ce sujet ont été inscrites dans la Constitution en 2004 dans le cadre de la réforme de la péréquation financière et de la répartition des tâches entre la Confédération et les cantons (RPT). La péréquation financière et la compensation des charges sont décrites au ch. 3 2.

Régime financier de la Confédération

Art. 126 à 135 et art. 196, ch. 13 à 15, Cst.

Gestion des finances (art. 126 Cst.)	**Principes régissant l'imposition (art. 127 à 134 et 196 ss. 13 à 15 Cst.)**	**Péréq. fin. et comp. charges (art. 135 Cst.)**
– Solde de financement équilibré sur l'ensemble d'un cycle conjoncturel – Inscription dans la Constitution du frein à l'endettement	– Principes généraux – Bases légales des impôts prélevés par la Confédération – Harmonisation (formelle) des impôts directs – Disposition transitoire concernant la limitation dans le temps de l'impôt fédéral direct et de la TVA	– Principes généraux – Fixation de la contribution des cantons à la péréquation des ressources

4.2 Bases légales applicables à la gestion des finances

Constitution fédérale

La gestion des finances de la Confédération est régie, en premier lieu, par les dispositions suivantes de la Constitution fédérale (Cst.; RS *101*):

- *Frein à l'endettement*: l'art. 126 Cst. prescrit à la Confédération d'équilibrer à terme ses dépenses et ses recettes (al. 1). À cet effet, le plafond des dépenses totales devant être approuvées dans le budget est fixé en fonction des recettes estimées, compte tenu de la situation conjoncturelle (al. 2). À titre de disposition dérogatoire, un relèvement du plafond des dépenses est possible en cas de besoins financiers exceptionnels (al. 3). Si le plafond fixé est dépassé, les dépenses supplémentaires doivent être compensées les années suivantes (al. 4).
- *Frein aux dépenses*: l'art. 159, al. 3, let. b, Cst., précise que certains projets de loi et arrêtés financiers doivent être adoptés à la majorité des membres de chaque Conseil.
- *Souveraineté du Parlement en matière budgétaire et en matière de crédits*: en vertu de l'art. 167 Cst., l'Assemblée fédérale établit le budget annuel et approuve le compte d'État. Les compétences étendues du Parlement et de ses commissions des finances influent fortement sur le droit budgétaire et le droit des crédits.
- *Compétences du Conseil fédéral*: conformément à l'art. 183 Cst., le Conseil fédéral élabore le plan financier ainsi que le projet du budget et établit le compte d'État. Il veille en outre à une gestion financière correcte.

Loi sur le Parlement

La loi du 13 décembre 2002 sur l'Assemblée fédérale (LParl; RS *171.10*) comprend de nombreuses prescriptions ayant trait au domaine des finances. Ces prescriptions concernent notamment:

- la compétence de l'Assemblée fédérale, habilitée à prendre les décisions concernant les crédits, décisions qui revêtent la forme d'arrêtés fédéraux simples (art. 25, LParl);
- la haute surveillance financière exercée par l'Assemblée fédérale (art. 26, al. 2, LParl) ainsi que les tâches des Commissions des finances et de la Délégation des finances (art. 50 et 51, LParl);
- l'élimination des divergences entre les Conseils en ce qui concerne le budget et ses suppléments (art. 94 LParl);
- la réponse par les Commissions des finances aux requêtes se rapportant à la gestion financière du Conseil fédéral (art. 129 LParl);
- les explications fournies par le Conseil fédéral dans les messages sur les projets d'acte concernant l'adéquation des tâches et des moyens financiers à disposition ainsi que les conséquences de l'acte sur les finances et sur l'état du personnel (art. 141, al. 2, let. e et f, LParl);
- la soumission, au Parlement, du budget et de ses suppléments, du compte d'État et du plan financier par le Conseil fédéral (art. 142 s., LParl);
- la coordination, par objets et par échéances, du plan financier de la législature avec les objectifs et les mesures du programme de la législature (art. 146, al. 4, LParl);
- la communication au fur et à mesure à la Délégation des finances des décisions du Conseil fédéral, accompagnées des co-rapports correspondants (art. 154, al. 3, LParl).

Loi sur les finances

L'acte de base sur lequel se fonde la gestion des finances de la Confédération est la loi du 7 octobre 2005 sur les finances de la Confédération (LFC; RS *611.0*). La LFC régit les compétences budgétaires des autorités fédérales et, en particulier, la gestion globale des finances de la Confédération, en énonçant des dispositions concernant notamment, le frein à l'endettement, la planification budgétaire, les crédits d'engagement, les crédits budgétaires, le processus des demandes de suppléments, les dépassements de crédits ainsi que la comptabilité de la Confédération.

Des précisions sur les lignes directrices qui régissent l'ordre légal figurent dans le message du Conseil fédéral du 24 novembre 2004 concernant la révision totale de la LFC (FF *2005* 5) en rapport avec l'introduction du nouveau modèle comptable de la Confédération (NMC). En outre, le message du 20 novembre 2013 sur le développement de la gestion administrative axée sur les objectifs et les résultats fournit une introduction au nouveau modèle de gestion de l'administration fédérale (NMG; FF 2014 741). Le ch. 8.5 donne des explications plus détaillées à ce sujet. Par ailleurs, le message du 27 novembre 2019 concernant la simplification et l'optimisation de la gestion des finances

fédérales (modification de la loi sur les finances; FF *2020* 339) expose les nouveaux principes (par ex. remaniement des notions de recettes et de dépenses, tableau relatif au respect des exigences du frein à l'endettement à la place de l'ancien compte de financement, prise en compte par le frein à l'endettement de la constitution des provisions et des régularisations), qui ont aussi une incidence sur le modèle comptable. Les explications relatives à ce dernier figurent au ch. 6.

La loi sur les finances:
- s'applique intégralement à l'administration fédérale centralisée (à savoir les départements y c. les secrétariats généraux, la Chancellerie fédérale, les offices et les groupements) ainsi qu'aux unités de l'administration fédérale décentralisée qui ne tiennent pas de comptabilité propre. Elle s'applique également à l'Assemblée fédérale (y c. les Services du Parlement), aux tribunaux fédéraux, au Contrôle fédéral des finances, au Ministère public de la Confédération, à l'Autorité de surveillance du Ministère public de la Confédération (à propos de la position particulière de ces institutions, voir l'art. 142, al. 2 s., LParl); elle n'est en principe pas applicable aux unités de l'administration fédérale décentralisée qui ont une comptabilité propre (notamment le domaine des EPF, Swissmedic, l'Institut fédéral de la propriété intellectuelle, Innosuisse et l'assurance contre les risques à l'exportation);
- prescrit que l'Assemblée fédérale, le Conseil fédéral et l'administration veillent à équilibrer à terme les dépenses et les recettes (art. 12, al. 1, LFC);
- prescrit la gestion des finances de la Confédération compte tenu de l'aspect du financement comme de celui du résultat (art. 12, al. 2, LFC);
- applique les principes de la légalité, de l'urgence, et de l'emploi ménager des fonds et prescrit un emploi efficace et économe des fonds (art. 12, al. 4, LFC);
- charge le Département des finances de gérer les finances de la Confédération et de veiller à en conserver la vue d'ensemble (art. 58, al. 1, LFC);
- confie aux unités administratives la responsabilité de l'utilisation judicieuse, rentable et économe des crédits qui leur sont attribués et des actifs qui leur sont confiés (art. 57, al. 1, LFC).

Ordonnance sur les finances de la Confédération

L'ordonnance du 5 avril 2006 sur les finances de la Confédération (OFC; RS *611.01*), précise les principes énoncés par la LFC.

Autres bases légales

Les bases légales suivantes sont également déterminantes pour la gestion des finances:

- loi fédérale du 5 octobre 1990 sur les aides financières et les indemnités (loi sur les subventions [LSu]; RS *616.1*);
- ordonnance générale du 8 septembre 2004 sur les émoluments (OGEmol; RS *172.041.1*);
- ordonnance de l'Assemblée fédérale du 18 juin 2004 concernant la soumission des demandes de crédits d'engagement destinés à l'acquisition de biens-fonds ou à des constructions (RS *611.051*).

5 Gestion budgétaire globale par le biais du frein à l'endettement

Le frein à l'endettement est un mécanisme à la fois simple et efficace de gestion des dépenses de la Confédération. En limitant à moyen terme le niveau des dépenses à celui des recettes structurelles, son objectif minimal est de stabiliser l'endettement de la Confédération. Sa mise en place en 2003 a notamment permis de juguler les déficits chroniques et de réduire la dette jusqu'en 2019. En raison des dépenses extraordinaires considérables consenties durant la pandémie de COVID-19, la dette s'est toutefois à nouveau accrue entre 2020 et 2022.

5.1 Motifs de l'introduction du frein à l'endettement et objectif

Motifs de l'introduction du frein à l'endettement

En 2003, la Confédération est passée d'une politique budgétaire discrétionnaire à une politique budgétaire fondée sur une règle.

Les déficits parfois considérables et l'accroissement rapide de la dette au cours des années 1990 ont donné l'impulsion nécessaire à l'instauration du frein à l'endettement. La nécessité de recapitaliser les caisses de pensions de la Confédération et des entreprises qui lui sont proches ont encore aggravé cette situation. Bien qu'en partie d'origine conjoncturelle, cette évolution défavorable découlait plutôt des déficits, qui étaient de nature structurelle. À cette époque déjà, la Constitution disposait que la «Confédération devait amortir le découvert de son bilan». Cette exigence était toutefois restée lettre morte, faute d'accord sur les moyens de la mettre en œuvre.

Compte tenu de cette expérience, le Conseil fédéral et le Parlement se sont montrés de plus en plus disposés à se fixer des limites par le biais d'une règle des dépenses concrète et efficace. Dans le budget, le frein à l'endettement lie ainsi les dépenses au montant des recettes structurelles attendues, autrement dit des recettes corrigées des fluctuations conjoncturelles. Les dépenses peuvent être relevées uniquement si leur financement est assuré par des recettes ou par des économies dans d'autres domaines.

Les dispositions constitutionnelles relatives au frein à l'endettement ont été acceptées par 85 % des votants lors d'un scrutin organisé en 2001. Des sondages ont montré que le frein à l'endettement reste encore très largement approuvé.

La transition vers une politique budgétaire reposant sur des règles précises a permis de corriger deux asymétries, qui avaient rendu difficile dans le passé l'établissement de budgets équilibrés:

– La compétence d'accroître les recettes et celle d'augmenter les dépenses de la Confédération ne se situent pas au même niveau politique. Un relèvement des deux impôts principaux (impôt fédéral direct et TVA) passe par une modification de la Constitution et exige donc l'approbation du peuple et des cantons, alors que pour une augmentation des dépenses, une simple décision des Chambres fédérales suffit. Dans le passé, ce système engendrait des déficits budgétaires qui devaient être couverts par des emprunts. C'est la raison pour laquelle le frein à l'endettement lie le niveau des dépenses à celui des recettes.
– Il manquait souvent la volonté de modérer la croissance des dépenses en période d'embellie conjoncturelle, ce qui aurait permis de contrebalancer les déficits subis en phase de récession. La politique suivie en période de haute conjoncture était plutôt de financer de nouvelles tâches grâce aux recettes supplémentaires obtenues, sans renoncer à certaines tâches existantes. C'est pourquoi, en vertu du frein à l'endettement, un excédent de recettes résultant d'une forte croissance économique ne doit pas servir à financer des dépenses.

Objectif

Le frein à l'endettement vise à assurer une évolution aussi constante que possible des dépenses et à permettre ainsi à l'État de mieux planifier l'accomplissement de ses tâches. Cela signifie que, en fonction de la situation conjoncturelle, des déficits restent admis ou des excédents sont requis, ceci afin que la politique budgétaire prenne en considération l'évolution conjoncturelle, comme l'exige la Constitution (art. 100 Cst.). Ce mécanisme se traduit par une évolution des dépenses à un niveau restant constant et garantit la continuité sur le plan politique. Le retour à l'équilibre des finances à moyen terme permet d'empêcher que la dette ne continue d'augmenter.

Le frein à l'endettement ne s'applique qu'aux finances de la Confédération. Les cantons et les communes gèrent leurs finances de manière autonome. Les cantons se sont également dotés de règles budgétaires visant à limiter le déficit ou l'endettement. Très répandu, le référendum financier cantonal permet, en outre, de soumettre à la décision populaire les nouvelles dépenses cantonales.

5.2 Fonctionnement

Principe: la Confédération équilibre à terme ses dépenses et ses recettes.
Le frein à l'endettement lie les dépenses au montant des recettes, tout en tenant compte de la situation économique. Les dépenses peuvent être relevées uniquement si leur financement est assuré par des recettes ou la suppression d'autres dépenses. En outre, les baisses d'impôts doivent être compensées par des diminutions de dépenses d'un montant correspondant.

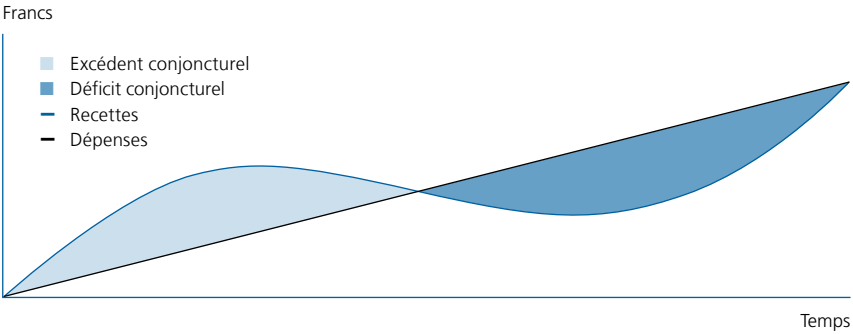
Cette règle des dépenses répond à l'équation suivante:

Plafond des dépenses = recettes x facteur conjoncturel

Le facteur conjoncturel permet de tenir compte de la situation économique en corrigeant les recettes des variations dues à l'évolution conjoncturelle:

Facteur conjoncturel = PIB tendanciel/PIB

Courbe constante des dépenses et recettes déterminées par la conjoncture



Le facteur conjoncturel est un étalon de la conjoncture. Une performance économique (produit intérieur brut, PIB) inférieure à son niveau tendanciel correspond à une sous-utilisation des capacités de production de l'économie. Par conséquent, le frein à l'endettement autorise un déficit conjoncturel afin de maintenir l'évolution des dépenses à un niveau restant constant. Dans un tel cas, les dépenses peuvent être supérieures aux recettes (facteur conjoncturel > 1). Le cas inverse correspond à un PIB supérieur à son niveau tendanciel. Dans ce cas, le frein à l'endettement exige un excédent, l'économie se trouvant dans une situation de surutilisation de ses capacités de production (facteur conjoncturel < 1).

Le compte de compensation, «mémoire» du frein à l'endettement

Lors de l'établissement du budget, le plafond des dépenses pour l'année à venir est fixé à l'aide des recettes estimées et du facteur conjoncturel. Le résultat des comptes permet de vérifier, à l'aide des chiffres définitifs, si les objectifs du frein à l'endettement ont pu être respectés. Tous ces écarts (excédents et déficits) par rapport au plafond des dépenses fixé sont alors portés au compte de compensation, où ils sont additionnés. Cette statistique de contrôle sert à garantir la transparence budgétaire et permet de vérifier si les exigences du frein à l'endettement sont respectées.

Le compte de compensation est géré de façon asymétrique. Si son solde est négatif en raison d'un dépassement du plafond des dépenses enregistré par le compte annuel, le découvert du compte de compensation doit être compensé par des réductions de dépenses au cours des années suivantes. Lorsque le découvert du compte de compensation dépasse 6 % des dépenses, la loi prescrit une échéance de trois ans pour ramener le dépassement sous la valeur seuil indiquée. À l'inverse, un solde positif du compte de compensation ne peut pas servir à accroître les dépenses. Les dispositions légales régissant le frein à l'endettement visent donc à réduire l'endettement.

Comme le solde du compte de compensation est actuellement élevé, des déficits de financement structurels importants n'entraîneraient pas encore de sanction. Étant donné que les exigences du frein à l'endettement doivent être respectées dans le cadre du processus budgétaire, un solde positif du compte de compensation déploiera ses effets uniquement en cours d'exercice, en cas de dépenses supplémentaires ou de diminutions de recettes imprévues. Les déficits de financement structurels prévisibles doivent être compensés dans le budget.

Pas de règle sans exception

Pour être efficace, une règle budgétaire doit être stricte et contraignante, tout en laissant une latitude suffisante pour permettre une réaction appropriée aux événements extérieurs. Cette souplesse est assurée par la prise en considération de la situation conjoncturelle, comme le montre le graphique de la page 59. Par ailleurs, le frein à l'endettement prévoit une exception, soit une dérogation à la règle de base et l'engagement de dépenses extraordinaires, dans des situations extraordinaires (par ex. catastrophes naturelles, pandémies, graves récessions et autres événements exceptionnels), mais aussi en cas de concentration de paiements liée au système comptable. Les besoins de paiement extraordinaires doivent toutefois être approuvés par le Parlement à la majorité qualifiée. Bien qu'elles ne soient pas soumises au plafond des dépenses, les dépenses extraordinaires doivent être compensées dans l'espace de six ans, à moins d'être couvertes par des recettes extraordinaires. Cette règle permet d'éviter que l'exception ne soit appliquée abusivement. Les dépenses et recettes extraordinaires sont portées au compte d'amortissement, qui constitue le pendant du compte de compensation.

Les dépenses extraordinaires élevées qui ont été requises dans le cadre de la lutte contre la pandémie de COVID-19 se sont traduites par un important solde négatif au compte d'amortissement. La pandémie a montré que les règles appliquées jusqu'ici pour compenser les découverts étaient trop restrictives dans le cas de dépenses d'un niveau aussi élevé. Une révision temporaire de la loi était donc nécessaire pour éviter que la reprise économique ne soit freinée par des programmes d'économies ou des hausses d'impôts (voir le ch. 5.5). Le principe de base du frein à l'endettement ayant toutefois fait ses preuves, la Confédération l'a maintenu.

5.3 Expériences faites avec le frein à l'endettement

Depuis son introduction en 2003, le frein à l'endettement a prouvé son efficacité à plusieurs reprises, dont la pandémie de COVID-19 a été jusqu'ici la mise à l'épreuve la plus importante. Afin d'atténuer les conséquences économiques des mesures de lutte contre la pandémie, la Confédération a débloqué en un temps record un montant de 30 milliards de francs. L'exception prévue à la règle de base a fourni la souplesse requise pour effectuer des dépenses extraordinaires élevées sans que cela compromette l'exécution des tâches ordinaires de la Confédération. Les répercussions économiques des mesures de lutte contre la pandémie ont ainsi pu être atténuées au cours des années 2020 à 2022 (voir le ch. 5.5). Le frein à l'endettement a également prouvé son utilité et son efficacité lors de la crise financière de 2008. Grâce aux exceptions qu'il autorise, il a permis de renforcer temporairement la base de fonds propres d'UBS, sans pour autant compromettre l'exécution des tâches courantes de la Confédération.

L'atout du frein à l'endettement est, d'une part, d'avoir empêché que les recettes fiscales élevées réalisées au cours des années de forte croissance économique aient servi à financer des dépenses supplémentaires. Des excédents ont ainsi pu être dégagés et la dette être réduite. Le frein à l'endettement a ainsi démontré son efficacité à maintenir une discipline budgétaire en période de conjoncture favorable. D'autre part, il n'a pas été nécessaire de réduire les dépenses durant les périodes de récession, car le mécanisme du frein à l'endettement prend en compte la situation conjoncturelle.

L'évolution favorable des finances de la Confédération depuis l'introduction du frein à l'endettement est également due à des facteurs externes, en premier lieu à la croissance économique et à l'augmentation des recettes, déterminantes sur de nombreux plans. En effet, une période prolongée de ralentissement de la conjoncture et de baisse des recettes affecterait les finances fédérales au niveau structurel, contrairement à un affaiblissement économique de courte durée.

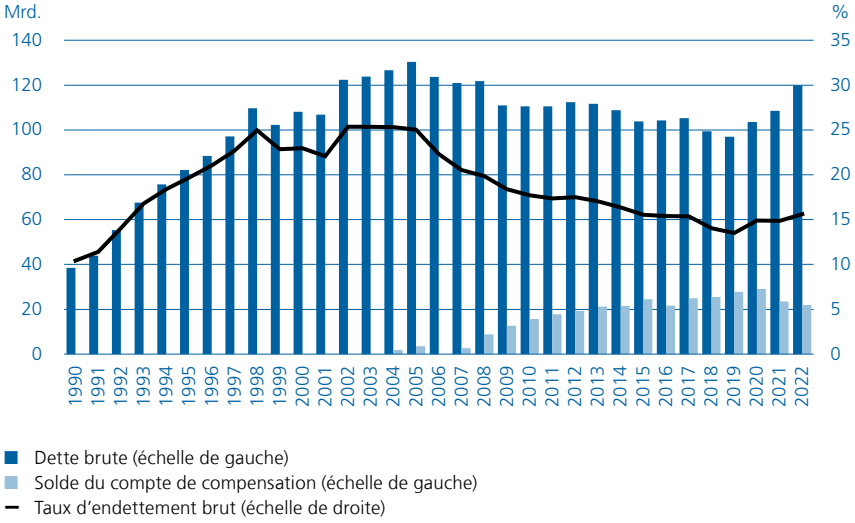
Le frein à l'endettement n'est pas un remède miracle. Il s'agit d'un outil simple de gestion à court terme des finances fédérales, permettant d'empêcher que les dépenses ne soient financées au moyen de l'endettement. Il se limite à plafonner les dépenses publiques, sans pour autant définir l'affectation des ressources de la Confédération. Les acteurs politiques sont par conséquent obligés de fixer des priorités et de veiller à la bonne tenue budgétaire en procédant à des examens réguliers des tâches. Le frein à l'endettement ne garantit en rien la qualité budgétaire à long terme.

Le succès de ce mécanisme dépasse les frontières de la Suisse. S'inspirant largement du modèle helvétique, l'Allemagne a ainsi instauré un système similaire en 2011. De plus, la crise de la dette qui a secoué l'Europe a conduit la plupart des États membres de l'Union européenne à ratifier le «pacte budgétaire» de 2012 et à s'engager, par ce biais, à inscrire le principe du frein à l'endettement dans leur constitution.

Des informations détaillées sur le fonctionnement du frein à l'endettement et sur les expériences faites sont disponibles à l'adresse www.efv.admin.ch (Thèmes > Politique budgétaire, Bases > Frein à l'endettement):

Évolution de la dette brute, du taux d'endettement et du solde du compte de compensation

En milliards et parts en % du PIB



5.4 Compte de compensation: origine de son solde positif

Les finances fédérales ont connu une évolution positive sous le régime du frein à l'endettement. À l'exception de l'année 2022, le budget fédéral n'a plus présenté de déficit de financement structurel depuis 2006, principalement grâce au fait que les dépenses étaient restées inférieures aux montants budgétisés. Par suite des excédents de financement structurels réalisés, le compte de compensation affichait, à fin 2022, un solde positif de 21,9 milliards. Les trois composantes suivantes expliquent cette évolution et la réduction de la dette au cours des années 2007 à 2022:

- *Surestimation des dépenses:* les dépenses sont systématiquement surestimées au budget, les unités administratives ayant tendance à établir leurs budgets avec prudence, car les crédits budgétaires autorisés par le Parlement ne peuvent pas être dépassés. Cette situation explique le solde du compte de compensation pour une part de 74,4 %.
- *Erreurs d'estimation des recettes:* depuis 2007, les recettes effectives ont été, en moyenne, plus élevées que le montant inscrit au budget. Jusqu'en 2019, notamment l'impôt anticipé, pour lequel il est difficile d'établir des prévisions, a régulièrement généré des recettes supplémentaires et donc des excédents de financement structurels. Il apparaît désormais que le montant des recettes enregistrées à ce titre était trop élevé. C'est pourquoi, en 2021, la provision constituée au titre de l'impôt anticipé a été augmentée et portée rétroactivement au débit du compte de compensation. Le solde de ce dernier a été corrigé en proportion de l'erreur d'estimation du produit de l'impôt anticipé. Les résultats des comptes des années précédentes n'ont toutefois pas été ajustés rétroactivement. Une part de 19,3 % du solde de compensation s'explique par des erreurs de pronostic concernant les recettes et l'évolution conjoncturelle.
- *Excédents de financement structurels prévus au budget:* des excédents de faible ampleur peuvent être prévus dans le cadre de l'élaboration du budget. Une part de 6,4 % du solde du compte de compensation trouve son origine dans les excédents structurels budgétisés.

Composantes du compte de compensation à fin 2022

(Erreurs d'estimation cumulées de 2007 à 2022 en milliards et parts en % du PIB)

Total	**21,9 mrd**	**100 %**
Excédents structurels budgétisés	**1,4 mrd**	**6,4 %**
Erreurs d'estimation relatives aux recettes ou à l'évolution conjoncturelle	**4,2 mrd**	**19,3 %**
Surestimation des dépenses (soldes de crédits)	**16,3 mrd**	**74,4 %**

La Confédération a ainsi pu réduire sa dette. Tandis que la dette brute s'élevait à 124 milliards, soit 25,3 % du PIB, l'année de l'instauration du frein à l'endettement (2003), elle a été ramenée à 97 milliards (13,5 % du PIB) jusqu'en 2019. Avant l'explosion de la dette dans les années 90, le taux d'endettement n'était que de 10,4 %. L'évolution favorable des finances de la Confédération était due non seulement au frein à l'endettement, mais aussi au dynamisme de l'évolution de l'économie et des recettes.

Les dépenses extraordinaires élevées requises entre 2020 et 2022 pour faire face à la pandémie de COVID-19 ont entraîné, à fin 2022, une nouvelle hausse de la dette brute, qui a atteint 120 milliards (15,6 % du PIB). Cet accroissement de la dette brute s'est répercuté sur l'évolution du solde du compte d'amortissement, qui affichait un solde négatif de 22,7 milliards à fin 2022 (voir le ch. 5.5).

