

# Principes applicables à la gestion des finances

économiques, juridiques et organisationnels



Schweizerische Eidgenossenschaft  
Confédération suisse  
Confederazione Svizzera  
Confederaziun svizra

Département fédéral des finances DFF  
**Administration fédérale des finances AFF**

## **Impressum**

### **Rédaction**

Administration fédérale des finances, janvier 2012

Internet: [www.efv.admin.ch](http://www.efv.admin.ch)

Contact: [kommunikation@efv.admin.ch](mailto:kommunikation@efv.admin.ch)

# Introduction

Les «Principes applicables à la gestion des finances» s'adressent en premier lieu aux membres des Commissions des finances et de la Délégation des finances des Chambres fédérales, mais aussi à tous les milieux intéressés. Ces principes sont conçus comme un ouvrage de référence et 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 pour la nouvelle législature 2011-2015.



# Table des matières

1	Objectifs et principes de la politique budgétaire	15
2	Bases légales	27
3	Principaux instruments de la politique budgétaire de la Confédération (régime des finances)	31
4	Modèle comptable	43
5	Gestion des finances	57
6	Recettes	67
7	Dépenses et charges	81
8	Comptes spéciaux	103
9	Acquisition de fonds, gestion du patrimoine et de la dette	111
10	Pilotage et gestion financière dans le «groupe Confédération»	117
	Annexe	127



# Table des matières

<b>1</b>	<b>Objectifs et principes de la politique budgétaire</b>	<b>15</b>
<b>1.1</b>	<b>La politique budgétaire au service de la politique économique et sociale</b>	<b>15</b>
1.1.1	Allocation	16
1.1.2	Redistribution	17
1.1.3	Stabilisation	17
1.1.4	Objectif fiscal secondaire et limites du financement par l'emprunt	18
<b>1.2</b>	<b>Lignes directrices des finances fédérales</b>	<b>20</b>
1.2.1	Objectifs	20
1.2.2	Principes	20
<b>1.3</b>	<b>Indicateurs financiers</b>	<b>21</b>
1.3.1	Indicateurs de la Confédération	22
1.3.2	Indicateurs des administrations publiques	24
<b>2</b>	<b>Bases légales</b>	<b>27</b>
<b>2.1</b>	<b>Constitution fédérale</b>	<b>27</b>
<b>2.2</b>	<b>Lois et ordonnances</b>	<b>27</b>
<b>3</b>	<b>Principaux instruments de la politique budgétaire (régime des finances)</b>	<b>31</b>
<b>3.1</b>	<b>Gestion budgétaire globale par le biais du frein à l'endettement</b>	<b>32</b>
3.1.1	Motifs et objectifs	32
3.1.2	Fonctionnement	33
3.1.3	Bilan	34
<b>3.2</b>	<b>Principes régissant l'imposition</b>	<b>37</b>
<b>3.3</b>	<b>Fédéralisme et péréquation financière</b>	<b>38</b>
3.3.1	Structure fédéraliste de la Suisse	38
3.3.2	Péréquation financière et répartition des tâches entre la Confédération et les cantons	38
3.3.3	Premières expériences concernant la nouvelle péréquation financière	41
<b>4</b>	<b>Modèle comptable</b>	<b>43</b>
<b>4.1</b>	<b>La comptabilité dans le secteur public</b>	<b>43</b>
4.1.1	Tâches et fonctions de la comptabilité	43
4.1.2	Normes internationales d'établissement des comptes (IPSAS)	43
<b>4.2</b>	<b>Structure du modèle comptable de la Confédération</b>	<b>45</b>
4.2.1	Compte de résultats	46
4.2.2	Compte des investissements	46
4.2.3	Bilan	47
4.2.4	Compte de financement	47
<b>4.3</b>	<b>Présentation selon l'optique des crédits ou selon l'optique des comptes</b>	<b>48</b>
4.3.1	Présentation selon l'optique des crédits	48
4.3.2	Présentation selon l'optique des comptes	48



<b>4.4</b>	<b>Gestion financière duale</b>	<b>51</b>
4.4.1	Gestion globale des finances au niveau de la Confédération	51
4.4.2	Gestion financière au niveau des unités administratives	51
<b>4.5</b>	<b>Reporting financier</b>	<b>54</b>
<b>5</b>	<b>Gestion des finances</b>	<b>57</b>
<b>5.1</b>	<b>Instruments à disposition pour la gestion des finances</b>	<b>57</b>
5.1.1	Programme de la législature	57
5.1.2	Planification financière pluriannuelle	59
5.1.3	Budget	59
5.1.4	Compte d'Etat	60
5.1.5	Extrapolation	60
<b>5.2</b>	<b>Principes</b>	<b>60</b>
5.2.1	Principes généraux régissant la gestion des finances	60
5.2.2	Principes régissant l'établissement du budget	61
5.2.3	Principes régissant la présentation des comptes	61
5.2.4	Principes régissant l'établissement du bilan et l'évaluation	62
5.2.5	Différences par rapport aux normes IPSAS	63
<b>5.3</b>	<b>Déroulement de l'établissement du budget et de la planification financière</b>	<b>65</b>
<b>6</b>	<b>Recettes</b>	<b>67</b>
<b>6.1</b>	<b>Structure</b>	<b>67</b>
<b>6.2</b>	<b>Prévisions en matière de recettes</b>	<b>68</b>
6.2.1	Principes	68
6.2.2	Examen de plausibilité top down de l'estimation des recettes	69
6.2.3	Qualité des estimations de recettes	69
<b>6.3</b>	<b>Les recettes fiscales et les principaux facteurs qui les déterminent</b>	<b>71</b>
6.3.1	Impôt fédéral direct	71
6.3.2	Impôt anticipé	73
6.3.3	Droits de timbre	75
6.3.4	Taxe sur la valeur ajoutée	76
6.3.5	Impôt sur le tabac	77
6.3.6	Impôt sur les huiles minérales	78
6.3.7	Redevance sur le trafic des poids lourds	79
6.3.8	Droits de douane	80
<b>7</b>	<b>Dépenses et charges</b>	<b>81</b>
<b>7.1</b>	<b>Classification</b>	<b>81</b>
7.1.1	Types de classification	81
7.1.2	Classification institutionnelle	82
7.1.3	Classification fonctionnelle	82
7.1.4	Classification selon les comptes	83



<b>7.2</b>	<b>Les dépenses liées</b>	<b>86</b>
7.2.1	Dépenses fortement liées	86
7.2.2	Dépenses faiblement liées	88
7.2.3	Conséquences des dépenses liées	89
<b>7.3</b>	<b>Instruments de la gestion des dépenses</b>	<b>89</b>
7.3.1	Instruments pour la gestion budgétaire à court et à moyen termes	90
7.3.2	Instruments pour la gestion budgétaire à moyen et à long termes	92
<b>7.4</b>	<b>Aperçu des types de crédits</b>	<b>96</b>
7.4.1	Crédits d'engagement et plafonds des dépenses	96
7.4.2	Crédits budgétaires	97
<b>7.5</b>	<b>Les subventions de la Confédération</b>	<b>99</b>
7.5.1	La notion de subvention	99
7.5.2	Réexamen des subventions fédérales	101
7.5.3	Les allègements fiscaux, une forme spéciale de subventions	101
<b>8</b>	<b>Comptes spéciaux</b>	<b>103</b>
<b>8.1</b>	<b>Fonds pour les grands projets ferroviaires (fonds FTP)</b>	<b>103</b>
8.1.1	Bases légales, structure et compétences	103
8.1.2	Fonctionnement du fonds	104
<b>8.2</b>	<b>Fonds d'infrastructure</b>	<b>105</b>
8.2.1	Bases légales, structure et compétences	105
8.2.2	Fonctionnement du fonds d'infrastructure	106
<b>8.3</b>	<b>Domaine des écoles polytechniques fédérales</b>	<b>107</b>
8.3.1	Structure et gestion du domaine des EPF	107
8.3.2	Pilotage budgétaire du domaine des EPF	107
8.3.3	Comptes du domaine des EPF	108
<b>8.4</b>	<b>Régie fédérale des alcools</b>	<b>108</b>
8.4.1	Généralités	108
8.4.2	Compte de la RFA	108
8.4.3	Révision totale de la législation sur l'alcool	109
<b>9</b>	<b>Acquisition de fonds, gestion du patrimoine et de la dette</b>	<b>111</b>
<b>9.1</b>	<b>Acquisition de fonds</b>	<b>111</b>
9.1.1	Emprunts	111
9.1.2	Créances comptables à court terme	112
9.1.3	Crédits à court terme	113
<b>9.2</b>	<b>Placements de trésorerie</b>	<b>113</b>
9.2.1	Liquidités	113
9.2.2	Placements à court terme	113
9.2.3	Titres	113
<b>9.3</b>	<b>Gestion de la dette et gestion des risques</b>	<b>114</b>
<b>9.4</b>	<b>Gestion des devises</b>	<b>115</b>