Qualité de l'estimation des recettes

L'estimation des recettes revêt une importance particulière dans le cadre du frein à l'endettement. C'est en effet l'estimation des recettes totales prévues au budget ordinaire qui, multipliée par le facteur conjoncturel, détermine le plafond des dépenses autorisées. Au cours des années, les modèles utilisés pour l'évaluation des recettes ont été considérablement affinés et leur fiabilité s'est améliorée. Le graphique ci-après montre les erreurs d'estimation concernant les recettes ordinaires de la Confédération depuis l'introduction du frein à l'endettement. Ces erreurs sont exprimées en pour-cent des valeurs au budget, de manière à permettre la comparaison d'une année à l'autre. Une erreur d'estimation positive signifie que les recettes ont été sous-estimées, les recettes effectives ont dépassé les valeurs inscrites au budget. Une erreur d'estimation négative indique que les recettes ont été surestimées.

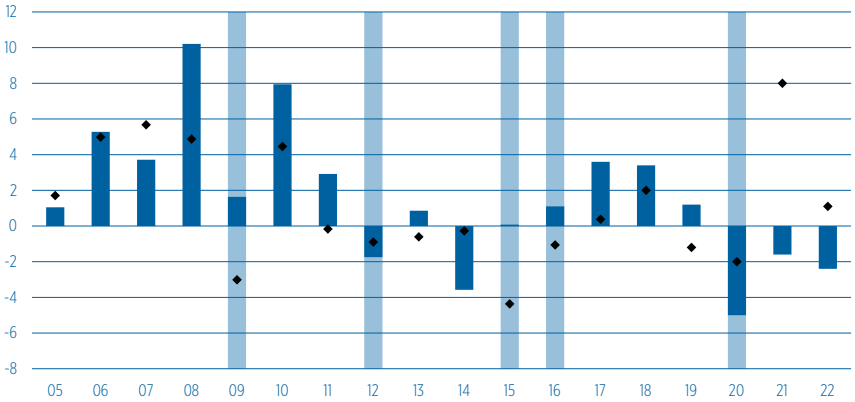
Les fortes fluctuations des erreurs d'estimation témoignent des difficultés et incertitudes entourant la prévision des recettes de la Confédération. Ainsi, outre les prévisions concernant le développement de l'économie et l'influence de celle-ci sur les recettes, il convient de prendre en compte les changements de lois, dont les répercussions financières sont souvent difficiles à prévoir avec exactitude. Les estimations de recettes sont d'autant plus difficiles que l'établissement du budget commence environ 20 mois avant la clôture de l'année comptable concernée.

Depuis l'introduction du frein à l'endettement, les écarts entre les budgets et les comptes ont pu être réduits, dans la plupart des cas, à quelques centaines de millions, soit de faibles pourcentages par rapport au total du budget. En moyenne, les erreurs d'estimation entre 2003 et 2022 se montent à 1,1 % des recettes ordinaires budgétées. Or, si l'on exclut l'impôt anticipé, cette erreur moyenne n'atteint plus que 0,4 %. L'impôt anticipé reste difficile à estimer, en raison notamment de la forte volatilité de ses

recettes. Néanmoins, depuis 2012, un nouveau modèle de prévision a permis d'améliorer les estimations, et les hypothèses qui le fondent sont continuellement affinées dans le but de mieux comprendre, et donc de mieux prévoir, cet impôt.

Erreurs d'estimation des recettes ordinaires

En %



- Erreurs d'estimation des recettes
- Erreurs d'estimation du PIB nominal
- Ralentissement ou récession

Les erreurs relatives aux prévisions de recettes et aux prévisions économiques sont induites, dans les deux cas, par l'évolution conjoncturelle: l'évolution des recettes et du PIB, en particulier, est surestimée en période de ralentissement économique et sous-estimée en période de reprise.

5.5 Compte d'amortissement: réduction de la dette liée à la crise du COVID-19

Pour atténuer les conséquences sanitaires et économiques de la pandémie, le Conseil fédéral et le Parlement ont adopté des mesures d'envergure pour les années 2020 à 2022. Les dépenses extraordinaires qui en ont découlé se sont traduites par un accroissement de la dette de la Confédération. Le solde négatif du compte d'amortissement a ainsi augmenté, passant à 22,7 milliards à fin 2022. Conformément aux dispositions légales régissant le frein à l'endettement, il devrait être résorbé dans un délai de six ans, soit par des recettes extraordinaires soit par des excédents de financement structurels budgétisés (les dépenses ordinaires sont inférieures au montant du plafond).

La pandémie de COVID-19 a montré, d'un côté, que le frein à l'endettement offre la souplesse nécessaire pour que la Confédération puisse réagir aux crises de manière rapide et appropriée. De l'autre, elle a aussi mis en évidence le fait que les règles appliquées jusqu'ici pour compenser les découverts étaient trop restrictives dans le cas de dépenses d'un niveau aussi élevé. D'importants programmes d'économies ou une extension marquée de la durée d'amortissement auraient été nécessaires pour que des excédents suffisamment élevés soient obtenus au budget. Pour éviter la prise de telles mesures, une modification de la loi sur les finances (LFC) a été requise. Désormais, tous les excédents de financement structurels sont crédités au compte d'amortissement et non au compte de compensation. En effet, l'expérience montre qu'à la clôture des comptes, les dépenses sont en général inférieures d'environ 1 milliard aux montants budgétisés (soldes de crédits). En revanche, tout déficit de financement structurel continuera à être porté au débit du compte de compensation. En outre, le délai d'amortissement est prolongé jusqu'à 2035, avec une prorogation supplémentaire possible jusqu'à 2039.

De manière délibérée, la modification légale temporaire ne bouleverse pas le système éprouvé du frein à l'endettement. La Confédération a maintenu le principe de base de ce dernier, soit la règle des dépenses. Le Conseil fédéral a en outre décidé que la part de la Confédération (1,3 mrd au maximum) aux montants supplémentaires distribués par la BNS est comptabilisée, depuis 2021, à titre de recette extraordinaire et est créditée au compte d'amortissement. Aucune modification légale n'est nécessaire à cette fin.

La modification légale temporaire n'entraîne aucune charge budgétaire. Des soldes de crédits subsistent dans tous les cas au compte d'État. La modification légale prévoit de porter ces soldes non plus au crédit du compte d'amortissement, mais à celui du compte de compensation. Seule la comptabilisation à titre extraordinaire des montants supplémentaires distribués par la BNS se traduit par une réduction de la marge de manœuvre budgétaire; en revanche, une baisse de ces montants ou leur non-distribution supplémentaire n'affecte pas le budget ordinaire.

La résorption complète de la dette due à la crise du COVID-19 devra permettre de rétablir une situation budgétaire aussi favorable qu'avant la crise pour préparer le pays aux défis et aux crises à venir. La pandémie de COVID-19 a montré à quelle vitesse la dette publique peut croître et donc à quel point il est important pour un État de disposer de finances solides pour pouvoir prendre rapidement des mesures d'envergure.

6 Modèle comptable de la Confédération

Le modèle comptable de la Confédération vise à assurer la transparence budgétaire et répond à l'obligation de rendre compte. Il présente l'état de la fortune, des finances et des revenus de la Confédération en application des prescriptions légales régissant la tenue des comptes et permet par conséquent d'évaluer la situation budgétaire dans son intégralité. Ses principales composantes sont le compte de résultats et le compte des investissements, desquels découle le solde de financement. Ce dernier est essentiel pour la gestion globale des finances de la Confédération sur la base du frein à l'endettement.

6.1 Principes régissant la présentation des comptes

Les principes régissant la présentation des comptes ont pour but d'assurer une présentation de l'état de la fortune, des finances et des revenus conforme à la réalité (true and fair view, art. 47, al. 1, LFC). Pour atteindre cet objectif, la Confédération établit ses comptes en application des normes comptables internationales pour le secteur public (International Public Sector Accounting Standards, IPSAS).

Les normes IPSAS sont les seules normes de présentation des comptes pour le secteur public utilisées dans le monde entier. Elles comprennent des dispositions concernant l'inscription au bilan, l'évaluation, la présentation et la publication d'opérations comptables. Elles se fondent sur le principe de la comptabilisation par exercice (accrual accounting). Cela signifie que les opérations comptables pertinentes sont enregistrées lors de la naissance des engagements et des créances correspondants et non au moment où leur paiement est échu ou encaissé. Les normes IPSAS correspondent dans une large mesure aux normes IFRS (International Financial Reporting Standards), appliquées dans le secteur privé. Certaines normes IPSAS ont été élaborées spécialement pour des faits propres au secteur public. Il s'agit, par exemple, des prescriptions relatives à la saisie des charges et des revenus (notamment les dépenses de transfert et les recettes fiscales) ou de la présentation d'informations budgétaires.

La Confédération n'applique toutefois pas l'intégralité des normes IPSAS: des exceptions peuvent être sollicitées pour les cas spécifiques à la Confédération, où l'application des normes IPSAS ne laisse aucune marge de manœuvre, où les informations requises ne sont pas disponibles ou lorsque les charges requises pour la mise en œuvre de certaines

normes ne sont pas raisonnablement proportionnelles à l'utilité effective. Tel est notamment le cas des prescriptions en matière de consolidation: les unités à intégrer dans le compte de la Confédération et les règles comptables applicables au compte de la Confédération sont définies non pas par les normes IPSAS, mais par des prescriptions légales (art. 5 et art. 52, al. 3, LFC). Par conséquent, ne figurent au compte de la Confédération que les postes budgétaires directement soumis aux exigences du frein à l'endettement (voir le ch. 6.5).

6.2 Caractéristiques du modèle comptable

Le modèle comptable reprend, pour l'essentiel, la structure des comptes telle qu'elle prévaut dans l'économie privée. Cette structure comprend un compte de résultat, un bilan, un compte des flux de fonds, un état du capital propre et une annexe. S'ajoutent à cela le compte des investissements et le respect des exigences du frein à l'endettement. Le modèle comptable met en lumière les processus budgétaires et la situation financière de la Confédération en suivant une double perspective: l'optique des résultats et celle du financement.

L'optique des résultats rend compte des charges liées à l'accomplissement des tâches (consommation de valeurs) et des revenus (acquisition de valeurs). Les valeurs sont saisies pour la période où elles sont constituées ou utilisées (principe de la comptabilité par exercice, accrual accounting). Le compte de résultats met en parallèle les charges d'un exercice comptable et les revenus perçus durant la même période. Son solde correspond au résultat annuel, c'est-à-dire à l'excédent de charges ou de revenus. Le compte de résultats garantit, du point de vue de l'économie d'entreprise, la présentation des coûts réels relatifs à la fourniture d'une prestation, c'est-à-dire des coûts qui tiennent compte de l'utilisation progressive des actifs non financiers. Pour accroître la rentabilité, le compte de résultats est complété par la comptabilité analytique tenue par les unités administratives. Contrairement au compte de résultats, la comptabilité analytique prend en considération les coûts liés à l'imputation interne des prestations.

L'optique du financement est primordiale pour la gestion globale des finances de la Confédération, car elle établit le lien avec le frein à l'endettement. Ce dernier vise à assurer l'équilibre durable entre les dépenses et les recettes et à empêcher ainsi tout déséquilibre structurel des finances fédérales. La principale différence entre l'optique du financement et celle des résultats réside dans le traitement des investissements. Alors que l'optique des résultats ne considère que la diminution de valeur par exercice des actifs non financiers liés à des investissements (amortissements), les dépenses d'investissement sont immédiatement et intégralement prises en compte dans l'optique du financement. Dans ce dernier cas, les conséquences budgétaires des investissements sont donc visibles et influençables au moment de l'acquisition et non pas seulement au moment de l'utilisation. Pour l'optique du financement, l'élément déterminant est le solde de financement. Ce dernier est indiqué sous le poste «respect des exigences du frein à l'endettement» (voir le ch. 6.4).

6.3 Éléments du modèle comptable

Compte de résultats

Le compte de résultats met en regard les charges et les revenus d'un exercice comptable. L'écart entre les deux correspond au résultat de l'exercice. Pour que la présentation du résultat soit conforme au principe de la comptabilité par exercice, les faits sont attribués à la période comptable pendant laquelle ils se sont produits sur le plan économique. Le moment du règlement de la transaction (paiement) n'est pas pertinent. Le compte de résultats présente deux niveaux:

- au premier niveau figure l'autofinancement, qui résulte de la différence entre les recettes courantes et les dépenses courantes. Les recettes courantes englobent les recettes fiscales et les recettes non fiscales. Les dépenses courantes comprennent les dépenses propres et les dépenses de transfert ainsi que les dépenses financières. Les calculs nécessaires à la fixation des exigences du frein à l'endettement sont fondés sur ces recettes et ces dépenses.
- Le résultat annuel apparaît au second niveau. Son calcul englobe l'autofinancement, les amortissements d'investissements et de contributions à des investissements, le résultat des participations et les autres variations de l'évaluation du patrimoine administratif. Ces éléments ne sont toutefois pas déterminants pour la fixation des exigences du frein à l'endettement, car celui-ci tient déjà compte des recettes et dépenses d'investissement.

Le compte de résultats apparaît tant dans l'optique des tâches que dans celle des comptes (voir le ch. 3.3.2). La présentation par groupe de tâches, qui permet avant tout de commenter les dépenses de la Confédération, met en évidence les dépenses courantes de chaque groupe de tâches (prévoyance sociale, trafic, formation et recherche, etc.). Dans l'optique des comptes, une distinction est établie, dans les dépenses courantes, entre les dépenses propres et les dépenses de transfert.

Compte des investissements

Le compte des investissements met en regard les dépenses d'investissement et les recettes d'investissement. Les investissements nets y apparaissent en tant que solde. Les dépenses d'investissement sont les dépenses visant à acquérir ou créer des actifs du patrimoine administratif (stocks, immobilisations corporelles, prêts, participation, contributions à des investissements). Elles portent sur des investissements effectués dans le cadre du compte de la Confédération. Les investissements effectués dans le cadre des fonds spéciaux dotés d'une propre comptabilité (comptes spéciaux) figurent au compte des investissements des fonds concernés. Les recettes d'investissement sont des recettes issues de la vente

d'éléments du patrimoine administratif et du remboursement de prêts, des contributions à des investissements ou des recettes liées à des dividendes. Le solde des dépenses et des recettes indique le flux financier net qui résulte des investissements ordinaires.

Comme pour le compte de résultats, le compte des investissements apparaît dans l'optique des tâches et dans l'optique des comptes. La présentation par groupe de tâches met en évidence les dépenses et les recettes d'investissement par groupe de tâches (prévoyance sociale, trafic, formation et recherche, etc.). Le compte de résultats et le compte des investissements étant présentés dans l'optique des tâches, il est possible de calculer de manière aisée et transparente les dépenses totales de chaque groupe de tâches.

Compte des flux de fonds

Circonscrit à l'exercice budgétaire, le compte des flux de fonds présente les entrées et les sorties de liquidités et rend ainsi compte des causes de leur variation. Il subdivise les flux de fonds en trois catégories:

- *flux de fonds issus de l'activité opérationnelle:* il s'agit des entrées et des sorties de fonds liées aux tâches opérationnelles de la Confédération. En font notamment partie les recettes fiscales ou les dépenses de transfert.
- *flux de fonds liés aux investissements:* il s'agit des entrées et des sorties de fonds liées aux investissements. Les recettes et les dépenses d'investissement du patrimoine financier sont également comptabilisées parallèlement aux flux de fonds figurant au compte des investissements (patrimoine administratif).
- *flux de fonds provenant des activités de financement:* il s'agit des entrées et sorties de fonds liées aux activités de financement à court (de 12 mois ou moins) et à long terme (plus de 12 mois). Ils indiquent comment la Confédération finance ses tâches.

Le compte des flux de fonds met en évidence la manière dont la Confédération acquiert ses fonds pour le financement de ses activités et la façon dont elle les utilise. Cette information sert d'indicateur de la capacité financière. La confrontation des flux de fonds issus de l'activité opérationnelle et des flux de fonds issus des activités d'investissement permet de démontrer avec transparence si les investissements de la période concernée peuvent être financés de manière autonome.

Bilan

Le bilan distingue le patrimoine (actifs) des engagements (passifs). Le solde correspond au capital propre.

En ce qui concerne l'actif, une distinction, importante du point de vue du droit budgétaire, est faite entre patrimoine financier et patrimoine administratif. Cette subdivision montre quels postes sont destinés aux placements de fonds et de capitaux (patrimoine

financier) et de quels actifs la Confédération a besoin pour s'acquitter de ses tâches (patrimoine administratif). Ce dernier englobe les immobilisations corporelles (biens-fonds et immeubles, routes nationales, biens d'armement, etc.), les stocks, les immobilisations incorporelles, les prêts et les participations. La gestion du patrimoine financier relève de la compétence du Conseil fédéral et de l'administration. En revanche, l'emploi des ressources destinées à l'exécution de tâches requiert l'approbation du Parlement (octroi des crédits).

Le passif comprend l'ensemble des engagements et des ressources propres. Y figurent les capitaux de tiers (créditeurs, emprunts, comptes de régularisation, provisions, fonds affectés, etc.) et le capital propre (fonds affectés, réserves et excédent du bilan), y compris le résultat annuel du compte de résultats. Les fonds affectés sont inscrits au bilan sous les capitaux de tiers si ni les modalités, ni le moment de l'utilisation des ressources ne peuvent être influencés. Si la loi accorde au contraire une marge de manœuvre en la matière, les fonds sont inscrits au bilan sous le capital propre.

État du capital propre

L'état du capital propre indique quelles opérations ont engendré une variation des postes du capital propre. Il montre notamment quelles charges et quels revenus ont été comptabilisés non pas dans le compte de résultats, mais directement dans le capital propre, et comment se répercutent sur ce dernier les variations de réserves et de fonds affectés.

Respect des exigences du frein à l'endettement

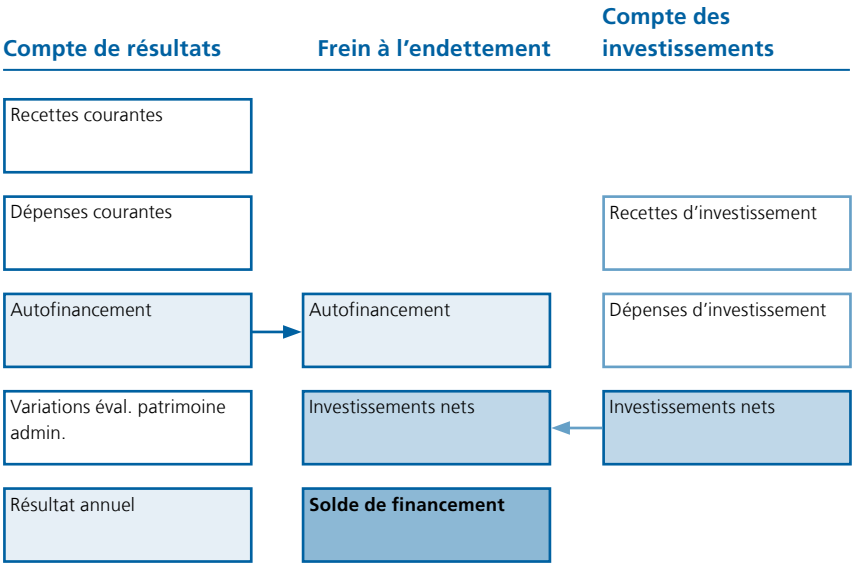
Le poste «Respect des exigences du frein à l'endettement» indique si les exigences du frein à l'endettement sont respectées. Le bon fonctionnement de toute règle budgétaire présuppose un lien direct entre la valeur cible et la valeur de pilotage. Alors qu'il existe un lien immédiat entre le solde de financement (valeur de pilotage) et le niveau d'endettement (valeur cible), ceci n'est pas le cas pour le solde du compte de résultats. C'est pourquoi le solde de financement est calculé à partir du tableau du frein à l'endettement, ce qui permet de vérifier si les exigences de ce dernier sont respectées. Y figurent également les comptes statistiques du frein à l'endettement, à savoir le compte de compensation et le compte d'amortissement.

Annexe

Pour compléter les éléments comptables décrits ci-dessus, l'annexe présente et commente si nécessaire les principales opérations concernant les différents éléments des comptes annuels. En outre, elle fournit des informations concernant les bases de l'élaboration du compte et les méthodes spécifiques utilisées pour établir le bilan et procéder à l'évaluation.

6.4 Interaction entre le modèle comptable et le frein à l'endettement

Le respect des exigences du frein à l'endettement doit être attesté dans le cadre de l'établissement des rapports sur le compte de la Confédération. Le frein à l'endettement est conçu selon l'optique du financement. Le solde de financement découle directement du compte de résultats et du compte des investissements:



- Le solde du compte de résultats correspond à l'autofinancement, qui résulte de la différence entre les recettes courantes et les dépenses de l'exercice.
- Le résultat du compte des investissements correspond aux investissements nets. Ceux-ci découlent de la différence entre les dépenses et les recettes d'investissement.
- Le solde de financement est ainsi le résultat de l'addition de toutes les recettes et de toutes les dépenses comptabilisées pour l'exercice écoulé.

La distinction (au sens de la LFC) faite entre le budget ordinaire et le budget extraordinaire est présentée est expliquée sous le poste «Respect des exigences du frein à l'endettement». Cette distinction entre opérations ordinaires et opérations extraordinaires n'apparaît pas au compte de résultats ni au compte des investissements.

6.5 Les différentes optiques du compte de la Confédération

Les chiffres du compte de la Confédération peuvent être présentés de diverses manières:

Optique des tâches (classification fonctionnelle)

Cette optique divise les dépenses fédérales en plusieurs catégories, lesquelles sont regroupées en 12 groupes de tâches (prévoyance sociale, trafic, etc.; voir le ch. 3.3.2). Les dépenses sont ainsi présentées selon l'optique des tâches tant au compte de résultats qu'au compte des investissements. Cette structure permet d'obtenir une vue d'ensemble des dépenses par groupe de tâches.

Optique des comptes

L'optique des comptes sur laquelle est fondé le compte de résultats explique comment la Confédération exécute ses tâches. Cette dernière a en principe deux possibilités: elle peut soit s'acquitter elle-même de ses tâches (dépenses propres), soit déléguer en partie ou en totalité l'accomplissement de ses tâches à des tiers (dépenses de transfert).

Au compte des investissements, l'optique des comptes indique sous quelle forme la Confédération effectue ses dépenses d'investissement (immobilisations corporelles, immobilisations incorporelles, participations, prêts, etc.).

Optique des crédits (classification institutionnelle)

L'optique des crédits présente les postes budgétaires sur l'octroi desquels le Parlement se prononce, à savoir les crédits budgétaires couvrant les dépenses et les charges de l'exercice concerné ainsi que les recettes et les revenus prévus. Les crédits sont votés en fonction des priorités politiques et tiennent compte de l'imputation interne des prestations. Chaque crédit est accompagné d'un exposé des motifs.

Présentation dans le cadre des rapports sur l'état des finances

Les rapports présentent l'état des finances selon les différents types d'optiques. Ils sont divisés en deux volumes:

Le tome 1 fournit les chiffres agrégés et consolidés de toutes les unités administratives prises en considération dans le compte de la Confédération. Il comporte un rapport explicatif accompagné d'une partie technique. Les commentaires se fondent tant sur l'optique des tâches que sur celle des comptes.

Le tome 2 présente les chiffres relatifs à chaque unité administrative. C'est donc l'optique des crédits qui prévaut. Les commentaires fournis concernent les crédits ponctuels.

6.6 Compte de la Confédération, comptes spéciaux et compte consolidé de la Confédération

Plusieurs rapports financiers présentent l'état des finances, de la fortune et des revenus de la Confédération:

- Le compte de la Confédération regroupe les postes budgétaires soumis aux exigences du frein à l'endettement. Son champ d'application s'étend aux unités administratives des départements, aux autorités et aux tribunaux ainsi qu'aux unités de l'administration fédérale décentralisée qui ne tiennent pas de comptabilité propre. Il constitue la clôture individuelle des comptes de l'administration générale de la Confédération.
- Les comptes spéciaux regroupent les fonds de la Confédération qui sont approuvés séparément par l'Assemblée fédérale, à savoir le fonds d'infrastructure ferroviaire (FIF) et le fonds pour les routes nationales et le trafic d'agglomération (FORTA). Associés au compte de la Confédération, ils forment le compte d'État. Alors que les apports en provenance du budget de la Confédération qui alimentent les comptes spéciaux sont soumis au frein à l'endettement, les dépenses opérées à ce titre ne le sont pas. Seuls les apports aux fonds figurent dans le budget et le compte de la Confédération. Le FIF et le FORTA sont décrits plus en détail aux ch. 9.2 et 9.3.
- Le compte consolidé de la Confédération (CCC) fournit une vue d'ensemble de l'état de la fortune, des finances et des revenus de la Confédération en tant que groupe. Le périmètre de consolidation du CCC englobe les domaines suivants:
  - le compte général de la Confédération (compte de la Confédération) et les comptes spéciaux (FIF et FORTA);
  - les unités administratives décentralisées (par ex. l'Autorité fédérale de surveillance des marchés financiers, l'Institut suisse des produits thérapeutiques, l'Inspection fédérale de la sécurité nucléaire, l'Assurance suisse contre les risques à l'exportation et le domaine des écoles polytechniques fédérales);
  - les entreprises liées à la Confédération (la Poste, CFF, Swisscom, SIFEM, Skyguide, BLS Réseau SA, RUAG International, RUAG MRO et AlpTransit Gothard);
  - les assurances sociales de la Confédération (AVS, AI, APG et AC).

Toutes les entités contrôlées par la Confédération publient chacune séparément un rapport financier sur la marche de leurs activités ainsi que sur leur situation patrimoniale et financière. Étant donné que la Confédération et ces unités sont associées par des liens étroits de participation et qu'elles effectuent d'importants transferts de fonds entre elles, ni les rapports séparés sur l'état des finances, ni le compte de la Confédération ne permettent de fournir une vue d'ensemble complète de la situation de la fortune, des finances et des revenus au niveau de l'ensemble de la Confédération. Le CCC remédie à ce problème en faisant abstraction des relations appréciables en argent et en fournissant une vue d'ensemble en termes nets. Contrairement au compte de la Confédération, qui est approuvé par le Parlement, le CCC est établi aux seules fins d'information.

7 Gestion des finances et planification financière

La planification financière porte toujours sur les quatre prochaines années, au sens d'une planification continue. Les principaux instruments de la gestion budgétaire du Parlement et du Conseil fédéral sont le budget et le compte d'État. Le budget devant respecter le frein à l'endettement, le Conseil fédéral est tenu de prendre des mesures de correction le cas échéant (mise au point du budget). En plus de ce mécanisme, toute une gamme d'instruments est disponible pour atteindre divers objectifs.

7.1 Budgétisation et planification financière

Le Conseil fédéral fixe chaque année les objectifs qu'il entend atteindre par différentes mesures. Ces objectifs se retrouvent en partie dans le budget. Les objectifs annuels doivent, entre autres, garantir le respect des exigences du frein à l'endettement et tenir compte des directives budgétaires de l'Assemblée fédérale.

Au moyen de la planification financière, le Conseil fédéral gère les besoins financiers à moyen terme ainsi que les charges. La planification financière est une planification continue, mise à jour chaque année. Elle prend en considération l'évolution de la conjoncture économique et les répercussions de celle-ci sur les recettes et les dépenses. Elle indique comment les besoins financiers pourront être couverts par les revenus présumés. Il n'est pas impératif de respecter les exigences du frein à l'endettement dans les diverses années du plan financier, car celui-ci vise à identifier les éventuels besoins d'agir.

L'art. 4, al. 3, de l'ordonnance sur les finances de la Confédération indique les dépenses et recettes à inscrire dans les plans financiers. Il s'agit en particulier des conséquences financières estimées de tous les actes législatifs, arrêtés financiers et engagements ayant force exécutoire ou approuvés par l'Assemblée fédérale, mais non encore entrés en force; ainsi que des conséquences financières des projets d'actes adoptés par le premier conseil et des projets d'actes soumis à l'un des conseils par une commission parlementaire et des messages adoptés par le Conseil fédéral à l'intention de l'Assemblée fédérale. Les projets soumis à consultation ne sont pris en compte dans la planification financière que si leur portée financière peut être évaluée.

7.1.1 Principes généraux régissant la gestion des finances

Le Conseil fédéral et l'administration gèrent les finances de la Confédération selon les principes de la légalité, de l'urgence et de l'emploi ménager des fonds. Ils veillent à un emploi efficace et économe des fonds (art. 12, al. 4, LFC):

- *Principe de la légalité*: tout poste budgétaire doit reposer sur une base juridique. Des dépenses ne peuvent être engagées qu'en vue de financer les tâches de l'État et ne peuvent être effectuées que par les autorités prévues par la loi et dans le cadre de la procédure prescrite par le législateur.
- *Principe de l'urgence*: étant limitées, les ressources publiques doivent être soumises à un ordre de priorités. Les dépenses importantes et urgentes priment les dépenses simplement souhaitables.
- *Principe de l'emploi ménager des fonds*: le pouvoir exécutif a l'obligation d'utiliser avec mesure les ressources publiques et d'éviter les dépenses inutiles.
- *Principe de l'emploi efficace et économe des fonds:* tandis que le principe de l'emploi efficace des fonds veut que les résultats soient conformes aux effets recherchés («Fournit-on les prestations adéquates?»), celui de l'emploi économe des fonds vise le meilleur rapport possible entre le résultat obtenu et les moyens utilisés («Les prestations fournies sont-elles fournies adéquatement?»).

7.1.2 Principes régissant l'établissement du budget

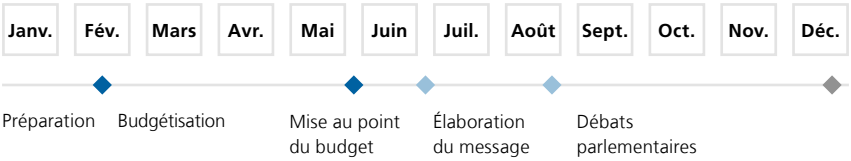
Les principes régissant l'établissement du budget s'appliquent au budget et à ses suppléments ainsi que, par analogie, au compte d'État (art. 19 OFC):

- *Principe du produit brut*: les charges doivent être présentées séparément des revenus et les dépenses d'investissement séparément des recettes d'investissement, sans aucune compensation et dans leur intégralité. L'Administration des finances peut, en accord avec le Contrôle des finances, accorder des dérogations dans les cas d'espèce.
- *Principe de l'universalité*: l'ensemble des charges, des revenus ainsi que toutes les dépenses et recettes d'investissement prévus sont portés au budget. Ils ne peuvent être imputés directement à des provisions ou à des financements spéciaux.
- *Principe de l'annualité*: l'année budgétaire correspond à l'année civile. Les crédits non utilisés deviennent caducs à la fin de l'année budgétaire.
- *Principe de la spécialité*: les crédits ouverts ne peuvent être affectés qu'aux dépenses pour lesquelles ils ont été autorisés.

7.1.3 Processus d'établissement du budget

Le déroulement de l'établissement du budget est divisé en cinq phases.

Déroulement de l'établissement du budget et de la planification financière



Décisions

- Conseil fédéral (◆ Décisions de principe)
- Parlement

Phase 1: préparation du processus budgétaire (du 15.12 au 15.2 env.)

Un état des lieux budgétaire effectué au mois de janvier lance le processus d'établissement du budget et du plan financier. Les valeurs de référence macroéconomiques (en particulier les hypothèses sur la croissance économique et le renchérissement) sont mises à jour pour le budget de l'année à venir ainsi que pour les trois années suivantes couvertes par le plan financier. Les valeurs retenues pour le budget se fondent sur les estimations du groupe d'experts chargé d'établir les prévisions conjoncturelles pour la Confédération. Les hypothèses sur lesquelles se fonde le plan financier s'appuient sur les scénarios à moyen terme élaborés par le Secrétariat d'État à l'économie (SECO).

Sur la base de ce scénario, les estimations concernant les recettes sont mises à jour et le plafond des dépenses conformes aux exigences du frein à l'endettement est fixé. Les dépenses prévues sont alors mesurées à l'aune du plafond: si elles y sont inférieures, le budget est structurellement équilibré. Dans le cas contraire, des mesures d'assainissement sont nécessaires. C'est dans ce contexte que le Conseil fédéral indique les plafonds de dépenses pour les départements et adopte ses directives pour l'élaboration du budget. Ces directives, accompagnées des directives budgétaires techniques de l'AFF et de l'Office fédéral du personnel (OFPER), sont transmises aux différents départements.

Phase 2: établissement du budget et des demandes de crédits (du 15.2 au 30.4 env.)

L'établissement du budget est effectué de façon décentralisée par les différentes unités administratives. Chaque département publie ses propres instructions. Toutes les demandes de crédits doivent respecter le principe de l'emploi efficace et économe des

fonds. Les unités administratives rédigent des exposés des motifs dans lesquels elles justifient chaque poste budgétaire. Les départements transmettent leurs demandes (chiffres et exposés des motifs) à l'AFF avant la fin du mois d'avril.

Phase 3: mise au point du budget (du 1.5 au 30.6 env.)

Les demandes de crédit et les estimations des recettes sont tout d'abord examinées avec les unités administratives. Au début du mois de juin, les paramètres macroéconomiques sont mis à jour, ce qui peut avoir une incidence sur la marge de manœuvre budgétaire. Sur cette base, le Conseil fédéral définit, si nécessaire, de nouvelles mesures d'assainissement. Puis il approuve les chiffres du budget et du plan financier avant la pause estivale.

Phase 4: élaboration et adoption du message concernant le budget (du 1.7 au 31.8 env.)

Se fondant sur les décisions du Conseil fédéral, l'AFF élabore le message concernant le budget avec plan intégré des tâches et des finances (PITF). Celui-ci est adopté par le Conseil fédéral au cours du mois d'août, puis transmis au Parlement avant la fin de ce même mois (art. 29 LFC).

Phase 5: débats parlementaires (du 1.9 au 20.12 env.)

Les commissions des finances des Chambres fédérales examinent le budget avec PITF. C'est à ce moment qu'elles préparent les propositions à l'intention du plénum. Le budget doit être approuvé pendant la session d'hiver. L'AFF répercute les décisions du Parlement sur les chiffres. Le budget dans sa forme approuvée par le Parlement et les décisions concernant les années du plan financier sont publiés par la voie de l'arrêté fédéral concernant le budget avec PITF.

7.1.4 Influence des paramètres macroéconomiques

La budgétisation et la planification financière de la Confédération se fondent sur les paramètres macroéconomiques. Ces derniers sont calculés tous les trimestres par l'AFF pour les trois années suivantes couvertes par le plan financier, sur la base des prévisions du groupe d'experts de la Confédération pour les prévisions conjoncturelles et du SECO. Une nouvelle estimation des recettes et des dépenses est établie sur la base des paramètres macroéconomiques.

Recettes

Les paramètres macroéconomiques, notamment l'évolution du produit intérieur brut (PIB) nominal, jouent un rôle important dans l'estimation des recettes fiscales. D'une part, l'estimation de certaines recettes, comme l'impôt sur le bénéfice des entreprises ou la TVA, se base sur l'évolution du PIB nominal. D'autre part, celle-ci influence aussi, de façon indirecte, les estimations d'autres recettes fiscales: par exemple, si l'impôt sur le revenu est estimé à l'aide du revenu net des ménages, il n'en demeure pas moins que ce dernier dépend de l'évolution de la situation économique.

Les paramètres macroéconomiques permettent, en outre, à l'AFF de vérifier la plausibilité des estimations des recettes grâce à une approche dite «descendante». Cette approche comprend deux phases. Tout d'abord, les facteurs spéciaux, tels les changements de lois et les modifications de taux fiscal, sont retranchés des estimations. Les chiffres corrigés permettent ensuite de comparer directement les taux de croissance avec l'évolution du PIB nominal. L'expérience montre que les recettes de la Confédération évoluent proportionnellement au PIB nominal, c'est-à-dire que l'élasticité des recettes par rapport au PIB nominal est égale à 1.

Dépenses

Le rapport entre l'évolution des dépenses de la Confédération et les paramètres macroéconomiques se vérifie en particulier pour les dépenses liées (voir le ch. 8.2). Celles-ci, qui forment le premier groupe, représentent environ deux tiers des dépenses de la Confédération. Leur estimation englobe automatiquement les paramètres macroéconomiques. En ce qui concerne le second groupe, qui comprend les dépenses faiblement liées, l'estimation est, pour l'essentiel, établie de façon discrétionnaire, indépendamment des paramètres macroéconomiques. Les chiffres du plan financier sont adaptés automatiquement une fois par an seulement à l'évolution du renchérissement (indice des prix à la consommation, IPC).

Seuls quelques rares crédits budgétaires sont directement reliés à la croissance économique, essentiellement les parts des cantons et des assurances sociales à certaines recettes de la Confédération (par ex. les parts aux recettes de la TVA et à celles de l'impôt fédéral direct) et une partie des dépenses requises au titre de la péréquation financière. En revanche, une variation du taux de renchérissement se répercute sur un nombre nettement plus élevé de crédits budgétaires:

- *adaptation automatique au renchérissement des dépenses directement tributaires des paramètres macroéconomiques:* une grande partie des dépenses liées de la Confédération, telles que les intérêts passifs, les contributions fédérales aux assurances sociales, les dépenses liées à la péréquation financière ainsi que certaines parts des cantons et des assurances sociales aux recettes de la Confédération;
- la *planification des dépenses faiblement liées* (notamment les dépenses gérées par le biais d'arrêtés financiers pluriannuels dans les domaines de la formation et de la recherche, de l'agriculture, de la défense, du transport régional des voyageurs, de la coopération internationale et de la culture) est en général établie sur la base de l'évolution en termes réels, à laquelle s'ajoute le renchérissement attendu. Depuis la mise en œuvre du mandat découlant de la motion Dittli (16.3705), ces dépenses sont adaptées aux prévisions actuelles en matière de renchérissement (IPC) chaque année, au début du processus budgétaire;

– *personnel de la Confédération:* en vertu de l'art. 16 de la loi sur le personnel fédéral, la Confédération peut accorder à ses collaborateurs une compensation du renchérissement pour autant que celle-ci soit finançable. Cette compensation se fonde sur le taux de renchérissement de l'année précédente.

Certains crédits budgétaires fortement liés, tels que les forfaits globaux dans le domaine de la migration, sont si fortement tributaires d'autres facteurs d'influence que l'évolution conjoncturelle ne joue qu'un rôle secondaire.

7.1.5 Instruments servant à la mise au point du budget

Avec le frein à l'endettement, la Suisse dispose, au niveau fédéral, d'un instrument de gestion budgétaire permettant d'assurer l'équilibre structurel des finances fédérales au sein du budget. En tenant compte de l'évolution conjoncturelle, le frein à l'endettement fixe à l'avance le cadre dans lequel les dépenses de la Confédération peuvent évoluer (voir le ch. 5). Il ne précise toutefois pas de quelle manière les ressources disponibles doivent être utilisées, ni comment les éventuels déficits de financement structurels doivent être épongés. La gestion budgétaire et la répartition des ressources disponibles entre les différentes tâches de la Confédération continuent ainsi de relever de la responsabilité du Conseil fédéral et du Parlement. La politique budgétaire a pour objectif non seulement de garantir un budget équilibré structurellement, mais aussi de tenir compte des priorités politiques (qualité du budget).

Malgré tous les instruments utilisés en matière de planification et de fixation des priorités à moyen terme, des déficits de financement structurels peuvent apparaître à court terme dans le budget fédéral, notamment lorsqu'une baisse inattendue des recettes se produit ou lorsque de nouveaux projets ou tâches doivent être financés. Le Conseil fédéral et le Parlement disposent, dans ce cas, de divers instruments qui peuvent être utilisés en fonction du volume ou de l'urgence des allégements nécessaires.

Blocage de crédits

Si la mise au net du budget révèle que des déficits à court terme pouvant aller jusqu'à 600 millions doivent être compensés, le Conseil fédéral a la possibilité de proposer le blocage partiel des crédits demandés par le biais du budget (art. 18 LFC). Le Parlement décide, en vertu de l'art. 37a LFC, du blocage de crédits par la voie de l'arrêté fédéral concernant le budget. Le Conseil fédéral a, par la suite, la possibilité de lever de tels blocages dans le cas de récessions sévères ou lors de l'existence d'obligations légales ou contractuelles (art. 37b LFC). En cas de récession, l'approbation de l'Assemblée fédérale est toutefois nécessaire.

Le blocage de crédits ne vaut que pour l'année budgétaire concernée; il peut être mis en œuvre de façon ciblée ou proportionnelle. Le blocage de crédits faiblement liés pour

une part de 2 % permet d'obtenir des allégements d'environ 600 millions. Des blocages linéaires de crédits pour une part plus élevée ne seraient guère applicables, car ils nécessiteraient des rectifications dans l'exécution des tâches et des modifications légales. L'avantage du blocage de crédits est qu'une telle mesure peut être appliquée rapidement, soit en quelques jours. En pratique, il n'y a que peu de différence par rapport à une coupe linéaire, car les obstacles à une levée des crédits bloqués en cours d'exercice sont importants.

Coupes budgétaires et programmes d'économies

Si les déficits de financement structurels dépassent un montant compris entre 500 et 600 millions et s'étendent sur plusieurs années, les coupes proportionnelles ne suffisent plus. À partir d'un certain volume d'économies budgétaires, il convient d'examiner la possibilité de réduire, dans le but de préserver la qualité du budget, les dépenses fortement liées. Celles-ci ne sont généralement pas affectées par les coupes proportionnelles à court terme, car leur diminution présuppose des modifications légales. La mise en œuvre de coupes proportionnelles élevées peut entraîner des charges excessives dans certains domaines de tâches, c'est pourquoi cette procédure est parfois critiquée et qualifiée de «méthode de la tondeuse à gazon». La recherche de mesures d'économies ciblées prend toutefois beaucoup de temps. C'est pourquoi un processus en plusieurs étapes a été mis en place.

Lors d'une première étape, le Conseil fédéral définit des objectifs d'économies applicables aux départements et à la Chancellerie fédérale. La clé de répartition est chaque fois adaptée à l'évolution de la situation. En règle générale, cette clé se fonde sur une pondération des dépenses fortement liées plus faible que celle des dépenses faiblement liées.

Au cours d'une deuxième étape, les départements définissent de possibles mesures d'économies, en s'appuyant sur quatre stratégies classiques:

- l'abandon de tâches et la réduction des prestations;
- la rationalisation et l'accroissement de l'efficacité;
- le transfert de tâches et l'externalisation;
- le désenchevêtrement de tâches communes.

Pour être mieux acceptées, les mesures d'économies doivent respecter un certain équilibre non seulement entre les groupes de tâches, mais aussi entre les dépenses de transfert et le domaine propre. Tout transfert de charges sur les cantons ou les communes est à éviter. Lorsqu'il s'agit de trains de mesures de faible ampleur qui ne requièrent aucune modification de la législation, les mesures peuvent être soumises au Parlement dans le cadre de l'examen du budget avec PITF. Elles peuvent alors être appliquées dans les mois qui suivent.

Les trains de mesures d'une certaine envergure et nécessitant des modifications légales sont soumis par le Conseil fédéral au Parlement par la voie d'un message. Le cas échéant, une procédure de consultation doit être lancée au préalable. En général, les projets en question sont des actes modificateurs uniques dans lesquels sont intégrées les modifications de lois souhaitées. La loi fédérale instituant des mesures destinées à améliorer les finances fédérales (RS *611.010*), par laquelle le Parlement peut décider d'appliquer des économies également aux dépenses faiblement liées, constitue un cas particulier.

La mise en œuvre de trains de mesures d'économies nécessitant des modifications légales dure au moins une année. Depuis l'introduction du frein à l'endettement, cinq programmes d'allégement budgétaire ont été lancés au total, à savoir les programmes d'allégement 2003 et 2004 (PAB 2003, PAB 2004), le programme de consolidation 2012–2013 (PCO 2012/2013), le programme de consolidation et de réexamen des tâches 2014 (CRT 2014) et le programme de stabilisation 2017–2019. De plus, le Conseil fédéral a proposé au Parlement des mesures d'allégement de plus de 1 milliard par la voie des budgets 2016, 2018 et 2024.

Désavantages des ajustements budgétaires à court terme

Les mesures portant sur le court terme telles que les coupes budgétaires linéaires présentent des inconvénients considérables. Elles recèlent le risque que les investissements dans des groupes de tâches importants pour la croissance et l'emploi (par ex. la formation et la recherche) subissent des coupes excessives. La politique budgétaire du Conseil fédéral doit être axée sur les priorités politiques (voir le ch. 7.2.2). En outre, il est également nécessaire de coordonner les arrêtés de financement les plus importants, car il est impossible d'établir un ordre de priorité des tâches sans une telle coordination. Enfin, un réexamen périodique des tâches et des prestations peut également contribuer à éviter la prise de programmes d'économies.

7.2 Instruments de gestion budgétaire

Pour assurer la gestion des finances, le Conseil fédéral et le Parlement disposent des instruments suivants:
- les perspectives à long terme
- la fixation de priorités budgétaires
- le programme de la législature et le plan financier de la législature
- le budget assorti du plan intégré des tâches et des finances
- l'extrapolation
- le compte d'État et le compte consolidé de la Confédération

7.2.1 Perspectives à long terme

Les évolutions à long terme, notamment dans les domaines de l'évolution démographique, de la santé et du changement climatique, ne sont pas ou que très peu prises en considération dans le budget avec plan intégré des tâches et des finances (PITF) de la Confédération. Pour combler cette lacune, le plan financier de la législature (art. 5 OFC) intègre les perspectives budgétaires à long terme de certains groupes de tâches.

Les scénarios prévisionnels sont élaborés à partir du rapport sur les perspectives à long terme des finances publiques en Suisse. Celui-ci fournit une vue d'ensemble de l'évolution à long terme des finances des trois niveaux étatiques (Confédération, cantons et communes) et des assurances sociales (AVS, AI, APG, AC), en mettant l'accent sur les conséquences du vieillissement de la population. Sa structure se réfère aux rapports comparables de l'OCDE et de la Commission européenne. La dernière édition de ce rapport a été publiée par le DFF en novembre 2021. Il analysait, parallèlement à l'évolution démographique, les conséquences de la crise du COVID-19 sur les finances publiques. Fondée sur les scénarios démographiques de l'Office fédéral de la statistique (OFS), la période de projection va de 2020 à 2050. Le rapport établissait pour la première fois une évaluation qualitative des conséquences du changement climatique sur les finances publiques.

Les perspectives à long terme 2021 montrent que, compte tenu du vieillissement de la population, il faut s'attendre à une hausse durable de la quote-part de l'État en raison des dépenses supplémentaires requises pour l'assurance-vieillesse, la santé et les soins de longue durée. Le rapport fait également ressortir la nécessité, pour les pouvoirs publics, d'accroître nettement leurs recettes fiscales ou de réduire leurs dépenses afin de stabiliser, d'ici à 2050, le taux d'endettement de la Confédération au niveau de l'année de base 2019, soit 25 % du PIB. En d'autres termes, le rapport indique quelles mesures économiques et budgétaires devront probablement être prises dans ces domaines d'importance. En outre, il fait apparaître le fait que la crise du COVID-19 n'a entraîné qu'une hausse temporaire des dépenses. Comparé aux effets de l'évolution démographique,

l'impact budgétaire du changement climatique sur les finances publiques a encore peu fait l'objet d'analyses approfondies, notamment du fait qu'il se caractérise par de fortes incertitudes. Il faut toutefois s'attendre à ce que le changement climatique ait essentiellement des répercussions négatives sur les finances publiques, en particulier en raison de la baisse des recettes fiscales ainsi que de la hausse des dépenses et des coûts de financement de la dette publique qu'il devrait entraîner, avec pour effet de restreindre la marge de manœuvre budgétaire.

La prochaine édition des perspectives à long terme, qui porteront sur une période de projection allant de 2021 à 2060, sera publiée en 2024. Pour la première fois, le rapport examinera sur le plan quantitatif, outre les conséquences du vieillissement de la population, celles des mesures de protection du climat visant à atteindre l'objectif de zéro émission nette de gaz à effet de serre d'ici à 2050 sur l'ensemble des finances publiques. Il comparera différents scénarios politiques devant permettre de réaliser l'objectif de zéro émission nette au moyen d'une pondération différenciée des taxes d'incitation, des subventions et des mesures de réglementation. Un résumé de ses conclusions sera pris en considération dans le plan financier 2025–2027 de la législature.

7.2.2 Fixation de priorités budgétaires

Le frein à l'endettement exige que les finances de la Confédération soient équilibrées sur l'ensemble d'un cycle conjoncturel. Toutefois, il ne prescrit ni le montant que doivent atteindre les recettes, ni la manière dont celles-ci doivent être obtenues (impôts, taxes). Il n'indique pas non plus la manière dont les ressources disponibles doivent être réparties entre les différentes tâches de la Confédération et ne précise pas davantage si les dépenses induites par une nouvelle tâche doivent être financées par des recettes supplémentaires ou par une réduction des dépenses couvrant une tâche déjà existante. Pour répondre à ces questions, il est nécessaire de mettre en place une stratégie budgétaire.

En ce qui concerne les recettes, il convient de désigner les projets de politique fiscale les plus importants en fonction de leur priorité du point de vue juridique et économique. Pour ce qui est des priorités en matière de dépenses, il importe de prendre en considération, en premier lieu, l'évolution attendue des différents groupes de tâches. Les priorités de la politique budgétaire fournissent donc un aperçu des défis thématiques à venir et de leurs effets sur les finances fédérales. L'objectif de la définition des priorités budgétaires est de mettre en évidence les tendances les plus importantes dans une planification financière sur quatre ans et de veiller à l'équilibre financier du budget fédéral.

La définition des priorités budgétaires est un processus itératif. Il commence par l'élaboration de perspectives budgétaires à moyen terme, qui montrent l'évolution prévisionnelle des finances fédérales au cours des huit à dix prochaines années si les conditions-cadres actuelles se maintiennent. En se fondant sur l'hypothèse que les choix politiques resteront

inchangés, il est en effet possible de vérifier si les finances sont équilibrées sur le plan structurel. Cette méthode permet, en cas de besoin, de lancer à temps des réformes structurelles, que ce soit en agissant du côté des dépenses ou en entreprenant des réformes fiscales. Elle permet également de fixer des objectifs budgétaires d'ordre général.

Sur cette base, il s'agit de compléter le scénario avec les projets de dépenses définis dans le cadre du programme de la législature, c'est-à-dire les arrêtés financiers pluriannuels et les projets de réformes fiscales. Il convient, dans tous les cas, de veiller au respect des exigences du frein à l'endettement.

Compte tenu de ces paramètres, le Conseil fédéral peut alors fixer les priorités budgétaires à moyen terme. Du côté des recettes, celles-ci consistent en réformes fiscales prioritaires. Du côté des dépenses, il s'agit, d'une part, de définir des taux de croissance cibles pour les groupes de tâches gérés au moyen d'arrêtés financiers pluriannuels (domaine FRI, armée, coopération internationale, agriculture, transport régional des voyageurs, environnement et culture). D'autre part, le Conseil fédéral peut aussi lancer des réformes et fixer des priorités touchant les dépenses liées. Les priorités budgétaires du Conseil fédéral sont décrites dans le plan financier de la législature. Le Parlement peut influencer celui-ci par le biais de motions.