<b>10</b>	<b>Pilotage et gestion financière dans le «groupe Confédération»</b>	<b>117</b>
<b>10.1</b>	<b>Gestion par mandat de prestations et enveloppe budgétaire (GMEB)</b>	<b>117</b>
10.1.1	Définition et objectifs	117
10.1.2	Instruments de la GMEB	118
10.1.3	Poursuite du développement de la gestion administrative	119
<b>10.2</b>	<b>Gouvernement d'entreprise de la Confédération</b>	<b>120</b>
10.2.1	Typologie des tâches	121
10.2.2	Principes directeurs et modèle de gestion	122
10.2.3	Répartition des rôles	123
10.2.4	Haute surveillance parlementaire	123
<b>10.3</b>	<b>Risques et gestion des risques</b>	<b>124</b>
10.3.1	Gestion des risques	124
10.3.2	Instruments et mesures en matière de gestion des risques	124
10.3.3	Situation de la Confédération en matière de risques	125
10.3.4	Publication des risques	125
<b>Annexe</b>		<b>127</b>
	<b>Tâches et organisation de l'Administration fédérale des finances</b>	<b>127</b>



# 1 Objectifs et principes de la politique budgétaire

## 1.1 La politique budgétaire au service de la politique économique et sociale

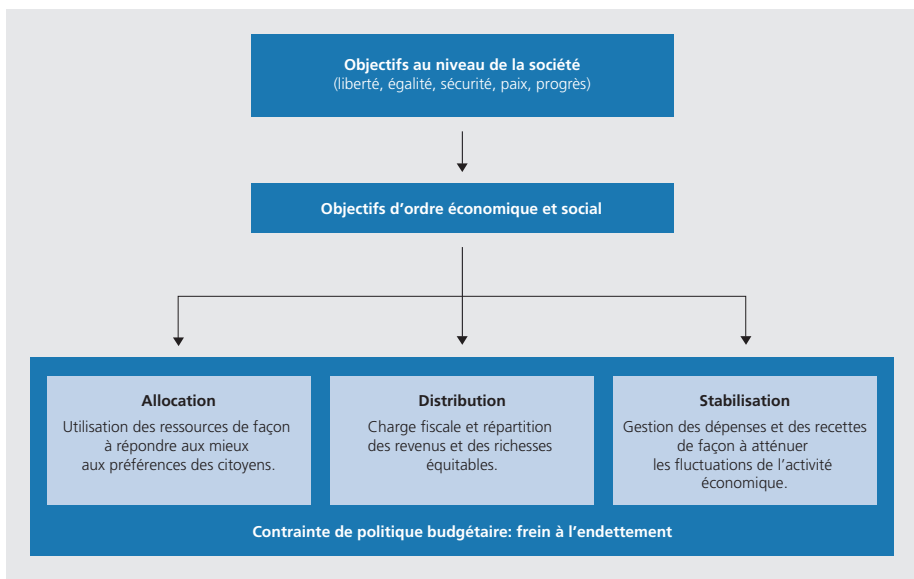
La politique budgétaire comprend toutes les mesures concernant le budget d'une collectivité publique (Confédération, canton ou commune, par ex.). Selon le type et le montant des revenus/recettes ainsi que des charges/dépenses, il est possible de suivre divers objectifs.