7.2.3 Programme de la législature et plan financier de la législature

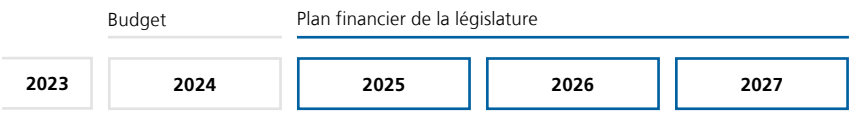
Le programme de la législature définit la politique prévue par le gouvernement pour les quatre prochaines années. L'art. 146 de la loi sur le Parlement prescrit au Conseil fédéral de soumettre à l'Assemblée fédérale, au début de chaque nouvelle législature, un message sur le programme de la législature, accompagné d'un projet d'arrêté fédéral simple.

L'arrêté fédéral simple définit les lignes directrices de la politique et les objectifs du programme de la législature. Il indique en outre, pour chaque objectif, les actes de l'Assemblée fédérale prévus ainsi que les autres mesures nécessaires à la réalisation de ces objectifs. Dans le message sur le programme de la législature, les objectifs sont accompagnés d'indicateurs permettant d'évaluer le degré de réalisation des objectifs. Le message non seulement contient une analyse de la situation, mais il présente également un aperçu de tous les projets d'actes que le Conseil fédéral prévoit de soumettre à l'Assemblée fédérale durant la législature (programme législatif).

Le *plan financier de la législature* est présenté en annexe du message. Il établit les besoins financiers pour la législature et indique leur mode de financement. Le rapport sur le plan financier de la législature présente, en outre, les priorités du Conseil fédéral à moyen terme en matière de politique fiscale et de politique des dépenses. Le programme 2023–2027 de la législature et le plan financier 2025–2027 de la législature seront publiés au début de l'année 2024.

Au début de chaque législature, le Conseil fédéral adopte les messages relatifs aux arrêtés financiers pluriannuels de grande portée. Ces arrêtés servent de cadre au pilotage d'environ un quart des dépenses de la Confédération, notamment celles qui concernent les groupes de tâches suivants: formation et recherche; armée; coopération internationale; politique agricole; transport régional des voyageurs; environnement; culture. En fixant des taux de croissance cibles, le Conseil fédéral et le Parlement définissent les priorités politiques pour la législature à venir (2024–2028).

Législature et plan financier de la législature



Législature 2023–2027

7.2.4 Budget avec plan intégré des tâches et des finances / suppléments

Le budget et le plan financier sont régis par la loi sur le Parlement (art. 142 et 143) et par la loi sur les finances (art. 19 et art. 29 à 32).

Le plan financier porte sur les trois années qui suivent l'exercice budgétaire (planification sur quatre ans). Le budget et le plan financier indiquent les besoins financiers présumés, les moyens de couvrir ces besoins ainsi que les groupes de prestations et les objectifs ou résultats correspondants définis pour les unités administratives. La gestion au moyen des groupes de prestations permet d'obtenir une vue intégrée des finances et des prestations au niveau de l'unité administrative (voir le ch. 8.5).

Le projet de budget est adopté par le Conseil fédéral, qui le soumet pour examen à l'Assemblée fédérale, seule compétente pour le valider. Le Parlement peut réduire ou accroître des crédits budgétaires et définir les conditions-cadres de leur utilisation. Il prend acte du plan financier par un arrêté fédéral simple. Cet arrêté peut, au besoin, être également complété par des mandats relatifs au prochain projet de budget.

Pour financer des dépenses imprévues, le Conseil fédéral peut solliciter des hausses ultérieures de crédits par la voie des suppléments au budget (art. 33 à 36 LFC).

7.2.5 Extrapolation

En vertu de la loi sur le Parlement, le Conseil fédéral doit établir, le 30 juin et le 30 septembre de chaque année, une extrapolation des résultats de l'exercice en cours et en informer les commissions des finances. Seuls sont pris en considération les postes budgétaires qui ont une incidence sur le solde de financement et qui sont déterminants pour les exigences du frein à l'endettement. Il ne tient pas compte des variations de l'évaluation telles que les amortissements. Les estimations en matière de recettes sont actualisées sur la base des recettes déjà perçues durant l'exercice et, le cas échéant, en fonction de nouvelles conditions économiques et des données empiriques des années précédentes. En ce qui concerne les dépenses, l'extrapolation se fonde, d'une part, sur une enquête menée auprès des départements concernant les hausses et les baisses des dépenses attendues par rapport au budget et, d'autre part, sur des estimations basées sur les résultats des dernières années.

Après en avoir informé les commissions des finances, le DFF rend l'extrapolation publique.

7.2.6 Compte d'État

Le compte d'État est régi par la loi sur le Parlement (art. 142) et par la loi sur les finances (art. 4 à 11). Le Conseil fédéral établit le compte d'État et le soumet à l'Assemblée fédérale chaque année, deux mois avant le début de la session d'été. Le compte d'État présente la même structure que le budget, mais contient en plus le bilan et satisfait aux obligations de publication liées à celui-ci. À partir du compte 2023, cette partie fera l'objet d'un rapport distinct (tome 1b du compte d'État).

Le compte d'État comprend le compte de la Confédération et les comptes spéciaux. Ceux-ci sont soumis aux Chambres fédérales en vertu de règles légales spéciales (voir le ch. 9). Le fonds d'infrastructure ferroviaire (FIF) et le fonds pour les routes nationales et le trafic d'agglomération (FORTA) sont actuellement gérés en tant que comptes spéciaux. Ces fonds ont été détachés du compte de la Confédération dans le but d'accroître la sécurité à long terme de la planification et de la réalisation pour les investissements dans l'infrastructure de transport.

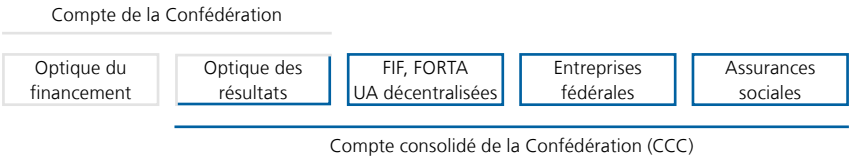
Un compte consolidé est, en outre, établi en vue de l'examen du compte d'État. Il est porté à la connaissance des Chambres fédérales et regroupe, dans le cadre d'une intégration globale, les comptes de la Confédération, les comptes spéciaux, les comptes propres des unités administratives décentralisées ainsi que les comptes des entreprises et assurances sociales de la Confédération (voir le ch. 7.2.7).

7.2.7 Compte consolidé de la Confédération

En plus de l'administration fédérale centrale, il existe d'autres unités et organisations qui sont rattachées à la Confédération par des liens de propriété, d'autres relations de nature financière ou en vertu de la loi. En font partie les entreprises et les assurances sociales de la Confédération. La Confédération et ces unités sont associées par des liens étroits de participation et effectuent d'importants transferts de fonds entre elles. Toutes les entités contrôlées par la Confédération publient chacune séparément un rapport annuel sur la marche de leurs activités ainsi que sur leur situation patrimoniale et financière. Le compte consolidé de la Confédération (CCC) fournit une vue d'ensemble de l'état des finances, de la fortune et des revenus de la Confédération en tant que groupe, en faisant abstraction des flux financiers qui relient ces unités entre elles. Étant donné que le périmètre du CCC est plus étendu que celui du compte de la Confédération, leurs chiffres ne peuvent être comparés directement.

Conformément à l'art. 55 de la loi sur les finances (LFC), le CCC est soumis pour examen à l'Assemblée fédérale en même temps que le compte d'État. Comme il ne fait pas partie de ce dernier, il n'est pas approuvé par le Parlement.

Compte consolidé et compte de la Confédération



7.2.8 Examen des subventions

Les principes régissant l'octroi d'aides financières et d'indemnités sont décrits aux art. 4 à 10 de la loi sur les subventions (LSu). La loi dispose que les subventions doivent être suffisamment motivées, atteindre le but auquel elles tendent de manière économique et efficace, être allouées selon des principes uniformes et équitables et être fixées conformément aux impératifs de la politique financière. Près d'un tiers des subventions sont sollicitées dans le cadre de messages concernant des arrêtés financiers pluriannuels. Ainsi, le Parlement peut remplir son rôle de pilotage et de contrôle tous les quatre ans.

Le Conseil fédéral est tenu de réexaminer toutes les subventions au moins tous les six ans et de présenter au Parlement les résultats de cet examen (art. 5 LSu). En principe, toutes les subventions sont examinées et font l'objet d'un rapport notamment dans le message concernant le compte d'État et dans les messages au moyen desquels le Conseil fédéral soumet au Parlement des arrêtés financiers pluriannuels ou la modification de dispositions relatives aux subventions.

L'examen effectué par le biais du compte d'État met l'accent sur les subventions qui n'ont pas été évaluées dans le cadre d'autres messages. Ne sont pas soumises à une telle évaluation – dès lors que celle-ci apparaît superflue – les subventions d'une durée limitée et arrivant à leur terme ou celles pour lesquelles le Conseil fédéral a déjà arrêté une refonte structurelle.

Chaque année, un ou deux départements vérifient si les subventions de leur ressort sont conformes à la LSu. Comme ils ne disposent que de crédits de transfert d'un montant très restreint, le Département fédéral de la défense, de la protection de la population et des sports et le Département fédéral des finances réexaminent leurs subventions la même année. Cet examen a lieu tous les six ans. Le réexamen se fonde sur un questionnaire standard, qui permet de procéder à une analyse systématique portant, en particulier, sur la justification, le volume, les modalités, la gestion, la procédure d'octroi et la durabilité des subventions.

Les résultats de l'examen, qui indique également quelles mesures sont nécessaires, sont publiés dans le compte d'État. Ils sont présentés et discutés au sein des Commissions des finances. Le controlling de la mise en œuvre des mesures préconisées est effectué tous les trois ans, également dans le cadre du compte d'État. Par ailleurs, le Contrôle fédéral des finances procède régulièrement à des évaluations et des audits des subventions allouées.

7.3 Rapports financiers et informations

Les informations concernant l'état des finances ont pour objectif de présenter l'état des revenus, des finances et du patrimoine de la Confédération de manière synoptique, compréhensible et fidèle. Éditées en allemand, en français et en italien, les informations financières permettent aux membres du Parlement, des commissions parlementaires, du gouvernement et de leur administration ainsi qu'aux médias et au public de se faire rapidement une première idée de la situation et, au besoin, d'obtenir des renseignements plus détaillés.

Les rapports financiers prescrits par la loi sont les suivants (voir les ch. 7.2.3 à 7.2.7):
- le budget assorti d'un plan intégré des tâches et des finances (budget avec PITF)
- les suppléments I et II
- l'extrapolation
- le compte d'État
- le compte consolidé de la Confédération
- le plan financier de la législature

Messages et rapports financiers prévus par la loi

Budget avec PITF		Compte d'État
Tome 1: Message du Conseil fédéral concernant le budget avec PITF **Tome 2A:** Budget des unités administratives (partie 1) **Tome 2B:** Budget des unités administratives (partie 2) **Tome 3:** Arrêtés fédéraux concernant le budget avec PITF	**Extrapolation**	**Tome 1A:** Message du Conseil fédéral concernant le compte d'État **Tome 1B:** Rapport technique concernant le compte d'État **Tome 2A:** Compte des unités administratives (partie 1) **Tome 2B:** Compte des unités administratives (partie 2)
Suppléments I et II au budget		**Compte consolidé de la Confédération**

Les messages relatifs au budget avec PITF et au compte d'État sont structurés comme suit:

- *rapport:* données essentielles concernant les résultats ainsi que l'évolution des recettes et des groupes de tâches
- *explications complémentaires:* données détaillées présentées sous la forme de tableaux et concernant les recettes et les dépenses par groupe de tâches ainsi que les dépenses courantes selon la classification par nature
- *gestion des finances: dépenses par département et mandats du Parlement;* informations concernant les crédits d'engagement et les plafonds des dépenses pluriannuels
- actifs et dette (compte d'État seulement): données essentielles concernant le bilan, le patrimoine financier, le patrimoine administratif ainsi que l'évolution de la dette et les engagements conditionnels
- *comptes spéciaux:* comptes gérés séparément et destinés au Parlement (FIF, FORTA)
- *arrêtés fédéraux:* projets soumis au Parlement pour prise de décision
- *budget/compte des unités administratives:* projets, groupes de prestations ainsi que postes budgétaires et comptables des unités administratives, regroupées par département

Le cas particulier du plan financier de la législature

Le plan financier de la législature est élaboré tous les quatre ans, au début de chaque législature, en plus du budget avec PITF. Il intègre les résultats des travaux concernant le programme de la législature, qui commencent environ une année avant l'adoption du message par le Conseil fédéral. Vers le milieu de l'année, ce dernier fixe la stratégie du programme de la législature (lignes directrices et objectifs) et en automne, il décide des mesures à prendre. Le plan financier de la législature a pour objectif d'indiquer les effets financiers de l'exécution des tâches prévue.

Au début de l'année 2024, le Conseil fédéral adoptera le message sur le programme de la législature 2023–2027, accompagné du plan financier 2025–2027 de la législature et du programme législatif, avant de les soumettre aux Chambres pour examen.

8 Gestion des dépenses et des prestations

Le Conseil fédéral et le Parlement disposent de nombreux instruments pour piloter l'évolution des dépenses. Il s'agit du frein aux dépenses, des différents instruments de crédit nécessaires à la gestion annuelle et pluriannuelle des crédits, des outils du nouveau modèle de gestion (NMG) ainsi que du blocage de crédits et des programmes d'économies.

8.1 Aperçu

Les dépenses peuvent être gérées à l'aide de différents instruments à plusieurs niveaux:

- *Frein aux dépenses:* dans le cas de lois et de décisions de principe relatives à de nouvelles dépenses, il constitue avant tout un obstacle à caractère préventif (voir le ch. 4.2).
- *Modèle de gestion de la Confédération (NMG):* il aide, au niveau de l'organisation, à établir un lien entre, d'un côté, les dépenses et, de l'autre, les prestations et résultats escomptés, ce qui facilite la gestion des dépenses (voir le ch. 8.5).
- *Crédits budgétaires:* le Parlement fixe, dans le cadre du processus budgétaire annuel, le niveau des moyens financiers à disposition pour financer des tâches clairement définies (voir le ch. 8.4.1).
- *Arrêtés financiers pluriannuels:* au moyen de ceux-ci, le Parlement fixe le montant maximal des dépenses sollicitées pour certains projets et autorise le Conseil fédéral à prendre des engagements pluriannuels dans le cas de crédits d'engagement (voir le ch. 8.4.2).
- *Arrêtés financiers pluriannuels et périodiques de grande portée:* ils doivent être soumis au Parlement dans les meilleurs délais après le message sur le programme de la législature (voir le ch. 7.2.3).
- *Mesures d'assainissement budgétaire:* si un déficit de financement structurel prévisible empêche de respecter les exigences du frein à l'endettement, le Conseil fédéral et le Parlement sont tenus d'adopter des mesures (voir le ch. 7.1.5).
- *Réexamen des tâches, de l'organisation et des subventions:* le Conseil fédéral est tenu de procéder périodiquement à ces examens (voir le ch. 7.2.8).

8.2 Affectation des dépenses

Dépenses fortement liées

Une part considérable des dépenses fédérale est fortement liée et ne peut donc pas être modifiée dans le cadre de l'établissement du budget. La part des dépenses fortement liées s'est constamment accrue ces dernières années pour s'établir à plus de 65 % (soit 54,7 mrd) au budget 2024. La marge de manœuvre budgétaire s'en trouve restreinte, le Conseil fédéral et le Parlement ne pouvant que dans une mesure limitée changer à court terme l'affectation de moyens financiers. Sous l'angle de la politique budgétaire, elles sont particulièrement problématiques lorsqu'elles croissent davantage que les recettes. Les dépenses dépendant directement du montant des recettes doivent également être réexaminées périodiquement, car les affectations comportent un risque inhérent de surproduction de prestations étatiques.

Pour l'essentiel, les dépenses peuvent être fortement liées pour les deux raisons suivantes:

- *Ancrage constitutionnel ou légal*: diverses dépenses sont ainsi fixées de manière contraignante, comme les contributions aux assurances sociales, les parts de tiers aux recettes de la Confédération, dont la redistribution des taxes d'incitation fait partie, les fonds versés au titre de la péréquation financière ainsi qu'une grande partie des apports aux fonds pour les transports (FIF et FORTA). Toute adaptation de ces dépenses liées exige des modifications de la Constitution ou de la loi.
- *Influence de variables exogènes:* l'exemple le plus frappant est fourni par les intérêts passifs. Ceux-ci dépendent presque exclusivement du montant de la dette et de celui des intérêts, et ne peuvent guère être modifiés à court terme. Le nombre de demandes d'asile, l'évolution démographique et les pertes sur débiteurs sont d'autres facteurs qui ne peuvent pas être influencés, ou seulement dans une mesure limitée.

Près de 90 % des dépenses liées sont imputables aux trois groupes de tâches «Prévoyance sociale», «Finances et impôts» et «Trafic».

- *Prévoyance sociale*: les dépenses liées dans ce domaine proviennent des contributions de la Confédération prévues par la loi et destinées aux assurances sociales (contribution à l'AVS, contribution à l'AI, prestations complémentaires à l'AVS et à l'AI, réduction individuelle des primes, allocations familiales dans l'agriculture, AC et assurance militaire, prestations transitoires pour les chômeurs âgés), des affectations obligatoires des recettes de la Confédération (point de TVA en faveur de l'AVS, impôt sur les maisons de jeu en faveur de l'AVS) ainsi que des contributions de la Confédération aux coûts des cantons dans le domaine de l'asile.

- *Finances et impôts:* il s'agit des parts cantonales aux recettes fédérales (impôt fédéral direct, impôt anticipé, RPLP, taxe d'exemption de l'obligation de servir), de la péréquation financière (compensation des ressources, des charges et des cas de rigueur) ainsi que de la gestion de la dette (intérêts passifs).
- *Trafic:* depuis l'instauration des deux fonds pour les transports, les trois quarts des dépenses de ce groupe de tâches sont fortement liés. Les apports aux fonds sont définis dans la Constitution et la loi.
- *Autres dépenses fortement liées:* contributions aux organisations internationales ainsi que redistribution et utilisation des taxes d'incitation.

Dépenses faiblement liées

Les autres dépenses (soit 34 %) sont réputées faiblement liées (budget 2024: 28,6 mrd). Plus des deux tiers des dépenses faiblement liées sont gérés par le biais d'arrêtés financiers pluriannuels. Il s'agit des dépenses relatives à la formation, la recherche, l'armée, l'agriculture, la coopération internationale, au trafic régional des voyageurs, à l'environnement et la culture. La part restante des dépenses faiblement liées concerne avant tout le domaine propre (personnel, dépenses de biens et services et dépenses d'exploitation).

Le Conseil fédéral présentera en 2024 un rapport à ce sujet en réponse aux deux postulats 21.4337 CdF-N Maîtrise à terme des dépenses liées et 23.3605 Ettlin Faciliter l'équilibre budgétaire en assouplissant les dépenses liées. Dans ce rapport, il indiquera, d'une part, comment freiner par des modifications légales l'augmentation des dépenses qui croissent davantage que les recettes, afin d'éviter les effets d'éviction indésirables. D'autre part, il y exposera les assouplissements susceptibles d'être ménagés pour que des coupes soient possibles même dans les dépenses liées, notamment dans le cadre d'importants programmes d'économies.

Dépenses liées inscrites au budget fédéral – parts dans le total des dépenses ordinaires

Calculs établis sur la base du budget 2024 – en %

Dépenses fortement liées	**65,7**
Prévoyance sociale	**32,3**
Contributions de la Confédération aux assurances sociales	24,7
Parts des assurances sociales dans les recettes de la Conf.	5,7
Migration (aide sociale: demandeurs d'asile, personnes admises à titre provisoire et réfugiés)	1,9
Finances et impôts	**16,0**
Part des cantons aux recettes de la Conf.	8,7
Dépenses financières (en particulier intérêts)	1,8
Péréquation financière	4,8
Pertes sur débiteurs	0,3
Apport au financement spécial	0,3
Trafic	**9,5**
Apport au fonds d'infrastructure ferroviaire (sans la part RPLP)	5,8
Apport au fonds pour les routes nationales et le trafic d'agglomération (FORTA)	3,2
Contributions aux cantons et parts cantonales	0,4
Autres dépenses fortement liées	**7,9**
Autorités et tribunaux (A+T)	0,6
Contributions obligatoires à des organisations internationales	0,7
Redistribution et utilisation des taxes d'incitation	0,3
Autres dépenses fortement liées	3,6

Dépenses faiblement liées	**34,3**
Dépenses de personnel (sans A&T)	**7,3**
dont dépenses de personnel de l'armée	1,9
Dépenses biens/serv. et exploit. (sans pertes sur débiteurs ni A&T)	**4,6**
dont charges biens/serv./exploit. de l'armée	2,0
Dépenses d'armement	**2,2**
Autres subventions et domaine propre	**20,2**
Formation et recherche	7,1
Trafic	3,2
Agriculture et alimentation	3,7
Relations avec l'étranger	3,4
Autres dépenses faiblement liées	2,9

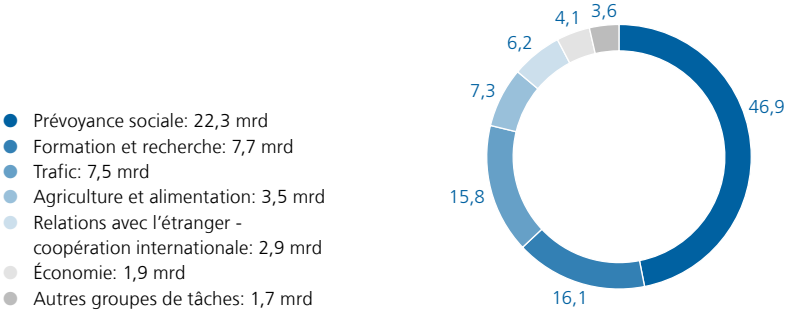
8.3 Subventions

Selon le message concernant le budget 2024, la Confédération va, sur la base de près de 300 faits générateurs inscrits dans la Constitution et dans des lois, allouer des subventions pour un montant de 47,6 milliards. Les subventions représentent ainsi plus de la moitié des dépenses ordinaires de la Confédération, budgétisées à 83,3 milliards pour 2024.

Les subventions sont octroyées dans 11 groupes de tâches au total. La part prépondérante des subventions, soit 47 %, sera allouée à la prévoyance sociale. Avec chacun une part nettement plus faible de 16 %, les domaines de la formation et de la recherche ainsi que du trafic viennent au deuxième rang. Ils sont suivis par l'agriculture (7 %), les relations avec l'étranger (6 %) et l'économie (4 %). Les parts revenant aux autres groupes de tâches sont d'environ 1 % ou moins. Seul fait exception le groupe des tâches des finances et impôts, pour lequel aucune subvention n'est prévue au budget 2024.

Subventions de la Confédération par groupe de tâches au budget 2024

En milliards et parts en %



La notion de subvention

La loi fédérale sur les aides financières et les indemnités (loi sur les subventions, LSu) définit ce qu'il y a lieu de comprendre sous la notion de subvention, ainsi que dans quelles conditions et sous quelle forme celle-ci peut être allouée. En outre, la loi établit des prescriptions uniformes concernant la procédure d'octroi et de remboursement des subventions. Le Conseil fédéral et l'administration doivent en appliquer les prescriptions dans le cadre de la réglementation prévue par des lois spécifiques à chaque type de subvention (par ex. loi fédérale sur l'assurance-vieillesse et survivants, loi fédérale sur l'agriculture, etc.).

La loi sur les subventions distingue les aides financières des indemnités.

Aides financières

«Est-il justifié que la Confédération encourage certaines activités privées ou contribue au maintien de telles activités?»

Les aides financières permettent à la Confédération de promouvoir des activités d'intérêt public. Elles sont accordées à des tiers n'appartenant pas à l'administration fédérale centrale (des personnes privées ou des cantons). Elles constituent un instrument important pour promouvoir et maintenir les initiatives et les prestations de particuliers présentant un intérêt public.

Conformément à la loi sur les subventions, une aide financière peut être accordée en particulier lorsque:
- la tâche à soutenir répond à un intérêt de la Confédération,
- la tâche privée ou cantonale ne peut pas être dûment accomplie sans l'aide de la Confédération,
- les autres possibilités de financement ne suffisent pas, et
- il n'existe pas de mesures plus appropriées pour accomplir cette tâche.

Environ deux tiers des faits générateurs de subventions entraînent le versement d'aides financières par la Confédération, lesquelles représentent, en termes de montants absolus, près d'un quart des subventions (compte d'État 2022).

Indemnités

«Est-il justifié d'indemniser un comportement prescrit impérativement par la loi ou la prise en charge d'une tâche publique déterminée?».

Les indemnités sont des prestations accordées par la Confédération à des tiers pour atténuer ou compenser des charges résultant de tâches qui leur ont été déléguées par la Confédération ou sont prescrites par le droit fédéral. Les bénéficiaires de telles

indemnités sont le plus souvent des cantons ou des organisations et des entreprises de la Confédération, chargées d'assumer des tâches en lieu et place de celle-ci. Les prestations à indemniser se fondent directement sur une loi ou un contrat.

En vertu de la loi sur les subventions, une indemnité peut notamment être allouée pour l'accomplissement d'une tâche lorsque:
- celui à qui incombe la tâche n'a pas un intérêt prépondérant à l'accomplissement de celle-là,
- la tâche entraîne une charge financière que l'on ne peut raisonnablement pas exiger de celui qui doit l'accomplir, et
- les avantages découlant de l'accomplissement de la tâche n'en compensent pas les charges financières.

Les allégements fiscaux, une forme spéciale de subventions

Les subventions peuvent être allouées non seulement par le biais des dépenses mais également par celui des recettes, au moyen d'allégements fiscaux. Ainsi en va-t-il lorsque la Confédération renonce à un impôt ou à une taxe en relation avec une tâche déterminée et concède, de la sorte, à un tiers externe à l'administration centrale un avantage pécuniaire sans une compensation conforme aux lois du marché, pour encourager une activité exercée librement. Voici quelques exemples:
- les personnes morales ayant leur siège en Suisse et poursuivant des objectifs publics ou d'intérêt général sont dispensées de payer l'impôt fédéral direct;
- dans le domaine de la médecine humaine, les traitements hospitaliers et les traitements thérapeutiques médicaux dans les hôpitaux sont exemptés de la TVA;
- la Confédération rembourse l'impôt sur les huiles minérales pour les carburants utilisés à des fins forestières ou agricoles.

Les subventions accordées par le biais des recettes présentent des inconvénients majeurs:
- Leur montant peut, au mieux, être calculé sur la base d'estimations.
- Elles échappent, en tant que subventions tacites, au contrôle du Parlement dans le cadre du processus budgétaire et contreviennent ainsi non seulement aux principes légaux de la transparence et de l'universalité, mais encore au principe du produit brut et conduisent, de la sorte, à une sous-évaluation de la quote-part de l'État.
- Elles peuvent se muer, imperceptiblement, en un système de saupoudrage.
- Elles posent problème lorsqu'elles portent atteinte au principe de l'imposition selon la capacité économique. En particulier dans le cadre des impôts progressifs sur le revenu, les allégements bénéficient davantage aux personnes à revenu élevé qu'aux personnes à bas revenu.
- Il n'est pas possible de les assortir de réserves et de conditions. Cela se traduit par des effets d'aubaine plus importants que dans le cas des subventions accordées par le biais des dépenses (efficacité et efficience moindres).

– Tout allégement fiscal entraîne un surcroît de charges équivalent pour le reste du substrat fiscal. C'est pourquoi la loi sur les subventions prescrit de renoncer, en principe, aux aides financières octroyées sous la forme d'allégements fiscaux.

Dans son rapport du 2 février 2011, intitulé «Quels sont les allégements fiscaux accordés par la Confédération?», l'Administration fédérale des contributions (AFC) relève que le système fiscal suisse comprend de nombreux genres d'allégements fiscaux sur le plan fédéral. Suivant la définition utilisée, le nombre de ces allégements fiscaux oscille entre 135 et 141. En fonction de la méthode de calcul utilisée, le montant des pertes fiscales se situe entre 20 et 24 milliards, même si un grand nombre des allégements fiscaux n'a pas pu être quantifié.

8.4 Types de crédits

L'Assemblée fédérale dispose de différents instruments de crédit pour gérer et contrôler les dépenses. On distingue les crédits budgétaires et les crédits supplémentaires, qui se réfèrent à un exercice comptable (précis), ainsi que les crédits d'engagement et les plafonds des dépenses, qui permettent de gérer des projets sur plusieurs années.

8.4.1 Crédits budgétaires

Le *crédit budgétaire* autorise l'unité administrative à effectuer des dépenses durant l'exercice budgétaire, aux fins indiquées et dans les limites du montant alloué. Les crédits budgétaires englobent également les ressources requises pour l'acquisition de prestations auprès d'autres unités administratives et les éléments sans incidences sur le frein à l'endettement, tels les amortissements.

Le *crédit de programme* est un crédit budgétaire dont l'affectation n'est définie qu'en termes généraux. Cet instrument est utilisé en particulier dans les cas où les besoins financiers des unités administratives s'avèrent difficiles à budgétiser, car entourés de grandes incertitudes, par exemple dans le domaine du personnel (mesures salariales avant autorisation par le Parlement) ou pour des projets informatiques. La budgétisation centralisée permet d'accroître la marge de manœuvre disponible en matière de répartition des crédits. La *cession de crédit* est l'attribution à certaines unités administratives, par le Conseil fédéral (ou un département), de crédits partiels à faire valoir sur un crédit de programme.

Le *transfert de crédit* correspond à l'autorisation, donnée expressément au Conseil fédéral, par le biais de l'arrêté concernant le budget, d'augmenter un crédit budgétaire aux dépens d'un autre. Il permet au Conseil fédéral de procéder à des transferts entre des crédits budgétaires autorisés. De tels transferts sont notamment prévus entre des crédits du domaine propre de l'administration et, dans de rares cas, entre des crédits du domaine des transferts.

Le *crédit supplémentaire* est un crédit budgétaire autorisé ultérieurement au vote du budget. Il doit être sollicité du Parlement dans les cas où une dépense courante ou une dépense d'investissement est inévitable et qu'aucun crédit budgétaire suffisant n'est disponible à cet effet. La LFC prévoit, à l'art. 36, des exceptions à l'obligation de demander des crédits supplémentaires (par ex. utilisation de recettes affectées, contributions aux assurances sociales). On distingue les crédits supplémentaires suivants:

- le *crédit supplémentaire ordinaire*: ce supplément est ouvert par les Chambres fédérales avec le premier (session d'été) ou le second supplément budgétaire (session d'hiver);
- le *crédit supplémentaire urgent*: les dépenses urgentes sont décidées par le Conseil fédéral avec l'assentiment de la Délégation des finances (crédit urgent). Cet instrument doit être réservé aux cas où aucun ajournement n'est possible;
- le *dépassement de crédit*: il s'agit d'un crédit supplémentaire urgent que le Conseil fédéral est amené à octroyer après l'adoption du message sur le second supplément budgétaire. Pour les montants de plus de 5 millions, le dépassement de crédit doit être approuvé par la Délégation des finances. Les crédits urgents concernant des dépenses sont généralement soumis aux Chambres fédérales pour approbation par le biais du prochain message concernant le supplément au budget, alors que les dépassements de crédits le sont, de manière différée, avec le compte d'État;
- le *report de crédit*: il s'agit d'un supplément ordinaire permettant de poursuivre certains projets, lorsque le crédit budgétaire autorisé l'année précédente n'a pas été utilisé ou ne l'a été qu'en partie. Le Conseil fédéral peut décider de procéder à des reports de crédits d'une année sur l'autre. Pour qu'une telle mesure puisse être prise, il faut que le solde de crédit résulte d'un retard dans l'avancement du projet concerné. La part de crédit reportée ne peut être utilisée, l'année suivante, que pour le projet en question. Le Conseil fédéral est tenu de présenter un rapport sur les reports de crédits dans les messages sur les crédits supplémentaires ou, lorsque cela n'est pas possible, dans le compte d'État.

8.4.2 Crédits d'engagement et plafonds des dépenses

Crédit d'engagement

Le crédit d'engagement fixe le montant jusqu'à concurrence duquel le Conseil fédéral peut contracter des engagements financiers pour un projet déterminé. Il est en principe requis lorsqu'il est prévu de contracter des engagements financiers allant au-delà de l'exercice budgétaire. Conformément à l'art. 21, al. 4, LFC, des crédits d'engagement sont requis notamment pour:

- les projets de construction et l'achat d'immeubles;
- la location d'immeubles de longue durée ayant une portée financière considérable;
- les programmes de développement et d'acquisition;
- l'octroi de subventions pour des exercices ultérieurs;
- l'octroi de cautionnements ou d'autres garanties.

Les exceptions à l'obligation de solliciter un crédit d'engagement sont définies de manière exhaustive à l'art. 11 OFC. Aucun crédit d'engagement n'est requis pour l'engagement de personnel et

- pour la location d'immeubles de longue durée;
- pour l'acquisition de biens d'équipement excepté dans la branche de la construction et de l'immobilier;
- pour l'acquisition de prestations de service,

lorsque, dans le cas d'espèce, les coûts totaux sont inférieurs à 10 millions de francs.

Suivant leur importance, les crédits d'engagement sont soumis aux Chambres fédérales soit par le biais d'un message spécial, soit dans le cadre des arrêtés concernant le budget ou ses suppléments. L'instrument du crédit d'engagement est utilisé exclusivement dans le cas d'engagements envers des tiers externes. L'imputation interne de prestations entre unités administratives ne fait pas l'objet de crédits d'engagement. Un crédit d'engagement n'équivaut pas à un crédit budgétaire; les crédits de paiement requis doivent être sollicités chaque année et approuvés par le Parlement.

Le *crédit additionnel* complète un crédit d'engagement insuffisant et doit être sollicité auprès du Parlement avant que les dépenses ne soient engagées. Le *transfert de crédit* est le pouvoir conféré expressément au Conseil fédéral d'augmenter un crédit d'engagement au détriment d'un autre.

Plafonds des dépenses

Le plafond des dépenses correspond au montant maximal que le Parlement affecte à certaines tâches pour une période pluriannuelle. Il ne constitue pas une autorisation de dépenses. Les crédits de paiement requis doivent être sollicités chaque année par la voie du budget et approuvés par le Parlement. Des plafonds des dépenses sont généralement requis pour les domaines où les crédits sont alloués et versés la même année et où il est, en outre, indiqué de gérer les dépenses à long terme.

8.5 Gestion financière au niveau des unités administratives

Le Parlement a non seulement la possibilité de gérer les dépenses et les charges au moyen des différents types de crédits (voir le ch. 8.4), mais il peut également, au besoin, influencer directement les prestations et les résultats dans le cadre du processus d'établissement du budget et du plan financier. Le pilotage des prestations a été introduit le 1er janvier 2017 dans le cadre du nouveau modèle de gestion de l'administration fédérale (NMG). Ce dernier a accru non seulement la transparence des prestations, mais également les possibilités de pilotage et d'intervention du Parlement.

Nouveau modèle de gestion de l'administration fédérale (NMG)

Le NMG vise à renforcer à tous les échelons la gestion administrative axée sur les objectifs et les résultats. Il comprend les instruments de gestion suivants:

- *le budget avec PITF* (budget assorti d'un plan intégré des tâches et des finances), qui réunit le budget et le plan financier des unités administratives et présente l'évolution à moyen terme des groupes de prestations et des objectifs. Il permet de renforcer le rapport entre les tâches et les finances et d'améliorer la gestion budgétaire;
- *l'enveloppe budgétaire* de chaque unité administrative, qui porte sur les charges de fonctionnement dans le domaine propre et favorise un emploi économique des moyens financiers;
- les *conventions de prestations* conclues chaque année entre le département et les unités administratives, qui permettent de relier les objectifs politiques et les objectifs opérationnels. Elles visent à accroître la responsabilité propre des unités administratives lors de la fourniture des prestations.

En collaboration avec les départements et les unités administratives, l'AFF s'emploie à améliorer le NMG en permanence. Un rapport d'évaluation a été soumis au Parlement à fin 2021 (voir l'art. 63a LFC).

Système basé sur les groupes de prestations

Les quelque 130 groupes de prestations de tous les domaines d'activités de l'administration fédérale sont constitués de telle sorte que le pilotage soit aisé tant pour les décideurs politiques que pour les cadres responsables de la conduite opérationnelle de l'administration. Un groupe de prestations réunit les prestations fournies par une unité administrative qui forment une unité matérielle en raison de leur orientation et de leur objectif au sein d'un domaine politique ou d'un domaine de tâches. Les groupes de prestations sont présentés dans le budget assorti d'un PITF de la manière suivante:

- Le *mandat de base* comprend un résumé des mandats légaux d'un domaine d'activité. Il indique quelles prestations peuvent être fournies, à quels groupes cibles elles sont destinées et quels sont les effets souhaités sur la société, l'environnement et l'économie.
- Les rubriques *charges et revenus de fonctionnement* ainsi que *dépenses d'investissement* fournissent les informations relatives au budget nécessaire à l'exécution du mandat de base.
- Les *objectifs en termes de prestations et d'efficacité* ainsi que les *indicateurs et valeurs cibles* illustrent l'évolution matérielle d'un groupe de prestations. Dans le compte d'État, les écarts font l'objet d'un commentaire.
- Les *informations contextuelles* comprennent, d'une part, des facteurs exogènes ayant une incidence sur la fourniture des prestations (notamment les vecteurs de coûts) et, d'autre part, des indications concernant les prestations fournies et les conséquences observées.

Possibilités de pilotage étendues pour le Parlement

Le budget assorti d'un PITF contient des informations sur les prestations et les résultats escomptés d'un groupe de prestations qui ont pour but premier d'informer le Parlement, afin de lui permettre de mieux évaluer les montants sollicités pour chaque enveloppe budgétaire. De plus, ces informations lui donnent la possibilité d'exercer une influence ciblée sur l'évolution à court et moyen termes du catalogue de prestations de l'administration fédérale:

- par une *décision concernant le cadre financier*, il peut modifier tant le contenu (objectifs, indicateurs, valeurs cibles) que les ressources à disposition (charges, revenus, dépenses et recettes d'investissement) de chaque groupe de prestations (art. 29, al. 2, LFC);
- par une *décision sur les conditions-cadres* de l'utilisation du crédit, le Parlement peut modifier l'utilisation des ressources attribuées à une enveloppe budgétaire (charges de personnel et de conseil et charges informatiques) dans chaque unité administrative (art. 25, al. 3, LParl);
- par un *mandat demandant la modification du plan financier*, il peut compléter l'arrêté fédéral simple sur le PITF (art. 143, al. 4, LParl).

Le tableau ci-dessous présente une vue d'ensemble des instruments:

Instruments du Parlement pour la gestion des prestations

Budget	Plan financier
Arrêté d'approbation des enveloppes budgétaires du domaine propre de l'unité administrative	*Arrêté confirmant la prise de connaissance du plan intégré des tâches et des finances (PITF)*
Arrêté d'approbation des données soumises en ce qui concerne les objectifs, les indicateurs et les valeurs cibles ainsi que les charges, les revenus et les investissements par groupe de prestations (facultatif)	*Arrêté de modification du plan intégré des tâches et des finances (PITF)* (facultatif
Arrêté d'approbation des conditions-cadres de l'utilisation du crédit dans le domaine propre de l'unité administrative (facultatif)	

En fin de compte, les objectifs assortis d'indicateurs, de valeurs cibles et de valeurs effectives des groupes de prestations indiqués dans le budget avec PITF profitent également à la gestion et au pilotage interne: ils font partie intégrante, avec le calendrier et les étapes du projet, de la convention de prestations (convention d'objectifs) conclue chaque année entre la direction du département et la direction de l'office.

Informations complémentaires:
- Rapport d'évaluation NMG 2021 (lien) et programme d'apprentissage en ligne sur le NMG (lien)
- programme d'apprentissage en ligne sur le NMG: www.efv.admin.ch > Thèmes > Nouveau modèle de gestion NMG

Instruments d'incitation dans le cadre du nouveau modèle de gestion de l'administration fédérale (NMG)

Dans l'enveloppe budgétaire de chaque unité administrative, les charges et les revenus de fonctionnement figurent dans la rubrique concernant le domaine propre. Les unités administratives dont les dépenses ou les recettes d'investissement sont élevées, telles que l'Office fédéral des routes (OFROU) ou l'Office fédéral des constructions et de la logistique (OFCL), reçoivent une enveloppe budgétaire supplémentaire destinée aux investissements. Des crédits hors enveloppes budgétaires peuvent être approuvés pour financer des mesures ou des projets importants (art. 30a LFC). Il s'agit d'accroître la marge de manœuvre opérationnelle dans le domaine propre et de favoriser l'utilisation ciblée des ressources financières, afin de continuer à améliorer l'efficacité et l'économicité de l'administration fédérale:

– *constitution de réserves:* en cas de retard dans la réalisation d'un projet, il est possible de constituer des réserves affectées, qui seront utilisées au cours de l'exercice budgétaire suivant pour la réalisation du projet concerné. Lorsque l'efficacité s'est améliorée ou que les prestations génèrent davantage de revenus, des réserves générales peuvent être constituées en vue du financement de tâches figurant dans le mandat de base. La constitution de réserves générales et de réserves affectées est soumise à l'approbation du Parlement dans le cadre du compte d'État. La dissolution de réserves est du ressort de l'administration;
– *dépassement de crédit en cas de revenus supplémentaires:* les unités administratives sont autorisées à dépasser les charges de fonctionnement ou les dépenses d'investissement inscrites dans l'enveloppe budgétaire pour autant qu'elles couvrent ce dépassement en cours d'exercice par des revenus supplémentaires issus des prestations.

9 Financements spéciaux, fonds spéciaux et autres fonds affectés

Les financements spéciaux et les fonds spéciaux sont utilisés pour affecter des moyens financiers à une tâche spécifique. Les deux fonds spéciaux les plus importants sont le fonds d'infrastructure ferroviaire et le fonds pour les routes nationales et le trafic d'agglomération. Ils servent à financer l'ensemble de l'infrastructure ferroviaire et toutes les tâches de la Confédération en lien avec les routes nationales.

9.1 Aperçu des affectations

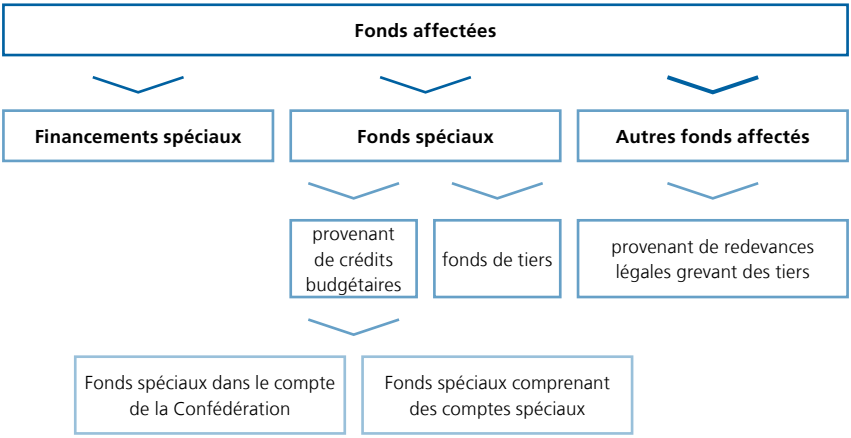
La notion de «fonds affectés» recouvre actuellement différents types de canaux destinés au financement de projets. Le schéma à la page suivante présente les différents types de fonds affectés.

Les financements spéciaux et les fonds spéciaux sont des instruments utilisés pour affecter des moyens financiers à une tâche spécifique. Du point de vue de la politique budgétaire, l'affectation de fonds doit être envisagée avec une grande retenue, car elle est peu transparente et restreint le pilotage des finances fédérales. Il n'existe toutefois pas de règles claires permettant de définir dans quels cas le recours à des modèles de financement spéciaux se justifie. C'est pourquoi il convient de se prononcer au cas par cas, compte tenu des avantages et des inconvénients.

Rapports

Des informations sur tous les financements spéciaux, les fonds spéciaux et les autres fonds affectés sont fournies, outre dans le tome 1 des rapports sur l'état des finances (compte de résultats et bilan, voir le ch. 6.3), dans une documentation complémentaire publiée chaque année. Les rapports peuvent être consultés à l'adresse: www.efv.admin.ch > Rapports financiers > Comptes d'État

Aperçu et définitions



Types de fonds affectés

Financements spéciaux

On entend par financement spécial l'affectation obligatoire de recettes à la réalisation d'une tâche définie. Tel est le cas des recettes issues des taxes d'incitation, comme la taxe sur le CO_2, mais pas des recettes directement attribuables (par ex. les redevances de concession de radiocommunication), car elles ne sont pas liées à des tâches spécifiques. L'affectation de recettes ou la création d'un financement spécial nécessitent une base légale.

Fonds spéciaux

Les fonds spéciaux sont des fonds:

– provenant de crédits budgétaires, en vertu de dispositions légales, ou
– alloués à la Confédération par des tiers qui les ont grevés de charges (par ex. successions, legs ou donations).

Les fonds spéciaux sont juridiquement dépendants. C'est aussi le cas du fonds d'infrastructure ferroviaire (FIF) et du fonds pour les routes nationales et le trafic d'agglomération (FORTA). Ces deux fonds tiennent leur propre comptabilité (compte spécial) comprenant un bilan et un compte de résultats. Celle-ci doit être approuvée séparément par le Parlement.

Autres fonds affectés

Les autres fonds affectés n'ont été ni alloués à la Confédération, ni créés par celle-ci. Il s'agit de la redevance de réception de la radio et de la télévision, dont l'utilisation est affectée conformément à la loi sur la radio et la télévision (LRTV; par ex. les quotes-parts des diffuseurs).

Présentation dans le compte de résultats et dans le bilan de la Confédération

Financements spéciaux

Les recettes et les dépenses (utilisation) liées aux financements spéciaux sont comptabilisées dans le compte de résultats de la Confédération. De même, le patrimoine (actif) et les engagements (passif) des financements spéciaux figurent dans le bilan de la Confédération. Un financement spécial constitue, par conséquent, un sous-ensemble du compte de la Confédération, présenté séparément. Si pour la période considérée, les recettes affectées sont supérieures aux dépenses correspondantes, la différence est créditée au financement spécial. Si les recettes affectées sont inférieures aux dépenses correspondantes, la différence est débitée du financement spécial. Dans le cas des financements spéciaux enregistrés sous les capitaux de tiers, cette opération comptable s'effectue dans le compte de résultats (apport ou prélèvement). Dans le cas des financements spéciaux enregistrés sous le capital propre, les variations sont en revanche transférées au sein du capital propre, au crédit ou au débit du découvert du bilan.

Fonds spéciaux

Contrairement aux financements spéciaux, les fonds spéciaux tiennent une comptabilité propre. À l'exception des comptes spéciaux, les comptes des fonds spéciaux sont présentés dans le compte de la Confédération. Il faut cependant noter que seules les valeurs inscrites au bilan font l'objet de cette présentation. Les charges et les revenus des fonds spéciaux ne figurent pas dans le compte de résultats de la Confédération. Y figurent en revanche les apports aux fonds, qui sont soumis à la procédure d'autorisation des crédits par le Parlement. À l'inverse, les fonds spéciaux qui comprennent des comptes spéciaux (FIF et FORTA, voir les ch. 9.2 et 9.3) sont approuvés séparément par le Parlement; c'est pourquoi ils ne sont pas présentés dans le compte de la Confédération, à l'exception des apports aux fonds.

Autres fonds affectés

Les autres fonds affectés, provenant notamment de la redevance de réception de la radio et de la télévision, sont gérés hors du compte de résultats de la Confédération et ne peuvent donc pas être directement influencés par le Parlement. Réglée dans des lois spéciales, l'utilisation de ces fonds n'est pas soumise à l'approbation du Parlement. Les

entrées et sorties de fonds liées à cette redevance sont comptabilisées dans des comptes du bilan de la Confédération. Ces comptes sont inscrits sous les capitaux de tiers ou sous le capital propre, en fonction de leurs caractéristiques.

Inscription au bilan

La répartition entre les capitaux de tiers et le capital propre s'effectue selon le principe suivant: les fonds figurant au compte de la Confédération sont inscrits sous les capitaux de tiers si ni les modalités, ni le moment de l'utilisation des ressources ne peuvent être influencés. Si la loi accorde au contraire une marge de manœuvre en la matière, les fonds sont inscrits au bilan sous le capital propre.

9.2 Fonds d'infrastructure ferroviaire (FIF)

9.2.1 Bases légales, structure et compétences

L'art. 87a, al. 2, Cst., dispose que l'infrastructure ferroviaire est financée par un fonds et définit les ressources alimentant ce fonds. D'autres sources de financement, temporaires, sont mentionnées à l'art. 196, ch. 3, al. 2, et ch. 14, al. 4, Cst. Le mode de fonctionnement et les procédures du FIF sont définis dans la loi fédérale sur le fonds d'infrastructure ferroviaire (LFIF; RS *742.140*). Le graphique figurant à la page 119 illustre le principe de base du fonctionnement du fonds.

Le FIF a la forme d'un fonds sans personnalité juridique, mais disposant d'une comptabilité propre. Il comporte un compte de résultats, un compte des investissements et un bilan.

Dans le *compte de résultats*, les revenus comprennent les apports sous forme de recettes affectées, les apports provenant du budget général de la Confédération ainsi que les intérêts perçus sur les prêts. Les charges se composent des prélèvements pour l'exploitation, des intérêts passifs sur les engagements et des amortissements d'actifs.

Au *compte des investissements* sont inscrits le remboursement (à titre de recettes) et l'octroi (à titre de dépenses) de prêts (en règle générale, prêts à taux d'intérêt variable et remboursables sous conditions) ainsi que les contributions à des investissements (contributions à fonds perdu) en faveur de la rénovation et modernisation («maintien de la qualité de l'infrastructure») et de l'aménagement du réseau ferroviaire.

Le bilan englobe tous les actifs et tous les engagements du FIF.

Les compétences sont réparties comme suit:
- Le Conseil fédéral fixe le montant des ressources financières destinées au FIF (art. 3, al. 1, LFIF). De plus, il présente la planification financière du fonds à l'Assemblée fédérale en même temps que le budget (art. 8, al. 2, LFIF).
- L'Assemblée fédérale fixe, en même temps que le budget annuel, les montants du FIF à prélever pour l'exploitation et le maintien de la qualité de l'infrastructure, l'aménagement et les mandats de recherche (art. 4, al. 1, LFIF) sous la forme d'un arrêté fédéral simple. Enfin, l'Assemblée fédérale approuve les comptes du FIF (art. 8, al. 1, LFIF).

9.2.2. Mode de fonctionnement du fonds et grandes lignes du financement de l'infrastructure ferroviaire

L'exploitation et l'entretien («exploitation»), le renouvellement ou la modernisation («maintien de la qualité de l'infrastructure») ainsi que la poursuite de l'aménagement de l'infrastructure ferroviaire sont financés exclusivement par le FIF. Celui-ci a également repris les engagements (issus des avances cumulées) du fonds FTP à la fin de 2015. La moitié des apports affectés provenant de la RPLP ainsi que le produit de l'impôt sur les huiles minérales servent à rémunérer et à rembourser l'intégralité des avances du fonds FTP (art. 11 LFIF). Le FIF ne doit pas s'endetter plus que jusqu'à concurrence des avances versées. Il constitue une réserve appropriée destinée à compenser les fluctuations des apports (art. 7 LFIF).