L'objectif suprême de la Confédération est de promouvoir le bien-être général de la population. La réalisation de cet objectif passe d'abord par un objectif d'ordre social, qui consiste à préserver des valeurs telles que la liberté, l'égalité, la sécurité, la paix et le progrès. De ces objectifs géné-

raux de la société découlent des objectifs d'ordre économique et social, qui peuvent se subdiviser en plusieurs objectifs distincts, à savoir l'allocation, la redistribution et la stabilisation (voir schéma). La politique budgétaire n'est donc pas un but en soi, mais sert en fin de compte ces différents objectifs économiques et sociaux.

Toutefois, poursuivre plusieurs objectifs économiques simultanément est susceptible de créer des conflits d'intérêts; tous les objectifs ne peuvent pas être atteints en même temps, ni de façon intégrale. Les responsables de la politique

### Politique budgétaire au service de la société



## 1 Objectifs et principes de la politique budgétaire

économique peuvent atténuer certains de ces conflits, en évitant de poursuivre simultanément plusieurs objectifs au moyen d'un seul et même instrument. C'est pourquoi, par exemple, il importe de séparer autant que possible les mesures d'allocation de celles de redistribution.

Les objectifs d'allocation, de redistribution et de stabilisation impliquent presque toujours certaines dépenses devant être financées par des recettes. D'où la nécessité d'un objectif fiscal permettant d'obtenir des recettes de manière efficace et économe et d'utiliser celles-ci avec parcimonie, tout en perturbant le moins possible les mécanismes du marché. Cet objectif fiscal découle donc des autres objectifs économiques.

Dans ce qui suit, il s'agit de définir en détail les trois objectifs économiques mentionnés ci-dessus et leurs liens avec la politique budgétaire, l'objectif fiscal qui en découle ainsi que les limites du financement par l'emprunt.

### 1.1.1 Allocation

Par allocation, on entend l'emploi de ressources rares (facteurs de production et biens) dans les processus de production et de consommation. Conformément à l'objectif d'allocation, les ressources doivent être utilisées de telle manière que les biens et services produits correspondent au mieux aux préférences des citoyens. De ce point de vue, l'économie de marché est le système économique le plus efficace. Ainsi, toute solution à un problème doit, dans la mesure du possible, relever de l'économie de marché. Toutefois, dans certains cas, l'existence de lacunes du marché nécessite une intervention de l'Etat en matière d'allocation.

La science économique distingue trois types de lacunes du marché justifiant une intervention des pouvoirs publics au niveau fiscal. Deux d'entre elles concernent des catégories de biens (publics et tutélaires) et la troisième les coûts externes:

- *les biens publics (ou collectifs)*: il s'agit de biens caractérisés par le fait que leur consommation 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). Ces deux principes rendent difficile 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 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 (pour laquelle 7,7 % des dépenses totales ont été consacrées en 2009), la justice, la police et le service du feu (3,2 %) ainsi que les relations avec l'étranger (1,4 %). En outre, les dépenses engagées pour les routes, la protection et l'aménagement de l'environnement ainsi que pour l'agriculture (entretien du paysage) ont un caractère collectif partiel.
- *les biens tutélaires ou d'intérêt social*: à la différence des biens publics, le principe d'exclusion s'applique à cette catégorie de biens. Le marché fonctionne donc bel et bien, mais le niveau d'approvisionnement atteint en faveur de la population est jugé insuffisant si l'on s'en tient aux valeurs véhiculées par la société. Par exemple, en matière de formation, une certaine quantité d'offre peut apparaître même sans la participation de l'État. Cependant, du point de vue de la société, il est souhaitable que tous les enfants puissent être scolarisés et que cette scolarisation soit obligatoire (égalité des chances dans la profession). C'est pourquoi, dans ce type de situation, l'Etat doit intervenir pour compléter l'offre du marché. A titre d'exemple de biens d'intérêt social, citons la formation et la recherche (17,4 % des dépenses) ainsi que la santé (6,1 %).