Pour financer ses tâches, il est alimenté par les sources de financement durable suivantes (art. 87a, al. 2 et 3, Cst.; art. 57, al. 1, LCdF):
- deux tiers au plus du produit net de la RPLP;
- un pour mille de la taxe sur la valeur ajoutée (TVA);
- 2 % des recettes issues de l'impôt fédéral direct perçu sur le revenu des personnes physiques;
- 2,3 milliards provenant du budget général de la Confédération, montant qui est indexé à l'évolution du produit intérieur brut réel et du renchérissement (IPC);
- les contributions des cantons à hauteur de 500 millions, indexées à l'évolution du produit intérieur brut réel et du renchérissement (IPC).

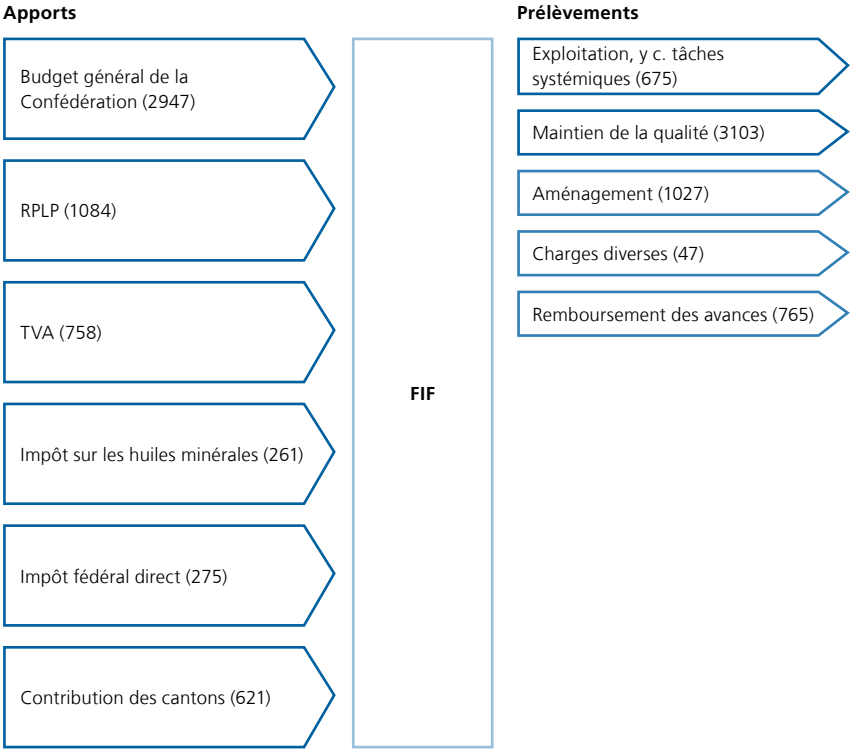
En outre, les ressources suivantes sont affectées au FIF pour une durée limitée (art. 196, ch. 3, al. 2, et ch. 14, al. 4, Cst.):
- un pour-mille de TVA supplémentaire (depuis 2018 et jusqu'à 2030 au plus tard);
- une part du produit net de l'impôt sur les huiles minérales (jusqu'au remboursement intégral des avances) en vertu de l'art. 86, al. 2, let. e, Cst.

Selon l'art. 4, al. 2, LFIF, les prélèvements du FIF doivent couvrir en priorité les besoins liés à l'exploitation et à la maintenance de la qualité des infrastructures ferroviaires. L'Assemblée fédérale approuve, tous les quatre ans, un plafond des dépenses pour ces prélèvements. Les objectifs à atteindre et les fonds octroyés par la Confédération aux 35 exploitants d'infrastructures sont fixés de manière contraignante dans des conventions de prestations quadriennales harmonisées avec ce plafond des dépenses. Pour compenser les coûts non couverts – conformément à leur planification à moyen terme – de l'exploitation et de la maintenance, ces entreprises reçoivent chaque année des indemnités. Étant donné que les investissements de renouvellement nécessaires ne peuvent généralement pas être entièrement financés à partir des amortissements et des réserves de liquidités disponibles, des prêts sans intérêt remboursables conditionnellement sont également versés sur la base des conventions de prestations (art. 51b, LCdF; RS 742.101).

Les mesures en vue de l'aménagement de l'infrastructure ferroviaire sont décidées par l'Assemblée fédérale (art. 48c LCdF). Dans le cadre de ses activités de pilotage des finances, le Parlement accorde les crédits d'engagement nécessaires adaptés à chacune des étapes d'aménagement. Tous les quatre ans, le Conseil fédéral soumet à l'Assemblée fédérale un rapport sur l'état de l'aménagement (art. 48b LCdF). Les mesures d'aménagement sont financées à l'aide de prêts sans intérêt conditionnellement remboursables et destinés à des investissements activables, ainsi que de contributions à fonds perdu destinées à des investissements non activables.

Fonds d'infrastructure ferroviaire

Entre parenthèses: montants prévus au budget 2024 en millions de francs



9.3 Fonds pour les routes nationales et le trafic d'agglomération (FORTA)

9.3.1 Bases légales, structure et compétences

Conformément à l'art. 86, al. 1 et 2, Cst., le financement des routes nationales et des contributions aux mesures visant à améliorer les infrastructures de transport dans les villes et les agglomérations, en lien avec la circulation routière, est assuré par un fonds (moyens affectés). Les détails sont réglés dans la loi fédérale sur le fonds pour les routes nationales et le trafic d'agglomération (LFORTA; RS *725.13*). Le graphique figurant à la page 122 illustre le principe de base du fonctionnement du fonds.

Le FIF a la forme d'un fonds sans personnalité juridique, mais disposant d'une comptabilité propre. Il dispose d'un compte de résultats, d'un compte des investissements et d'un bilan.

Dans le *compte de résultats*, les apports issus des recettes affectées, de même que les fonds de tiers et les autres revenus sont comptabilisés avec les revenus. Les charges comprennent les prélèvements pour l'exploitation, les dépenses, non inscrites à l'actif, destinées aux routes nationales, les moyens réservés à la construction des routes nationales ainsi que les réévaluations pour les contributions aux investissements en faveur du trafic d'agglomération.

Figurent dans le *compte des investissements*, d'une part, les recettes (provenant de ventes de biens-fonds, diverses recettes), d'autre part, les dépenses destinées aux investissements dans les routes nationales ainsi que les contributions aux investissements dans le trafic d'agglomération.

Le *bilan* englobe tous les actifs et tous les engagements du FORTA.

Les compétences sont réparties comme suit:
- Le Conseil fédéral propose à l'Assemblée fédérale, avec le budget, le montant des moyens qui seront affectés au fonds, s'il n'est pas fixé dans la Constitution (art. 4, al. 1, LFORTA). De plus, il présente la planification financière du fonds à l'Assemblée fédérale en même temps que le budget (art. 10, al. 2, LFORTA).
- L'Assemblée fédérale adopte, en même temps que l'arrêté fédéral concernant le budget annuel, un arrêté fédéral simple fixant les sommes du FORTA à prélever pour les routes nationales et le trafic d'agglomération (art. 5, al. 1, LFORTA). Enfin, l'Assemblée fédérale approuve les comptes du FORTA (art. 10, al. 1, LFORTA).

9.3.2 Mode de fonctionnement du fonds

Le FORTA sert à financer toutes les tâches de la Confédération en lien avec les routes nationales ainsi que les contributions fédérales aux infrastructures du trafic d'agglomération.

La Constitution attribue au FORTA les recettes suivantes:
- l'intégralité du produit net de la surtaxe sur les huiles minérales;
- en principe 10 % du produit net de l'impôt sur les huiles minérales (au besoin, ces moyens peuvent être employés pour alléger le budget);
- le produit de l'impôt sur les véhicules automobiles (une partie de cet impôt sera portée au crédit du financement spécial pour la circulation routière en cas de déficit de celui-ci);
- le produit net de la redevance pour l'utilisation des routes nationales (vignette autoroutière);
- la compensation des cantons pour les tronçons NAR;
- d'autres moyens légalement attribués au fonds (par ex. le produit issu de la sanction CO_2 appliquée aux véhicules automobiles légers).

Le fonds dispose, en outre, des recettes provenant de fonds de tiers (contributions des cantons et des communes en faveur, notamment, de l'amélioration de la protection contre le bruit) et issues de l'exploitation des routes nationales (par ex. locations).

Comme il ne peut pas s'endetter, le FORTA constitue une réserve appropriée (art. 9, al. 1 et 2, LFORTA). Une telle réserve est constituée lorsque les montants figurant dans le compte de résultats au titre de moyens financiers réservés à la construction des routes nationales sont supérieurs aux dépenses d'investissement effectives consenties à cette fin.

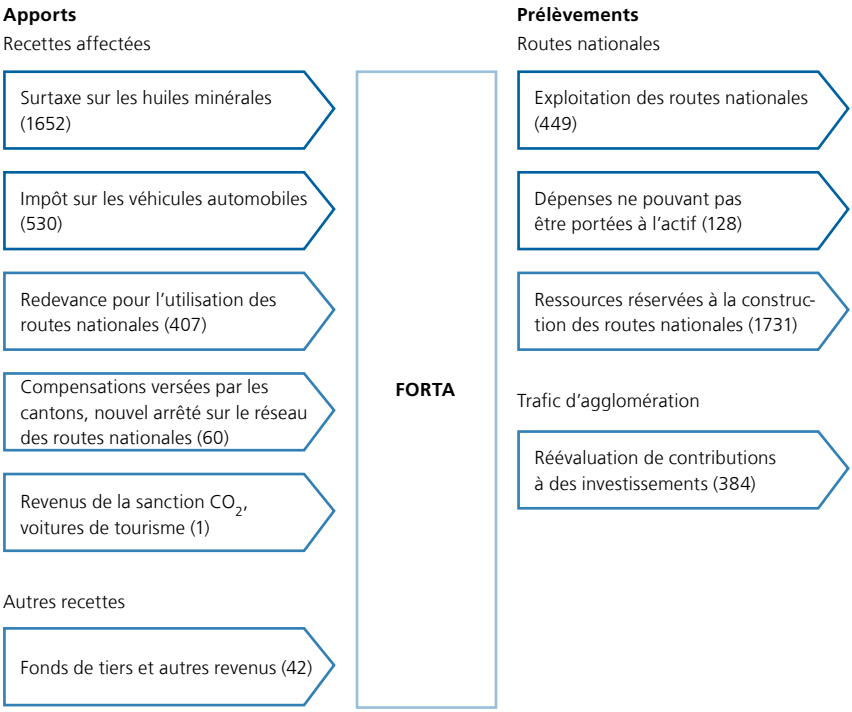
Dans le cadre de son activité de pilotage des finances, l'Assemblée fédérale approuve, en général tous les quatre ans, les crédits d'engagement nécessaires aux aménagements destinés à l'adaptation des capacités et aux projets importants portant sur le réseau existant des routes nationales ainsi qu'aux contributions aux investissements de la Confédération dans le trafic d'agglomération. Un plafond des dépenses en faveur de l'exploitation, de l'entretien et des aménagements destinés à l'adaptation des routes nationales est également soumis tous les quatre ans à l'Assemblée fédérale.

Conformément à l'art. 5, al. 2, LFORTA, les prélèvements effectués sur le FORTA au profit des routes nationales doivent couvrir en priorité les besoins relatifs à leur exploitation et à leur entretien.

En raison de la part croissante des voitures électriques dans l'ensemble du parc automobile, les recettes de l'impôt sur les huiles minérales grevant les carburants diminuent. À terme, elles ne suffiront plus à assurer le financement des routes. C'est pourquoi il est prévu d'introduire, au plus tard en 2030, une taxe sur les véhicules électriques. À l'heure actuelle, ces derniers ne contribuent pas de manière substantielle au financement des routes.

Fonds pour les routes nationales et le trafic d'agglomération

Entre parenthèses: montants prévus au budget 2024 en millions de francs



10 Gouvernement d'entreprise de la Confédération

La Confédération gère actuellement 22 entités devenues autonomes (entreprises et établissements) au moyen d'objectifs stratégiques. En publiant deux rapports sur le gouvernement d'entreprise (en 2006 et 2009), le Conseil fédéral a posé les bases d'une politique de propriétaire cohérente, qu'il continue de développer progressivement depuis lors. Le gouvernement d'entreprise de la Confédération fixe les critères qui fondent les décisions relatives à une externalisation et à un pilotage efficace d'unités externalisées.

La Confédération remplit les tâches qui lui sont attribuées par la Constitution et la loi. L'accomplissement de tâches publiques incombe en principe à l'État. La loi peut cependant confier des tâches de l'administration à des organismes et à des personnes de droit public ou de droit privé qui sont extérieurs à l'administration fédérale (art. 178, al. 3, Cst., et art. 2, al. 4, de la loi sur l'organisation du gouvernement et de l'administration [LOGA]). La délégation de tâches à des entités devenues autonomes présuppose une base légale formelle suffisante, un intérêt public, la proportionnalité, la garantie de la protection juridique (de base) ainsi que la surveillance de l'État visant à assurer l'exécution régulière des tâches.

L'externalisation de l'accomplissement de tâches n'affranchit toutefois pas la Confédération de ses responsabilités. La responsabilité (directe) de celle-ci quant à l'exécution se transforme en responsabilité (indirecte) en matière de garantie. La responsabilité de la Confédération en matière de garantie de l'exécution des tâches (objectifs relevant de la politique d'approvisionnement, objectifs économiques, de sécurité ou institutionnels, par ex.) justifie la propriété de l'État.

Depuis la fin des années 1990, la Confédération a externalisé et rendu ainsi autonomes sur le plan juridique plusieurs unités de l'administration fédérale centrale qui accomplissent des tâches en son nom. Après une première période empirique, le Parlement et le Conseil fédéral ont constaté que la politique de la Confédération en tant que propriétaire devait être plus cohérente afin que les décisions d'externalisation puissent être prises avec pondération et que les entités devenues autonomes puissent être pilotées et surveillées de manière efficace. Le Conseil fédéral a répondu à cette demande par son rapport de 2006 sur le gouvernement d'entreprise (FF 2006 7799) et son rapport complémentaire de 2009 (FF 2009 2299). En établissant un rapport complémentaire,

le Conseil fédéral a précisé les principes directeurs énoncés dans le premier rapport et répondu à plusieurs questions que le Parlement avait soulevées lors de l'examen du rapport initial.

Les deux rapports répondent essentiellement aux trois questions suivantes:

- Quelles tâches de l'administration fédérale centrale se prêtent-elles à une externalisation? (typologie des tâches)
- Quelle forme juridique et quel modèle de gestion la Confédération doit-elle attribuer à ses entités devenues autonomes, en tant que propriétaire de ces dernières? (un modèle de gestion, 37 principes directeurs)
- Comment la Confédération doit-elle s'organiser pour assumer au mieux ses rôles et ses intérêts et pour trancher de manière transparente en cas de conflits d'intérêts? (répartition des rôles et compétences)

Le gouvernement d'entreprise de la Confédération concerne les entités pour lesquelles le Conseil fédéral fixe des objectifs stratégiques en vertu de l'art. 8, al. 5, LOGA. Les rapports mentionnés n'ont pas examiné les autres formes de répartition des tâches entre les pouvoirs publics et le secteur privé.

Par analogie, certains principes directeurs peuvent être appliqués à d'autres entités organisées de manière paritaire (SUVA, PUBLICA, Compenswiss). La structure de celles-ci, qui prévoit une représentation des employés et des employeurs, vise à assurer un équilibre. Dans ce cas, la Confédération ne peut pas tenir le rôle de propriétaire, comme elle le fait dans le cadre du gouvernement d'entreprise, ces entités étant soumises à des conditions-cadres particulières (SCH, fondations de droit privé et de droit public) ou ne sont pas juridiquement autonomes (commissions dotées de compétences décisionnelles). Ces unités n'entrent pas dans le portefeuille des entités régies par le gouvernement d'entreprise de la Confédération (voir le ch. 9.6).

Depuis le rapport publié en 2006, le Conseil fédéral a développé de manière systématique sa politique du propriétaire, notamment en appliquant les mesures suivantes:

- il a mis en œuvre les conclusions des deux rapports (2006 et complément de 2009); les entreprises et les établissements sont organisés et gérés en grande partie selon les 37 principes directeurs.
- il a soumis, en 2018, à un audit externe le pilotage des entreprises liées à la Confédération. L'accent a été mis sur les entreprises qui fournissent principalement des prestations sur le marché, à savoir La Poste, RUAG, les CFF et Swisscom. Le rapport d'experts sur le gouvernement d'entreprise (rapport d'experts 2019) est parvenu à une conclusion globalement positive, tout en émettant des recommandations visant

à apporter des améliorations sur certains points. Le Conseil fédéral a discuté de ces recommandations et mis en œuvre les mesures correspondantes (voir le communiqué du 26 septembre 2019).

– en 2021, le Conseil fédéral a adopté le rapport intitulé «La stratégie du propriétaire pour les entités de la Confédération devenues autonomes», rédigé en réponse au postulat 18.4274 de l'ancien conseiller aux États Fabio Abate (ci-après: rapport Abate). Le rapport examine la stratégie de propriétaire pour les entités de la Confédération devenues autonomes et les expériences acquises lors de la mise en œuvre de cette stratégie. Les stratégies du propriétaire ont fait leurs preuves. En se fondant sur les conclusions du rapport, le Conseil fédéral a mis à jour et modifié trois principes directeurs de la Confédération en matière de gouvernement d'entreprise. Le rapport Abbate rend par ailleurs compte de la mise en œuvre des mesures proposées dans le rapport d'experts 2019.

Quelques cantons et la Principauté de Liechtenstein ont inscrit les principes du gouvernement des entreprises publiques dans une loi. Dans le rapport Abate, le Conseil fédéral s'est également prononcé sur la question d'une loi régissant le gouvernement d'entreprise au niveau fédéral. Il estime que la valeur ajoutée n'en serait que faible. Une telle loi devrait être rédigée en termes généraux, ce qui la rendrait trop peu spécifique pour les cas individuels et donc sans effet. Le système actuel avec des principes directeurs, des rapports, etc., permet une plus grande souplesse et une meilleure prie en compte de points précis. Par ailleurs, le Parlement dispose déjà d'importantes possibilités d'influence (voir le ch. 9.5).

Les bases élaborées par l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE) jouent un rôle essentiel pour le gouvernement d'entreprise de la Confédération et son développement continu. Il faut citer en particulier les lignes directrices sur la gouvernance des entreprises publiques définies par l'OCDE. Celle-ci révise actuellement les principes directeurs définis en 2015. L'AFF accompagne activement ces travaux.

Le domaine d'activité et l'environnement des unités devenues autonomes sont en constante évolution. Les changements que cela implique doivent être identifiés et pris en compte dans le cadre de vérifications régulières selon le principe directeur 17. Celles-ci visent à contrôler périodiquement la conformité avec les principes en vigueur du gouvernement d'entreprise, la stratégie du propriétaire, et l'intérêt public que présente l'exécution des tâches par l'entité devenue autonome (voir les ch. 9.3 et 9.7). Les résultats font l'objet d'un rapport à l'attention des commissions de gestion et des finances. En conséquence de l'évolution continue ou des résultats de la vérification, les unités devenues autonomes peuvent être réorientées ou privatisées. Ainsi, le centre de profit alcosuisse a été privatisé en 2018 et les fonctions souveraines de l'ancienne

Régie fédérale des alcools ont été intégrées à l'Administration fédérale des douanes (aujourd'hui Office fédéral de la douane et de la sécurité des frontières). En outre, la dissociation des activités de RUAG a été achevée en 2022 et la BGRB Holding SA a été dissoute. De plus, la privatisation de RUAG International progresse.

10.1 Typologie des tâches

Depuis 2006, les décisions relatives aux externalisations s'appuient sur une typologie des tâches développée dans le cadre des rapports sur le gouvernement d'entreprise. Cette systématique répartit toutes les tâches de la Confédération en quatre groupes de tâches se prêtant plus ou moins bien à une externalisation:

- Les *tâches ministérielles*: ces tâches comprennent notamment la préparation des dossiers politiques et la mise en œuvre des décisions politiques, a fortiori si des interventions dans des droits fondamentaux sont requises (par ex. sécurité intérieure et extérieure). Ces tâches ne se prêtent pas à une externalisation, parce qu'elles nécessitent un étroit suivi et une importante légitimation politique. Comme elles doivent être coordonnées avec d'autres tâches, leur exécution se fait, en outre, plus efficacement au sein de l'administration fédérale.
- Les *prestations à caractère monopolistique* comprennent une gamme hétérogène de services, notamment dans le domaine de la formation et de la culture, mais également dans les domaines de la navigation aérienne et de la météorologie ou encore de l'assurance contre les risques à l'exportation. Ces prestations correspondent généralement aux exigences du marché et peuvent souvent être fournies par des prestataires privés également. Toutefois, elles ne satisfont pas entièrement la demande sur les marchés concernés: ces prestations ne pouvant être qu'en partie financées par des recettes ou des émoluments, elles sont proposées sur le marché dans une trop faible mesure ou n'atteignent pas le niveau de qualité souhaité (par ex. dans le domaine de la culture). D'autre part, ces prestations sont parfois, pour des raisons de coordination, assumées délibérément par un seul prestataire (par ex. les services de navigation aérienne). Les lacunes qui en découlent sur le marché sont corrigées par le biais d'une offre publique de type monopolistique. De plus, le fait d'agir en son nom et de disposer d'une gestion propre peut constituer un facteur important pour assurer le succès des prestations fournies (réputation, flexibilité), ce qui justifie l'octroi d'une autonomie juridique à ces fournisseurs de services. Ces prestations se prêtent à une externalisation, dans la mesure où elles ne requièrent que peu de coordination et que le potentiel de synergie avec d'autres tâches de la Confédération est faible. L'exécution de ce type de tâches externalisées exige cependant un pilotage politique étroit, étant donné que la plupart d'entre elles sont financées par des fonds publics.
- Les *prestations fournies sur le marché* sont, dans la plupart des cas, pilotées en fonction de l'offre et de la demande (par ex. prestations dans les domaines de la télécommunication ou des services postaux). Ces prestations se prêtent à une externalisation, car leur fournisseur doit disposer d'une grande indépendance pour pouvoir opérer avec succès sur le marché.

– Les *tâches de surveillance d'activités dans le domaine de l'économie ou de la sécurité* relèvent en grande partie de la puissance publique. Tout comme la jurisprudence, elles doivent être exécutées hors de toute influence de la part du monde politique dans le domaine opérationnel (par ex. surveillance des marchés financiers). L'externalisation de ces tâches a pour effet de renforcer l'indépendance requise pour leur exécution.

Établir une typologie des tâches n'est pas une stratégie d'externalisation devant être appliquée mécaniquement. Il s'agit, au contraire, de proposer une aide en vue des décisions d'externalisation, qui indique, au moyen de critères objectifs, quelles tâches se prêtent ou non à une externalisation. Une telle typologie sert, en outre, de référence au moment du choix de la forme juridique et du mode de pilotage des entités devenues autonomes. Elle permet à la Confédération de régler et de gérer uniformément des tâches identiques ou similaires.

10.2 Gestion et principes directeurs

L'externalisation de l'exécution des tâches n'affranchit pas la Confédération de ses responsabilités. Sa responsabilité directe quant à l'exécution se transforme alors en responsabilité indirecte en matière de garantie. La responsabilité de la Confédération d'assurer à tout moment l'accomplissement des tâches dans les limites définies par la loi et de maintenir la productivité de l'entreprise à long terme justifie la propriété de l'État d'entités devenues autonomes. En revanche, la Confédération n'a le droit ni d'acquérir ni de détenir des participations à des fins de placement dans des entreprises à but lucratif (art. 62, al. 2, LFC).

Fondements juridiques

Fixés sur le long terme, les éléments fondamentaux du pilotage sont généralement ancrés *au niveau légal* (loi d'organisation) et font par conséquent l'objet de délibérations parlementaires. Ils englobent notamment les objectifs de l'entité devenue autonome et la description des tâches légales (pour les entreprises proches de la Confédération, notamment le mandat de service universel); ensuite, le choix de la forme juridique, la structure des organes de la société, la gestion évolutive (au moyen d'objectifs stratégiques), la responsabilité, la structure financière ainsi que les mécanismes de contrôle du Conseil fédéral en tant que propriétaire.

Les besoins en matière de réglementation sont ainsi planifiés dès le moment du choix de la forme juridique qui sera attribuée à une entité. Tandis que les bases de gestion des sociétés anonymes privées ou de droit public sont en grande partie fixées dans le code des obligations, les établissements disposent, quant à eux, de nombreuses formes organisationnelles possibles.

Les rapports sur le gouvernement d'entreprise présentent ainsi un modèle de gestion définissant des principes de gestion spécifiques et propres à chaque type de tâches. Le Conseil fédéral a condensé ce modèle, conçu comme un ensemble de directives législatives, en 37 principes directeurs devant être pris en compte lors du choix de la forme juridique des entités de la Confédération devenues autonomes:

- Le principe n° 1 concerne le choix de la forme juridique des entités devenues autonomes. Il prévoit que celles-ci doivent, en principe, revêtir la forme d'un établissement. La société anonyme de droit privé ne doit être réservée qu'aux entreprises principalement actives sur le marché.
- Les principes n° 2 à 8 traitent des organes. Ces derniers doivent disposer de structures légères et faire preuve du professionnalisme requis.

- Le principe n° 9 prévoit que la Confédération ne doit plus être représentée qu'à titre exceptionnel dans les conseils d'administration par des personnes recevant des instructions.
- Les principes n° 10 à 12 sont consacrés à la responsabilité.
- Les principes n° 13 à 15 portent sur les compétences spécifiques pouvant être accordées aux entités de la Confédération devenues autonomes (compétence législative, participations, prestations commerciales annexes).
- Les principes n° 16 et 17 exigent que le Conseil fédéral pilote les entités devenues autonomes à l'aide d'objectifs stratégiques se référant aussi bien aux tâches qu'à l'entreprise. En outre, le Conseil fédéral doit vérifier régulièrement la conformité avec les principes en vigueur du gouvernement d'entreprise, la stratégie du propriétaire, et l'intérêt public que présente l'exécution des tâches par l'entité en question.
- Les principes n° 18 à 22 traitent des contrôles et des mesures à prendre en cas de dysfonctionnements. D'une part, ils énumèrent explicitement les possibilités de sanction et les bases des contrôles du Conseil fédéral. D'autre part, la teneur et la forme des rapports sont systématisées.
- Les principes n° 23 à 28 concernent les finances des entités devenues autonomes (dotation en capital, mode de financement, utilisation des bénéfices et assujettissement).
- Les principes n° 29 à 37 portent sur les questions de statut du personnel (de droit public ou privé) et de prévoyance professionnelle.

Bien que ces principes directeurs ne soient pas juridiquement contraignants, ils doivent être suivis par l'administration lors de la préparation de futures externalisations de tâches et de l'autonomisation juridique d'unités, sauf si des motifs pertinents justifient un écart (principe «appliquer ou expliquer»). Ces principes ont contribué à une large harmonisation formelle et matérielle de la législation des différentes entités au cours de ces dernières années.

Afin de concrétiser les principes directeurs et de soutenir les services propriétaires, l'AFF a élaboré différents modèles qu'elle continue de développer. En font partie deux lois-types d'organisation commentées, destinées aux établissements qui fournissent des prestations à caractère monopolistique ainsi qu'à ceux qui exercent une surveillance dans le domaine de l'économie ou de la sécurité, un projet-type d'objectifs stratégiques, un modèle du profil d'exigences applicable aux conseils d'administration ou aux conseils d'institut, un modèle de statuts concernant les rémunérations des cadres du plus haut niveau des entreprises proches de la Confédération ainsi qu'un modèle applicable aux rapports sur la réalisation des objectifs stratégiques (voir www.efv.admin.ch > Thèmes > Politique budgétaire, Bases > Gouvernement d'entreprise > Bases).

Objectifs stratégiques

Les *objectifs stratégiques* constituent le principal instrument de pilotage évolutif, que le Conseil fédéral adopte à l'intention du conseil d'administration ou du conseil de l'institut pour une période de quatre ans. Les objectifs stratégiques se fondent sur les dispositions fixant le but et les tâches fixées par le Parlement et ancrées dans la loi, qu'ils concrétisent en considération des défis actuels externes auxquels les entités devenues autonomes sont confrontées. Le Parlement peut participer en chargeant le Conseil fédéral de fixer les objectifs stratégiques ou de les modifier (art. 28 LParl). Les objectifs stratégiques contiennent à la fois des directives relatives au développement de l'entreprise (objectifs se référant à l'entreprise) et à l'accomplissement des tâches confiées (objectifs se référant aux tâches). Le propriétaire n'est pas autorisé à intervenir dans les activités opérationnelles. Les objectifs stratégiques incluent les thèmes que le Conseil fédéral considère comme stratégiques.

Ils doivent être étayés par des chiffres clés et des indicateurs. Ils constituent une référence pour l'établissement par les entités devenues autonomes des rapports annuels sur la réalisation des objectifs. Ces rapports sont établis à l'intention du Conseil fédéral, qui informe ensuite le Parlement. Le rapport permet la transparence des comptes et la comparaison des objectifs et des résultats sur plusieurs années. De ce fait, les objectifs stratégiques constituent également une référence importante pour la haute surveillance parlementaire.

Entretiens avec le propriétaire

Le Conseil fédéral dispose d'un troisième instrument de pilotage essentiel: les entretiens avec le propriétaire. Menés entre deux et quatre fois par année et réunissant généralement des représentants de la Confédération et des membres de la direction de l'entité devenue autonome, ces entretiens font l'objet d'un procès-verbal. L'entité concernée doit fournir au préalable les informations nécessaires au propriétaire. Ces entretiens servent à établir un rapport intermédiaire concernant l'atteinte des objectifs fixés, à discuter des dossiers représentant une importance stratégique pour le propriétaire, à examiner des questions actuelles et à aborder les enjeux à venir. Ils permettent également d'évaluer, de discuter et de résoudre les éventuels conflits entre les objectifs d'un point de vue global.

Autres instruments

D'autres instruments pouvant être utilisés à des fins de pilotage des unités autonomes sont fournis par le droit de la société anonyme (entreprises proches de la Confédération, art. 620 ss du code des obligations) ou par des lois qui se réfèrent à ce dernier (établissements). Il s'agit, en particulier, de la sélection et de la décharge du conseil d'administration ou du conseil d'institut ainsi que de l'organe de révision, de l'approbation du rapport d'activité et des possibilités d'influence et de contrôle dans le domaine de la rémunération des organes de direction.

10.3 Stratégie du propriétaire

La notion de «stratégie du propriétaire» désigne un plan global de l'État préalable aux objectifs stratégiques du Conseil fédéral et à la stratégie d'entreprise ou d'institut. Cette stratégie permet au propriétaire, c'est-à-dire à l'exécutif en tant qu'organe, de définir, dans le cadre fixé par la loi (règlement du but et des tâches, notamment), ses intentions, notamment en ce qui concerne l'orientation souhaitée pour le développement de l'entité, certaines conditions-cadres, ses priorités et les valeurs qu'il entend poursuivre avec sa participation. Elle englobe aussi le rôle de l'État et l'intérêt public à l'accomplissement des tâches par l'entité devenue autonome.

La stratégie de propriétaire de la Confédération comprend l'ensemble des attentes, des objectifs et des valeurs de la Confédération vis-à-vis des entités devenues autonomes, les règles selon lesquelles l'État assume son rôle de propriétaire, et la répartition des responsabilités au sein de l'administration fédérale. Pour chaque entité, cette stratégie découle des prescriptions légales (Constitution, lois, ordonnances), des explications figurant dans les documents de référence (messages, principes directeurs, rapports) et, dans certains cas, également des conventions de prestations et des concessions. Les stratégies de propriétaire des entités ne sont donc pas réunies dans un document central, mais résultent de différentes sources. Elles font notamment l'objet d'un contrôle régulier conformément au principe directeur n° 17 du gouvernement d'entreprise.

À l'échelon de la Confédération, on ne fait généralement pas de distinction explicite entre «stratégie du propriétaire» et «objectifs stratégiques» et ces termes sont parfois employés, de manière erronée, comme des synonymes. Leur principal élément de différenciation, c'est que la «stratégie du propriétaire» s'adresse en fait à l'État en lui servant de guide en tant que stratégie globale. Quant aux «objectifs stratégiques», ils sont définis pour l'entité devenue autonome. Ils réunissent les directives juridiques et politiques visant l'accomplissement des tâches et le développement et constituent ainsi la base sur laquelle les organes de direction élaborent leur stratégie d'entreprise ou d'institut.

10.4 Répartition des responsabilités dans le modèle de propriétaire

Vis-à-vis des entités devenues autonomes, la Confédération assume des fonctions variées présentant chacune des intérêts spécifiques. Elle n'est pas seulement le propriétaire de ces entités, mais elle garantit également la fourniture des prestations et joue le rôle de client (bénéficiaire de prestations), d'organe de surveillance ou de régulateur du marché. Conformément aux règles relatives à un gouvernement d'entreprise efficace, il convient de séparer ces différents rôles au niveau institutionnel, afin que les éventuels conflits d'intérêts puissent être empêchés ou au moins identifiés et résolus de manière transparente.

La politique de la Confédération en tant que propriétaire a pour acteurs principaux le Parlement, le Conseil fédéral ainsi que les services propriétaires de l'administration fédérale. Vis-à-vis des entités devenues autonomes, le Conseil fédéral assume la fonction de propriétaire. Il peut compter sur le soutien des services propriétaires, qui préparent et coordonnent les dossiers concernés. Ce sont, en général, les secrétariats généraux ayant le lien matériel le plus étroit avec les entités devenues autonomes qui exercent les droits du propriétaire; le cas échéant, l'AFF peut assumer ce rôle. Le département compétent peut déléguer cette tâche à un secrétariat d'État ou à un office s'il n'y a pas de conflits d'intérêts (notamment en matière de réglementation, de surveillance technique, de commande de prestations, d'octroi de subventions, etc.).

La répartition interne à l'administration des compétences dans le modèle de propriétaire dépend de l'importance de l'entité devenue autonome: on distingue le pilotage dit «modèle dual» du pilotage dit «modèle décentralisé».

– Dans le modèle dit dual, le département concerné et l'AFF se répartissent la responsabilité pour les entreprises fournissant des prestations sur le marché (Swisscom, CFF,La Poste, RUAG) et pour les établissements fournissant des prestations à caractère monopolistique, qui sont fortement dépendantes des subventions (par ex. le domaine des EPF et l'ASRE) ou revêtent, pour d'autres raisons,

– Pour les autres entités fournissant des prestations à caractère monopolistique et les entités assumant des tâches de surveillance de l'économie ou de la sécurité, le département concerné assume la défense des intérêts du propriétaire (modèle décentralisé). Dans ce dernier modèle, l'AFF est consultée ponctuellement, notamment en raison de ses compétences en matière de questions de financement (par ex. dotation en capital, caisse de pensions, responsabilité, tenue des comptes), tandis que les questions relevant de la politique du personnel et de la prévoyance sont traitées par l'OFPER.

L'art. 24a OLOGA précise les dispositions régissant la surveillance et le pilotage des entités devenues autonomes, alors que l'annexe 3 de cette même ordonnance détaille les responsabilités pour chacune de ces entités. Cette disposition a été introduite dans le cadre du développement du gouvernement d'entreprise de la Confédération en 2022.

Toutes ces activités du Conseil fédéral sont surveillées par le Parlement, qui exerce la haute surveillance.

10.5 Participation du Parlement et haute surveillance

Dans la loi fédérale du 17 décembre 2010 relative à la participation de l'Assemblée fédérale au pilotage des entités devenues autonomes (FF 2010 8211), le Parlement a fixé les dispositions relatives à sa haute surveillance exercée sur la politique de propriétaire du Conseil fédéral:

- le Conseil fédéral est tenu de piloter par le biais d'objectifs stratégiques les entités devenues autonomes (art. 8, al. 5, LOGA);
- il est tenu d'adresser périodiquement au Parlement un rapport sur la réalisation des objectifs stratégiques fixés (art. 148, al. 3bis, LParl);
- le Parlement est habilité à charger le Conseil fédéral de fixer ou de modifier des objectifs stratégiques (art. 28, al. 1 et 1bis, LParl).

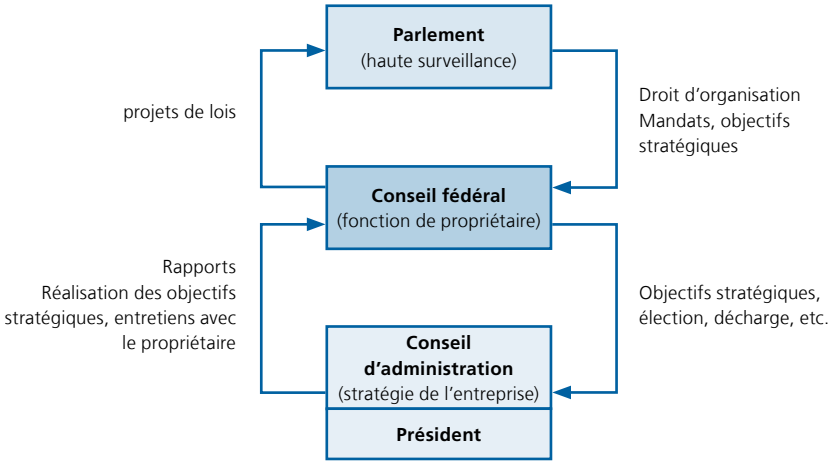
À cet effet, les deux éléments centraux sont:

- l'établissement de rapports: depuis 2012, le Conseil fédéral adresse au Parlement un rapport sur la réalisation des objectifs stratégiques fixés pour les entités devenues autonomes. Il dispose à cet effet de deux modules de rapports: le rapport succinct résume les principaux résultats. Il concerne l'ensemble des entités et est publié annuellement sur le site Internet de l'AFF et des services propriétaires. Le rapport détaillé informe plus en détail sur la réalisation des objectifs. De nature confidentielle, il est établi exclusivement à l'intention des commissions de surveillance (commissions de gestion et commissions des finances). Il est établi chaque année pour les entités présentant une plus grande importance politique et économique et à la fin de la durée de validité des objectifs stratégiques pour les autres entités plus petites (c'est-à-dire à un rythme quadriennal). Avec les rapports de gestion des conseils d'administration ou des conseils d'institut des entités autonomes, ces rapports constituent la base pour les délibérations du Conseil fédéral en matière de politique de propriétaire au sein des commissions de surveillance.

– la participation du Parlement dans la définition des objectifs stratégiques constitue l'autre élément central dans ce contexte. L'art. 8, al. 5, LOGA, dispose que, si cela s'avère opportun, le Conseil fédéral doit piloter les entités devenues autonomes en leur fixant des objectifs stratégiques. C'est pourquoi le Parlement doit disposer d'instruments adéquats pour influer sur la définition de ces objectifs si nécessaire. Il est ainsi habilité à charger le Conseil fédéral de fixer ou de modifier des objectifs stratégiques (art. 28, al. 1 et 1bis, LParl). Ces mandats peuvent prendre la forme d'une motion ou d'un postulat. Lorsqu'ils sont de portée majeure et plus complexes, le Parlement peut aussi prendre un «arrêté de principe et de planification» sous forme d'un arrêté fédéral (simple). Aux termes de l'art. 28, al. 4, LParl, le Conseil fédéral doit exposer les motifs de tout écart d'un mandat ou d'un arrêté de principe et de planification.

En résumé, le Parlement dispose des instruments suivants lui permettant d'influencer les objectifs et d'exercer sa surveillance: le pouvoir de légiférer dans le domaine (1) des actes législatifs spécifiques (réglementation des conditions-cadres, du service public et du financement) et (2) des règlements d'organisation (définition de l'organisation, du pilotage et de la surveillance des unités), (3) la définition et la modification des objectifs stratégiques et (4) l'établissement de rapports. Le Parlement est ainsi en mesure d'exercer la haute surveillance sur la politique de propriétaire de la Confédération et d'en influencer le pilotage et le contrôle si cela se révèle nécessaire. Dans ce cadre, la séparation des pouvoirs entre le législatif et l'exécutif reste garantie.

Le circuit de gestion des acteurs concernés (Parlement, Conseil fédéral et entreprise) peut être représenté schématiquement comme suit:



10.6 Portefeuille

Le portefeuille des entités autonomes, contrôlées par la Confédération conformément à l'art. 8, al. 5, LOGA, comprend actuellement 22 entreprises et établissements:

- *surveillance d'activités relevant de l'économie ou de la sécurité*: Autorité fédérale de surveillance des marchés financiers (FINMA), Autorité fédérale de surveillance en matière de révision (ASR), Institut suisse des produits thérapeutiques (Swissmedic), Inspection fédérale de la sécurité nucléaire (IFSN), Service suisse d'attribution des sillons (SAS);
- *prestations à caractère monopolistique*: domaine des EPF, Skyguide SA, Assurance suisse contre les risques à l'exportation (SERV), Musée national suisse (MNS), Pro Helvetia, Institut fédéral de la propriété intellectuelle (IPI), Institut fédéral de métrologie (METAS), Haute école fédérale en formation professionnelle (HEFP), Fonds suisse d'investissement pour les marchés émergents (SIFEM SA), Identitas SA, Agence suisse pour l'encouragement de l'innovation (Innosuisse), Institut suisse de droit comparé (ISDC);
- *prestations fournies sur le marché*: Swisscom SA, La Poste Suisse SA, Chemins de fer fédéraux (CFF SA), RUAG MRO Holding SA, RUAG International Holding SA.

La dissociation des activités de RUAG a été achevée au 1er janvier 2022. Les activités de la société RUAG MRO Holding SA sont en grande partie destinées à l'armée, alors que la société RUAG International Holding SA opère entièrement sur le marché. La privatisation des domaines d'affaires de RUAG à vocation internationale est en cours. En outre, les bases juridiques de l'Agence suisse pour la promotion des échanges et de la mobilité (Movetia) font l'objet de travaux en vue de l'intégration de celle-ci dans le portefeuille de la Confédération.

Surveillance de l'économie et de la sécurité	Prestations à caractère monopolistique	Prestations fournies sur le marché
– FINMA	– Domaine des EPF	– La Poste
– Swissmedic	– HEFP	– RUAG MRO
– ASR	– Innosuisse	– RUAG International
– IFSN	– Musée national suisse	– Swisscom
– Service d'attribution des sillons	– Pro Helvetia	– CFF
	– METAS	
	– SIFEM	
	– IPI	
	– Identitas	
	– SERV	
	– Skyguide	
	– ISDC	

10.7 Développements

L'AFF développe en permanence les bases conceptuelles du gouvernement d'entreprise de la Confédération. En outre, divers travaux de mise en œuvre sont en cours, notamment à la suite du rapport en réponse au postulat Abate (18.4274). Ainsi, l'obligation pour les entreprises de rendre des comptes à la Confédération a été renforcée dans les domaines de la gestion des risques et de la conformité (compliance). À cet effet, un nouvel objectif standard a été élaboré pour les objectifs stratégiques. Cet objectif standard sera introduit dans toutes les unités lors du renouvellement de leurs objectifs stratégiques. La vérification de son application fait l'objet d'un audit indépendant une fois par période stratégique. L'AFF soutient les services propriétaires et les entités devenues autonomes dans la mise en œuvre de cet objectif.

En complétant le principe directeur n° 17, le rapport Abate a posé en 2021 les bases d'un nouveau développement important. Désormais, le Conseil fédéral vérifiera régulièrement, dans le cadre de l'élaboration des objectifs stratégiques, la conformité avec les principes en vigueur du gouvernement d'entreprise, la stratégie du propriétaire, et l'intérêt public que présente l'exécution des tâches par l'entité devenue autonome. Ces vérifications auront en principe lieu tous les huit ans et leurs résultats devront être pris en compte dans le développement stratégique des entités concernées. En mai 2023, le Conseil fédéral a défini les conditions-cadres applicables à ces vérifications, qui doivent être effectuées par les services propriétaires des départements en collaboration avec l'AFF. L'objectif de la vérification périodique est de permettre aux services compétents de procéder à une analyse critique des entités devenues autonomes eu égard à l'accomplissement de leurs tâches et à la stratégie du propriétaire, de sorte que les défis, les évolutions et les écarts possibles par rapport à la stratégie du propriétaire puissent être identifiés suffisamment tôt dans toutes les unités devenues autonomes et les modifications nécessaires effectuées en temps utile.

En outre, les différents modèles et documents d'aide doivent être mis à jour et développés. De même, la présentation du rapport annuel consolidé sera examinée et revue, ces travaux n'en étant toutefois qu'à leurs débuts.

11 Trésorerie

La Trésorerie fédérale veille à assurer en tout temps la solvabilité de la Confédération. À cette fin, elle assure l'accès de la Confédération au marché monétaire et au marché des capitaux et gère les liquidités à court terme. Une de ses autres tâches principales consiste à couvrir de façon centralisée les besoins en monnaies étrangères des unités administratives.

La Trésorerie fédérale, qui est gérée par l'Administration fédérale des finances (AFF), veille à ce que la Confédération soit toujours en mesure d'effectuer ses paiements (art. 60, al. 1, LFC). Il en résulte trois tâches principales pour la Trésorerie fédérale:

– *gestion de la dette:* couvrir les besoins de financement de la Confédération en acquérant des fonds sur le marché monétaire et le marché des capitaux à un coût aussi avantageux que possible et à un niveau de risque acceptable;
– *gestion des liquidités*: garantir la disponibilité de réserves adéquates en moyens de trésorerie pour parer aux variations des liquidités; effectuer de manière sûre et conforme au marché des placements de liquidités à court terme et assurer la couverture à court terme de défauts de liquidités;
– *gestion des devises:* acquérir et gérer des devises de façon centralisée afin de garantir la sécurité en termes de planification.

Publié chaque année et destiné en premier lieu au Conseil fédéral, à la Délégation des finances et au Contrôle fédéral des finances, le rapport d'activité de la Trésorerie fédérale décrit les stratégies de gestion de la dette, des liquidités et des devises, ainsi que les résultats obtenus à ce titre par la Confédération. Il est rendu accessible au public une fois que ces organes en ont pris connaissance.

11.1 Gestion de la dette

Pour couvrir les besoins financiers de la Confédération, la Trésorerie peut emprunter de l'argent sur les marchés monétaires et le marché des capitaux. La gestion de la dette obéit à différents principes et poursuit les objectifs suivants:

- son but principal est d'assurer la solvabilité permanente de la Confédération;
- sur la durée, les besoins financiers de la Confédération doivent être couverts à un coût aussi avantageux que possible et à un risque acceptable (voir l'encadré «Gestion de la dette et gestion des risques»);
- l'accès avantageux au marché monétaire et au marché des capitaux doit être assuré en permanence. Dans cette perspective, la transparence et la continuité de l'activité d'émission, la liquidité sur le marché secondaire et les contacts avec les banques en particulier et les investisseurs en général constituent des éléments importants.

Deux instruments sont en principe utilisés pour lever des fonds sur le marché monétaire et le marché des capitaux:

- les emprunts publics avec un taux d'intérêt fixe et une durée de plusieurs années;
- les créances comptables à court terme (CCCT) d'une durée de trois, six ou douze mois.
- La Confédération couvre son besoin de financement exclusivement sur le marché domestique en francs suisses.

11.1.1 Emprunts

Les besoins de financement à long terme de la Confédération sont couverts avant tout par des emprunts fédéraux. Depuis 1980, ceux-ci sont émis par un système d'enchères. Le calendrier des émissions incluant le volume d'émissions prévu pour l'année ainsi que les dates des enchères est publié chaque mois de décembre pour l'année suivante. Hormis une interruption en été, les émissions ont lieu en principe chaque deuxième mercredi du mois. Elles sont effectuées sur une plate-forme électronique au moyen d'un appel d'offres à taux variable. Lors de l'émission, seuls sont fixés le taux d'intérêt nominal et la durée de l'emprunt, alors que le montant de l'émission, le prix et, par conséquent, le rendement, sont définis sur la base des souscriptions présentées par les participants reliés à la plate-forme (banques et divers investisseurs institutionnels importants). Chaque participant peut soumettre autant d'offres qu'il le souhaite, et ce également en offrant des prix différents. L'adjudication se fait à un prix unique (adjudication selon la méthode hollandaise), soit au prix le plus bas accepté par l'émetteur. Par conséquent chaque participant ayant offert ce prix ou un prix supérieur est pris en considération. En tant que mandataire de la Confédération, la Banque nationale suisse (BNS) est responsable du déroulement technique et administratif des enchères. Les emprunts fédéraux sont cotés à la Bourse suisse SIX Swiss Exchange.

Outre les obligations fédérales conventionnelles, la Confédération a émis en octobre 2022 le premier emprunt fédéral vert. Le document-cadre aux fins de l'émission d'emprunts verts, adopté par le Conseil fédéral à l'été 2022, en constitue la base. Il montre comment ces emprunts s'inscrivent dans la stratégie de la Confédération en matière de développement durable et détermine pour quelles dépenses environnementales du budget les fonds levés au moyen d'emprunts verts pourront être utilisés. Ces dépenses peuvent par exemple servir à la promotion des énergies renouvelables, à l'amélioration de l'efficacité énergétique, au maintien de la biodiversité ou à la construction de bâtiments respectueux de l'environnement. Le marché des emprunts verts a connu une forte croissance ces dernières années, tant en Suisse qu'au niveau international. Les émetteurs publics, en particulier, jouent un rôle important à cet égard.

La Trésorerie fédérale s'efforce de compléter et d'étayer la courbe des taux des emprunts souverains en franc suisse. Elle le fait par le biais de nouvelles émissions ou par l'augmentation d'emprunts de base existants. Les durées résiduelles et les rendements des obligations en cours de la Confédération tracent ainsi la courbe des taux d'intérêt des emprunts souverains. Pour les acteurs du marché, ces rendements constituent des taux d'intérêt sans risque, raison pour laquelle la courbe des emprunts fédéraux est une référence essentielle. Elle favorise en effet le bon fonctionnement d'un marché primaire et secondaire des obligations, de même que des produits dérivés. Afin de garantir la liquidité sur le marché secondaire des emprunts fédéraux, les emprunts sont régulièrement augmentés. Un marché secondaire fonctionnel est avantageux non seulement pour les acteurs du marché, mais également pour la Confédération: en effet, les rendements sur le marché secondaire constituent à leur tour la valeur de référence pour la détermination des prix dans le cadre de l'activité d'émission courante de la Confédération.

Les obligations de la Confédération contiennent une clause de réouverture. Par conséquent, le montant d'un emprunt peut être augmenté grâce à l'émission d'obligations fongibles (mêmes conditions d'émission). Cette possibilité d'augmentation permet d'accroître la liquidité et d'assurer la négociabilité des emprunts de la Confédération. En moyenne, la Confédération a une vingtaine d'emprunts ouverts, ce qui garantit que le segment des principales durées (entre 1 et 13 ans) soit couvert. L'émission ponctuelle d'emprunts de très longue durée vise à poser quelques balises le long de la courbe des taux. De cette manière, un emprunt arrive généralement à échéance chaque année. Le montant des fonds levés par appel d'offres dépend des besoins et de la demande des investisseurs. La Trésorerie fédérale s'efforce, après l'émission d'origine (tranche de base), d'augmenter un emprunt arrivé à échéance de façon progressive, jusqu'à un montant maximal de 4 à 5 milliards.

La Confédération détient un volume limité de titres (non libérés lors de la première émission) appelés tranches pour compte propre. Lors des appels d'offres, la Confédération peut se réserver une partie de l'émission pour couvrir des besoins ultérieurs. Ces tranches propres peuvent être vendues au besoin directement sur le marché entre deux dates d'émission ordinaires, la Trésorerie fédérale ne participant par ailleurs pas activement au commerce des obligations de la Confédération.