- *les coûts externes*: il s'agit des coûts engendrés par les activités des particuliers ou des entreprises privées, qui ne sont pas supportés directement par ces personnes ou entreprises. En l'absence de mesures de contrainte publiques, ces coûts devront être endossés par l'ensemble de la collectivité (exemple: contamination des lacs suite à l'utilisation excessive d'engrais dans la production agricole, pollution due au trafic motorisé). Mais, étant donné que ces activités sont perçues par le «pollueur» comme étant peu onéreuses, elles ont augmenté de façon importante comparé 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 les coûts externes en les faisant supporter en intégralité ou en partie par le «pollueur» (principe du pollueur-payeur). A titre d'exemple de taxes incitatives, citons la taxe sur le CO<sub>2</sub> sur les combustibles prélevée depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2008. Cette dernière vise à réduire les effets externes induits par la consommation sur les combustibles fossiles. Les recettes ainsi perçues par la Confédération sont ensuite dans la grande majorité redistribuées à la population et à l'économie.

Le simple fait que des lacunes du marché puissent exister ne justifie pas automatiquement la prise de mesures correctrices. En effet, il reste à savoir si les interventions de l'Etat sont à même de corriger ou de pallier les dysfonctionnements du marché et, si oui, dans quelle ampleur. Ces interventions engendrant toujours des coûts («défaillance de l'Etat»), il importe donc de comparer les répercussions négatives des imperfections du marché avec celles des interventions de l'Etat.

### 1.1.2 Redistribution

L'objectif de la redistribution est de corriger la répartition des revenus et des richesses résultant des mécanismes du marché. Définir une distribution équitable relève d'un jugement de valeur et n'est possible que dans le cadre d'une décision politique. La politique budgétaire a pour tâche

de mettre en évidence les coûts que pourraient engendrer d'autres solutions et de proposer les instruments les plus efficaces en vue d'atteindre les objectifs fixés en matière de redistribution.

En aménageant ses recettes et ses 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, on fera d'abord la distinction entre les impôts directs, normalement 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. Les impôts directs ont dans l'ensemble un effet de nivellement sur la répartition des revenus. 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) est généralement d'autant plus forte que le revenu est bas. Toutefois, cette caractéristique «régressive» des impôts indirects est légèrement atténuée par l'exonération partielle ou l'imposition réduite des biens de première nécessité. En effet, des études empiriques ont montré que l'effet de redistribution des dépenses publiques est plus important que celui des recettes et que les principaux effets de redistribution émanent des dépenses liées à la prévoyance sociale.

### 1.1.3 Stabilisation

L'objectif de stabilisation consiste à atténuer les fluctuations de la conjoncture et de la croissance et à utiliser pleinement le potentiel de production économique. En principe, l'Etat gère ses dépenses et ses recettes de manière à réduire, ou du moins à ne pas accentuer, les fluctuations de l'activité économique.

Les fluctuations conjoncturelles sont des variations dans le degré d'utilisation des capacités de production: 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

(main d'œuvre, appareil 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. Dans ce cas, l'économie traverse une phase de surchauffe. Dans la mesure du possible, l'État doit agir 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 surchauffe, il ne doit pas utiliser les excédents de recettes pour diminuer les impôts ou financer des surplus de dépenses.

Les fluctuations conjoncturelles ont des effets importants sur les finances fédérales. On note, entre autres, que diverses recettes fiscales sont étroitement liées à l'évolution économique: elles diminuent en période de récession et augmentent notablement en période de haute conjoncture. De la même manière, on constate que certaines dépenses sont plus importantes lors de récessions que lors de périodes de surchauffe. Ce constat a pu être dressé par le passé principalement pour ce qui est des prêts à l'assurance-chômage. Par cet automatisme, la Confédération se comporte, sans aucune autre action de sa part, de façon anticyclique. Elle atténue ainsi les variations conjoncturelles, car elle tolère des déficits qui soutiennent la demande lors de récessions, et réagit à une demande excessive en période de boom économique en engrangeant des surcroûts de recettes. Une telle orientation anticyclique passive de la politique budgétaire est supposée bénéfique, car de trop fortes variations du degré d'utilisation des capacités de production pourraient nuire au potentiel de croissance à long terme de l'économie. Afin d'assurer que l'ensemble du budget suive une telle orientation, l'instrument du «frein à l'endettement» (voir ch. 3.1) a été élaboré.

### 1.1.4 Objectif fiscal secondaire et limites du financement par l'emprunt

L'objectif fiscal découle des objectifs économiques et sociaux décrits ci-dessus. Comme déjà mentionné, il consiste à obtenir des recettes de manière efficace et économe et à les utiliser avec parcimonie, tout en perturbant le moins possible les mécanismes du marché. Pour ce qui est 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, la théorie économique ne donne pas de réponse claire et nette. Les spécialistes s'accordent néanmoins pour juger qu'un endettement trop lourd peut s'avérer nuisible, comme le montre d'ailleurs la crise de la dette qui frappe actuellement la zone euro. Les concepts décrits ci-après expliquent cet argument:

- *Le solde primaire et la spirale de l'endettement*: le solde primaire correspond au solde du compte financier après déduction de la charge d'intérêts. Ceci permet d'annuler l'effet des déficits antérieurs, plus précisément 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 stabilise le taux d'endettement, car le numérateur (dette nominale) et le dénominateur (PIB) du taux d'endettement enregistrent tout deux une progression identique (exprimée en pour cent). 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.

- *La charge d'intérêts*: à court terme, une grande part des dépenses de la Confédération découlent d'une loi ou d'un contrat. De la même manière, trois cinquièmes environ des recettes (impôt fédéral direct, taxe sur la valeur ajoutée) de la Confédération sont inscrites dans la Constitution. La marge de manœuvre à court terme est par conséquent très faible. En outre, cette dernière est davantage réduite lorsque la charge d'intérêts augmente (part des intérêts passifs dans les recettes totales), ce qui rend plus difficile encore la fixation de priorités politiques. A moyen terme, l'augmentation de la charge d'intérêts mène à l'éviction d'autres dépenses.
- *L'éviction (crowding out)*: par éviction, on entend l'élimination par les emprunts publics de la demande privée de crédits. En effet, lorsque, en période de croissance économique par exemple, la demande de capitaux des entreprises augmente sensiblement et que cette hausse coïncide avec une forte demande d'emprunts publics, la probabilité est grande de voir les taux d'intérêt prendre l'ascenseur, avec les effets néfastes que cela aurait sur les investissements privés.

Pour ces différentes raisons, il convient de faire preuve de retenue avant de recourir à l'endettement pour financer les tâches de l'Etat. Ce mode de financement devrait se limiter aux deux 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 très fortement. Cette réaction des finances publiques à la situation conjoncturelle, que les économistes désignent par l'expression «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 situation économique favorable. Par contre, les déficits structurels sont dommageables aussi bien pour l'économie que pour les finances. Ils perdurent en période de conjoncture normale lorsque les recettes, hors surplus de nature conjoncturelle ou extraordinaire, ne suffisent plus à financer les dépenses. Le frein à l'endettement (voir ch. 3.1) permet à la Confédération de financer par l'emprunt les déficits conjoncturels uniquement.