La part de la Confédération dans le volume d'émission sur le marché suisse des capitaux (marché pour les emprunts de plus d'une année) était d'environ 12 % à fin 2022, soit légèrement plus élevée que la moyenne des dix dernières années (env. 11 %). Dans le volume total des emprunts en circulation sur le marché suisse des capitaux, la part des emprunts fédéraux était de quelque 17 % à fin 2022.

Gestion de la dette et gestion des risques

Dans la gestion de sa dette vis-à-vis du marché monétaire et du marché des capitaux, la Confédération s'efforce d'atteindre un équilibre entre des objectifs contradictoires, à savoir d'une part limiter autant que possible les coûts d'acquisition des moyens financiers et, d'autre part, réduire le plus possible le risque de taux d'intérêt et de refinancement. Dans une perspective historique, la courbe des taux d'intérêt est normalement ascendante (les taux à court terme sont plus faibles que les taux à plus long terme). Mais l'expérience montre aussi que les taux à court terme sont plus fluctuants que les taux à long terme. En raccourcissant la durée moyenne du portefeuille de la dette, les charges d'intérêts peuvent être comprimées, mais le risque de taux d'intérêt et de refinancement augmente. Réduire la durée moyenne du portefeuille de la dette signifie qu'une part accrue de celle-ci doit être refinancée à plus court terme. Il existe dès lors un risque que des dettes arrivant à échéance doivent être refinancées à des taux d'intérêt sensiblement différents, ce qui peut provoquer des variations plus importantes des charges d'intérêts et, dans des cas défavorables, une hausse des dépenses à ce titre. La planification perd en fiabilité, les dépenses d'intérêts effectives pouvant alors nettement dépasser le montant prévu au budget.

Le volume considérable de la dette vis-à-vis du marché monétaire et du marché des capitaux, la position dominante de la Confédération sur le marché des emprunts suisses et les échéances annuelles relativement importantes obligent la Confédération à recourir en permanence et de façon régulière au marché monétaire et au marché des capitaux avec des volumes de transactions absorbables. C'est pourquoi la Confédération ne peut pas se soustraire à l'évolution des taux d'intérêt. Elle s'efforce donc de gérer de manière systématique le risque de taux d'intérêt et diversifie à plus long terme les besoins de financement de sa dette vis-à-vis du marché monétaire et du marché des capitaux. La

durée des emprunts est choisie de telle sorte qu'une part de 30 % au plus de la dette financée sur le marché monétaire et le marché des capitaux arrive à échéance dans les douze mois. En 2022, la part des emprunts sur le marché monétaire et le marché des capitaux d'une durée d'un an était d'environ 23 %.

11.1.2 Créances comptables à court terme

Les créances comptables à court terme (CCCT, Treasury Bills) sont des reconnaissances de dettes portant intérêt qui sont émises par l'AFF selon la méthode de l'escompte. Il s'agit de créances négociables, inscrites dans un registre principal tenu par SIX SIS SA. La durée des CCCT est de trois, six ou douze mois. Au total, seize CCCT sont toujours ouvertes dont onze ont une durée de trois mois, trois une durée de six mois et deux une durée de douze mois. Les enchères ont lieu chaque semaine (le mardi) de la même manière (et sur la même plate-forme) que pour les emprunts, sous la forme d'un appel d'offres à taux variable avec une procédure d'adjudication à la hollandaise. Aucun taux d'intérêt nominal n'est fixé pour les CCCT. L'intérêt est servi sous forme d'une déduction ou d'un supplément sur les titres à intérêts précomptés lors de l'émission. Cela signifie que les CCCT sont émises à un prix supérieur (lorsque le rendement est négatif) ou inférieur (lorsque le rendement est positif) à 100 % de la valeur nominale. Le remboursement s'effectue à 100 %.

L'émission régulière de ces papiers monétaires est une source de refinancement importante pour la Confédération. Un marché des CCCT opérationnel permet à la Confédération d'acquérir également en tout temps des quantités importantes de capitaux de tiers à des conditions avantageuses. Il est donc bien adapté à la gestion des liquidités à court terme de la Confédération. Tributaire des besoins de financement de la Confédération, l'encours des CCCT est fixé dans le cadre d'un programme annuel des émissions. Le programme des émissions de 2023 prévoit, par exemple, un encours des CCCT de l'ordre de 12 à 18 milliards.

11.2 Gestion des liquidités

L'objectif primordial de la solvabilité de la Confédération conditionne la gestion des liquidités. En raison du manque de prévisibilité des flux de paiement, notamment pour ce qui est du produit de l'impôt anticipé et de celui de l'impôt fédéral direct, la Trésorerie fédérale détient des liquidités en quantité appropriée. En vue de limiter la détention de liquidités et les coûts et risques y afférents, la Trésorerie fédérale définit des zones cibles pour l'évolution de la liquidité. Pour ce faire, elle prend en compte aussi bien les fluctuations saisonnières des recettes que les échéances de remboursement des emprunts. De cette manière, on peut mieux ajuster la levée de fonds à l'évolution de la liquidité tout en prenant soin du marché.

L'activité de placement axée sur le court terme respecte une limite de contrepartie et s'exerce selon des critères de sécurité, de rémunération aux conditions du marché et de diversification. Pour ses placements, la Trésorerie fédérale dispose de plusieurs instruments.

11.2.1 Liquidités

La trésorerie détient des liquidités sur un compte postal et un compte de virement que gère la BNS. Les liquidités détenues sur le compte postal sont transférées chaque jour en fin de journée vers le compte de virement jusqu'à concurrence d'un montant socle. Les liquidités détenues sur le compte de virement auprès de la BNS sont rémunérées au taux actuel de la BNS jusqu'à un montant maximal de 5 milliards.

11.2.2 Placements à court terme

La Trésorerie fédérale peut effectuer ses placements à terme dont la durée n'excède pas un an auprès de banques d'affaires ou d'autres débiteurs de très bonne solvabilité (par ex. cantons et communes). Afin d'éviter de s'exposer à des risques majeurs, elle veille notamment à garantir la sécurité du placement et vise une rémunération à des taux conformes à ceux du marché et une certaine diversification des contreparties. Il existe à cet effet un concept de limitation. Les limites de crédit sont fixées, pour chaque contrepartie, selon des critères prédéfinis tels que la notation, le capital propre, la capacité financière (pour les cantons), la diversification et les instruments. Les contreparties exposées sont régulièrement vérifiées et le respect des limites est contrôlé quotidiennement. Depuis la grave crise financière et la mise en place du régime des taux zéro et négatifs, la BNS n'effectue toutefois plus de placements non garantis auprès de banques d'affaires.

En vertu d'un accord conclu entre l'AFF et la BNS, la trésorerie est tenue de placer auprès de la BNS des dépôts à terme d'un montant total supérieur à un milliard et d'une durée inférieure ou égale à six mois. En contrepartie et dans le cadre du trafic des paiements, la Confédération peut effectuer, par jour et sans frais, des prélèvements supérieurs à l'avoir sur son compte auprès de la BNS jusqu'à concurrence de cette somme. Dans les cas où un manque de liquidités ne peut pas être couvert au moyen de crédits à court terme, des dépôts à terme détenus auprès de la BNS peuvent être dissous en fonction des besoins. Dans le passé, ce cas ne s'est présenté que très rarement.

La Trésorerie fédérale ne recourt cependant plus guère aux dépôts à terme car, depuis dix ans, les rendements sur le marché monétaire sont nuls, voire négatifs. C'est pourquoi elle n'a placé auprès de la BNS que le montant minimal de 1 milliard. Depuis que la BNS a relevé son taux directeur à l'automne 2022 et que les taux sont redevenus positifs, les fonds librement disponibles font à nouveau l'objet de placements actifs et rémunérateurs. Il s'agit de dépôts à terme auprès de la BNS assortis d'une échéance allant d'une semaine à six mois et de pensions de titres à très court terme.

11.2.3 Marché des pensions de titres (marché repo)

Le marché suisse des pensions de titres constitue le troisième instrument qui permet à la Trésorerie fédérale de placer notamment les liquidités non planifiées et dépassant à court terme la limite du compte de virement. En général, les opérations de mise en pension de titres (repurchase agreement) correspondent à des emprunts cautionnés par des titres. L'emprunteur vend alors des titres au prêteur, pour les racheter à ce dernier, à une date ultérieure convenue à l'avance, et lui verser un intérêt pour la durée de l'opération (intérêt repo). La transaction étant couverte par des titres, les risques de crédit sont nettement amoindris. Les transactions du marché repo suisse se déroulent sur la plate-forme de négoce électronique qui est utilisée pour la mise aux enchères des emprunts de la Confédération et des créances comptables à court terme. Sa participation au marché repo permet à la Trésorerie fédérale d'optimiser sa gestion des liquidités et constitue un moyen supplémentaire de garantir en tout temps la solvabilité de la Confédération. Depuis le début de 2019, la Trésorerie fédérale est un participant officiel du marché suisse des pensions de titres.

11.2.4 Titres

Parallèlement aux dépôts à terme et aux transactions repo, la Trésorerie fédérale peut effectuer des placements sous la forme d'obligations. Elle ne recourt toutefois pas à ce type de placement actuellement.

11.3 Gestion des devises

La Trésorerie fédérale couvre systématiquement le risque de change lié aux besoins en euros et en dollars américains prévus au budget (opérations budgétaires); les autres devises ne sont pas garanties et leur conversion s'effectue sur la base du cours du jour. Les acquisitions d'euros et de dollars américains se font parallèlement au processus budgétaire, par le biais d'achats à terme et dans le but de bénéficier d'un cours moyen correspondant à l'évolution du marché. La Trésorerie fédérale met à la disposition des unités administratives les devises qu'elle s'est procurées, à un cours budgétaire fixe. L'objectif principal de cette procédure est de garantir le respect des prévisions du budget, de permettre la planification des dépenses en francs suisses et d'éviter, de la sorte, la nécessité de solliciter des crédits supplémentaires en raison d'une évolution défavorable des taux de change.

Pour assurer la couverture des deux principales devises que sont l'euro et le dollar américain, la Trésorerie fédérale suit une approche passive. Elle répartit de façon régulière ses achats de devises durant le processus budgétaire, entre février et juillet, par le biais de transactions à terme judicieuses sur le plan opérationnel et avantageuses en termes de coûts.

Cette méthode de couverture consistant à procéder à des acquisitions anticipées de devises est, en fin de compte, comparable à une acquisition de devises effectuée au fur et à mesure des besoins: étant donné que la Confédération, qui doit acquérir chaque année des devises étrangères, est exposée automatiquement aux variations des taux de change, la seule différence entre le processus choisi et un processus d'acquisition régulière réside dans le fait que l'utilisation des devises est différée d'une année (l'avantage étant que la sécurité en termes de planification en francs est ainsi assurée). Étant donné que la tendance à l'appréciation du franc suisse est prise en compte dans les cours d'achat, la stratégie de couverture n'entraîne en général pas de coûts d'opportunité. Les coûts ou les gains d'opportunité sont dus uniquement à des chocs imprévisibles.

Lorsque, au titre d'un crédit d'engagement, on prévoit des paiements en devises étalés sur plusieurs années et totalisant une contrepartie de plus de 50 millions de francs, l'AFF assure généralement le risque de change pour toutes les devises importantes (opérations spéciales). En principe, la couverture du risque de change doit être conclue immédiatement après l'approbation du crédit d'engagement par les Chambres fédérales. Les opérations spéciales sont discutées entre l'unité administrative, la division Politique des dépenses (AFF) et la Trésorerie fédérale.

12 Gestion des risques

La Confédération est exposée à des risques variés susceptibles de compromettre l'exécution de ses tâches ou la réalisation de ses objectifs. La gestion des risques vise à permettre d'identifier, d'analyser et d'évaluer ces risques le plus tôt possible afin de pouvoir prendre au bon moment les mesures requises. Celles-ci ont pour objectif d'éviter la réalisation des risques ou de réduire leurs conséquences voire, dans des cas exceptionnels, de s'assurer contre ces risques. À condition qu'elle soit bien préparée, la gestion de la continuité des activités permet de réduire autant que possible les conséquences des risques déjà survenus.

Les risques auxquels la Confédération est exposée sont liés aux tâches et activités assignées à celle-ci par la Constitution et la loi. À la fin de 2004, le Conseil fédéral a défini les bases de la gestion des risques au sein de la Confédération. Depuis lors, la gestion des risques fait l'objet d'un développement constant. Le 24 septembre 2010, le Conseil fédéral a édicté des directives sur la politique de gestion des risques menée par la Confédération (FF *2010* 5965). Se fondant sur ces documents, l'AFF a publié des directives sur la mise en œuvre de la gestion des risques, accompagnées d'un manuel explicatif (de plus amples informations à ce sujet figurent à l'adresse: www.efv.admin.ch > Thèmes > Politique budgétaire, bases > Politique de gestion des risques et de l'assurance).

12.1 Principes régissant la gestion des risques de la Confédération

La gestion des risques est un instrument de pilotage. Elle fait partie intégrante des processus de travail et de conduite et contribue à une exécution soigneuse et économe des tâches. Les opérations d'identification, d'analyse, d'évaluation, de maîtrise et de surveillance des risques doivent s'effectuer selon des règles uniformes. L'aménagement de la gestion des risques s'appuie sur les systèmes normatifs usuels. Une fois identifiés, les risques doivent, si possible, être évités ou réduits. Pour transférer des risques assurables, l'AFF peut, dans des cas spécifiques, approuver la conclusion d'un contrat d'assurance. Le Conseil fédéral, les départements, la Chancellerie fédérale ou les unités administratives décident et mettent en œuvre, à leur échelon et en fonction de la situation, les mesures visant à éviter ou à atténuer les risques.

Par risques, on entend des événements et des développements qui ont une certaine probabilité de se produire et qui ont des conséquences négatives majeures d'ordre financier et non financier sur l'atteinte des objectifs et l'exécution des tâches de l'administration fédérale. Les opérations d'identification, d'analyse, d'évaluation, de maîtrise et de surveillance des risques s'effectuent selon des règles uniformes. Les modalités de la gestion des risques se fondent sur la norme internationale ISO 31000.

La gestion des risques concerne tous les départements, la Chancellerie fédérale, les unités de l'administration fédérale centrale et les unités de l'administration fédérale décentralisée, pour autant que celles-ci ne tiennent pas de comptabilité propre. Les personnes et organes concernés sont soutenus par des responsables de la gestion des risques au niveau du département et par des conseillers en gestion des risques au niveau de l'unité administrative qui ont suivi une formation. Les établissements et entreprises autonomes de la Confédération ont leur propre gestion des risques, laquelle est définie dans les objectifs stratégiques et qui est examinée dans le cadre de leur pilotage par la Confédération.

L'AFF et la Conférence des secrétaires généraux (CSG) assument d'importantes fonctions de coordination. L'AFF définit et assure le développement continu des normes méthodologiques et des exigences minimales en matière de gestion des risques et organise des cours destinés à l'ensemble de l'administration fédérale afin de promouvoir une mise en œuvre homogène de la gestion des risques. Elle exploite, en outre, une application informatique pour la gestion des risques et l'établissement des rapports. La CSG consolide la gestion des risques transversaux et établit un ordre de priorité au niveau du Conseil fédéral. En outre, elle contrôle l'exhaustivité de l'inventaire des risques importants des départements et de la Chancellerie fédérale. Établi à l'intention du Conseil fédéral, le rapport sur les risques n'est pas rendu public. En tant que service de coordination de la

gestion des risques de la Confédération, de la continuité des activités (business continuity management, BCM) et du système de contrôle interne (SCI), la CSG promeut l'approche intégrée formulée en 2010 par le Conseil fédéral.

12.2 Instruments de maîtrise des risques

Gestion des risques de la Confédération

Il est généralement impossible d'empêcher de façon absolue la survenance d'un risque dans le cadre de l'exécution des tâches de la Confédération. Des mesures préventives peuvent toutefois permettre, dans de nombreux cas, de réduire la probabilité de survenance d'un risque ou les conséquences de celui-ci. Sur la base d'une analyse des éventuels facteurs de risques, des mesures appropriées sont définies et engagées. Les coûts nécessaires à la mise en œuvre des telles mesures doivent être en rapport avec leur utilité.

Système de contrôle interne

Le système de contrôle interne (SCI) sert à établir, à l'échelle de la Confédération, une surveillance permanente des risques auxquels sont exposés les processus ayant des incidences financières. La gestion des risques et le SCI présentent des interfaces au niveau de l'évaluation et de la réduction des risques, raison pour laquelle une harmonisation entre le conseiller en gestion des risques et le chargé du SCI est prévue au moins une fois par an dans les unités administratives.

Gestion de la continuité des activités

Les conséquences susceptibles de découler de risques déjà survenus peuvent être atténuées par une gestion de la continuité des activités bien préparée. Celle-ci a pour objectif d'identifier les prestations et produits d'importance critique pour les unités administratives, d'élaborer des stratégies appropriées et de mettre en place des moyens et des programmes de mesures afin de maintenir le plus possible la fourniture des prestations et produits concernés ou, en cas de survenance d'un risque, de rendre le plus vite possible à nouveau disponibles ces produits et prestations.

Assurance

Le transfert de risques sur des tiers constitue un autre instrument de réduction des risques. En application du principe de l'autoassurance (art. 50, al. 2, OFC), la Confédération assume elle-même le risque pour les dommages causés à son patrimoine et supporte les conséquences de son activité. L'AFF n'approuve la conclusion d'un contrat d'assurance que dans les cas où les conditions suivantes sont remplies:

- potentiel de dommage élevé du risque total;
- insuffisance des connaissances ou des ressources requises pour régler les sinistres;
- rentabilité du transfert des risques.

12.3 Situation de la Confédération en matière de risques

Actuellement, la situation de la Confédération en matière de risques est marquée par ses relations avec l'Europe. Les autres risques importants sont liés notamment aux questions migratoires, au défaut de financement du système de prévoyance vieillesse (1er et 2e piliers), au pilotage des entreprises proches de la Confédération, à l'imbrication de la Suisse dans l'économie mondiale, aux problèmes de l'approvisionnement en énergie, aux établissements financiers d'importance systémique, aux cyberattaques menées contre les systèmes informatiques de la Confédération ainsi qu'à la sécurité des informations et à la disponibilité des données.

12.4 Publication des risques financiers dans le compte de la Confédération

Conformément aux normes comptables internationales pour le secteur public (International Public Sector Accounting Standards, IPSAS), les éventuels engagements financiers importants sont publiés dans le compte annuel de la Confédération. Sur la base de la probabilité de survenance des risques, une distinction est établie entre les provisions et les engagements conditionnels: lorsque les conséquences financières d'un événement passé peuvent être évaluées de manière fiable et qu'une sortie de fonds au cours des futurs exercices comptables est probable, une provision est constituée au bilan à ce titre. Si une sortie de fonds est peu probable (< 50 %) ou ne peut pas être évaluée de manière fiable, l'opération concernée est comptabilisée avec les engagements conditionnels. S'ils remplissent certaines conditions et sur la base d'une évaluation au cas par cas, les éléments constitutifs d'un engagement conditionnel sont comptabilisés et gérés en tant que risques.

Annexe

Tâches et organisation de l'Administration fédérale des finances

Conformément à l'art. 58 LFC, le Département fédéral des finances (DFF) gère les finances de la Confédération et en garantit la vue d'ensemble. Il prépare, à l'intention du Conseil fédéral, le budget et ses suppléments ainsi que le compte d'État et le plan financier; il contrôle les demandes de crédits et l'estimation des revenus. Il est épaulé, dans cette tâche, par l'Administration fédérale des finances (art. 59 LFC).

Conformément à la loi sur l'organisation du gouvernement et de l'administration (LOGA; RS *172.010*) et de l'ordonnance correspondante (OLOGA; RS *172.010*), les objectifs et les tâches de l'AFF sont fixés comme suit dans l'ordonnance sur l'organisation du DFF (Org DFF; RS *172.215.1*).

Art. 8 Objectifs et fonctions

[1] L'Administration fédérale des finances (AFF) poursuit les objectifs suivants:

a. elle garantit la vue d'ensemble sur la situation financière de la Confédération;
b. elle prépare le compte ainsi que, en tenant compte des exigences de la politique économique, le budget et le plan financier à l'attention du Conseil fédéral;
c. elle assure la gestion efficace des crédits et des dépenses ainsi que l'utilisation économe des moyens financiers, et elle intervient dans la préparation du budget et du plan financier de la Confédération ainsi que dans le traitement des affaires du Conseil fédéral émanant de la Chancellerie fédérale et des départements lorsque celles-ci ont des incidences financières;
d. elle veille à une gestion administrative axée sur les résultats et à un controlling systématique des services de l'administration fédérale comme des services externes chargés de tâches administratives;
e. elle veille, en recourant à une gestion moderne de la trésorerie et des liquidités, à assurer en tout temps la solvabilité de la Confédération et à permettre ainsi à celle-ci de conserver une position privilégiée sur le marché des capitaux.

2 Dans ce cadre, l'AFF exerce en particulier les fonctions suivantes:
a. elle prépare des mesures d'économies et d'assainissement si elles sont nécessaires pour que les objectifs budgétaires puissent être tenus dans les délais prévus;
b. elle élabore les bases et les options de la politique budgétaire, notamment celles qui sont nécessaires à la conduite de la politique économique et monétaire;
c. elle représente, après consultation du SFI et du SECO, la Suisse au sein d'organisations et d'organes internationaux chargés de questions de politique financière et monétaire, de statistique financière, de gestion de trésorerie, de comptabilité ou de gouvernement d'entreprise publique;
d. elle élabore les actes législatifs dans les domaines:
1. du droit budgétaire;
2. du droit monétaire et du droit régissant l'action de la banque nationale, sauf en ce qui concerne la stabilité des marchés financiers;
e. elle représente la Confédération en vue de recouvrer des créances contestées ou de repousser des prétentions pécuniaires infondées;
f. elle coordonne la gestion des risques et assure la gestion centralisée des assurances de la Confédération;
g. elle entretient, au nom de la Confédération, des relations avec la BNS dans les domaines ne relevant pas de la compétence du SFI.

Art. 9 Dispositions particulières

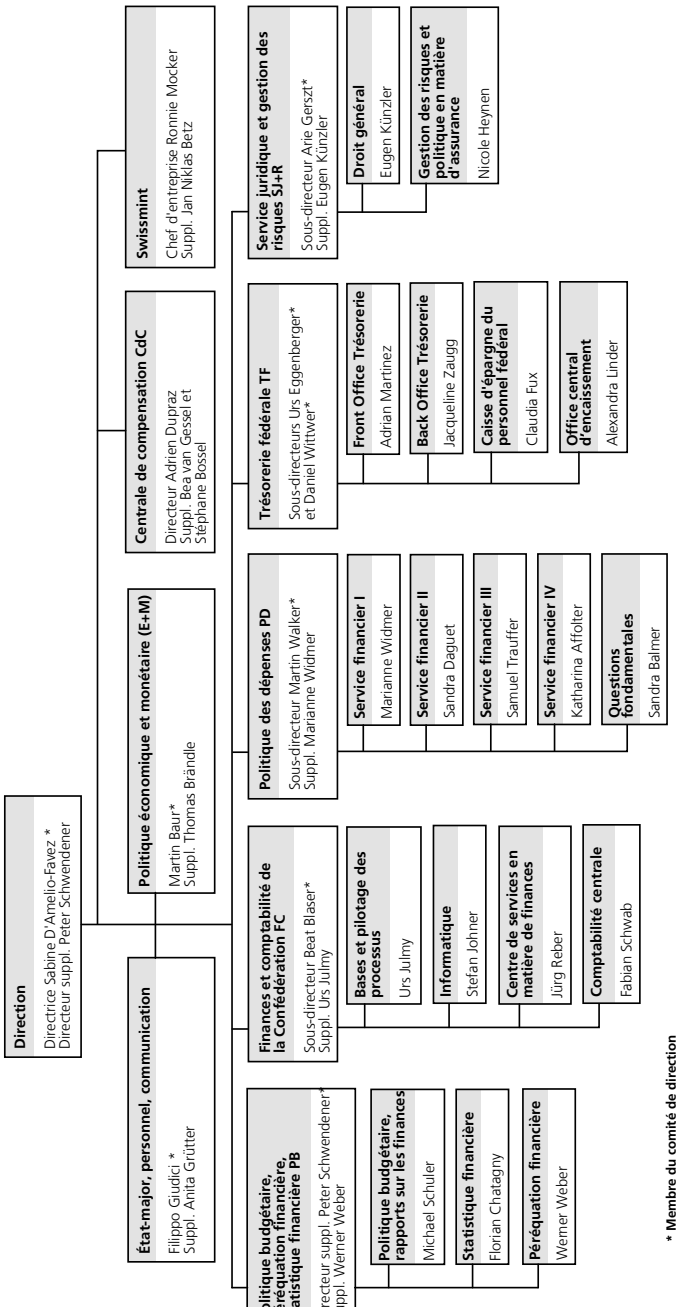
1 L'AFF assume les tâches particulières suivantes:
a. elle effectue les emprunts et les placements de la Confédération;
b. elle élabore et applique les actes normatifs en matière de péréquation financière entre Confédération et cantons;
c. elle établit les statistiques financières des administrations publiques;
d. elle gère le Centre de services en matière de finances du DFF;
e. elle donne l'approbation du DFF nécessaire à la conclusion des contrats d'assurance.

2 L'AFF définit les modalités de la gestion budgétaire, de la comptabilité et des paiements de l'administration fédérale. Elle édicte les directives requises en la matière.

3 Les unités suivantes sont subordonnées à l'AFF:
a. la Centrale de compensation, y compris les unités suivantes:
1. Finances et registres centraux,
2. Caisse fédérale de compensation, avec la Caisse d'allocations familiales,
3. Caisse suisse de compensation,
4. Office AI pour les assurés résidant à l'étranger;
b. la Monnaie fédérale (Swissmint).

Organigramme de l'Administration fédérale des finances

État: août 2023



* Membre du comité de direction