- *Investissements économiquement rentables*: les investissements économiquement rentables et ceux qui engendrent de nouvelles rentrées fiscales grâce à une augmentation de la croissance économique, peuvent tout à fait être financés par le recours à l'emprunt. Leur financement peut donc également être décalé dans le temps. Cette règle ne s'applique toutefois pas aux investissements de remplacement, puisqu'ils ne contribuent pas à augmenter la croissance économique, mais simplement à la maintenir à un niveau constant. 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. L'expérience ayant montré que les investissements de la Confédération n'enregistrent pas de grandes fluctuations, les réévaluations et amortissements annuels ne diffèrent pas beaucoup des dépenses annuelles d'investissement, de sorte qu'il n'y a pas lieu de recourir à un financement par l'endettement. De plus, il convient d'utiliser ce critère avec précaution en raison du caractère très flou de la notion en économie politique d'investissement et de la grande marge d'appréciation qu'elle laisse lorsqu'on tente de délimiter les investissements par rapport aux dépenses courantes.

## 1.2 Lignes directrices des finances fédérales

Les lignes directrices des finances fédérales adoptées en 1999 par le Conseil fédéral présentent les objectifs, les principes et les instruments de la politique budgétaire de la Confédération. Elles énoncent les stratégies à poursuivre en matière budgétaire, lesquelles se fondent sur des principes scientifiques reconnus, et servent de guide pour une politique budgétaire moderne et apte à relever les défis de l'avenir.

Ces lignes directrices servent de base tant pour les décisions quotidiennes que pour celles qui portent sur les orientations futures des finances de la Confédération. Elles permettent de vérifier si une décision est conforme aux principes de la politique budgétaire, rendant ainsi chaque décision transparente. Elles mettent aussi en évidence le coût qu'impliqueraient des mesures démagogiques et disparates. De manière générale, les lignes directrices permettent de mener une politique budgétaire transparente, durable et favorisant la croissance. La politique budgétaire est ainsi mieux prévisible, en particulier pour ce qui est de la fiscalité.

Les lignes directrices constituent un instrument de gestion à la disposition du Conseil fédéral. Elles lui servent de guide en ce qui concerne les décisions budgétaires de l'exécutif et de l'administration, sans toutefois supplanter les objectifs politiques de la Confédération. Elles n'affectent en rien les compétences du Parlement, ni les droits populaires. Seules les décisions prises par les organes compétents ont un caractère contraignant.

### 1.2.1 Objectifs

Les Lignes directrices des finances fédérales s'articulent autour des deux objectifs principaux de la politique budgétaire. La politique budgétaire a pour but premier de favoriser la stabilité et la croissance économique et, par là même, l'emploi, la prospérité et la cohésion sociale. Ce premier objectif principal comprend les objectifs secondaires suivants:

- La politique des recettes et des dépenses doit être favorable à la croissance.
- Les quotes-parts fiscale, d'impôt et de l'Etat doivent figurer parmi les plus basses au sein de l'OCDE; pour toute comparaison, il convient toutefois de tenir compte du niveau de développement des pays considérés.
- La politique budgétaire ne doit pas entraver les mutations structurelles de l'économie.
- La politique budgétaire doit favoriser la stabilité et le consensus social.

La Confédération a pour deuxième objectif principal de disposer de finances saines, afin d'assumer durablement ses obligations sociales et économiques. D'où les objectifs secondaires suivants:

- L'équilibre du budget de la Confédération doit être réalisé sur le moyen terme, c'est-à-dire sur l'ensemble d'un cycle conjoncturel; les déficits structurels doivent être évités.
- Le taux d'endettement de la Confédération doit être ramené à un niveau acceptable à long terme.

### 1.2.2 Principes

Un certain nombre de principes complètent la liste des objectifs de la politique budgétaire.

Le premier principe est celui de la *transparence*: les données budgétaires doivent être de la meilleure qualité possible; elles doivent aussi être accessibles et compréhensibles pour tous.

Parmi les principes régissant la *politique des dépenses*, le Conseil fédéral formule notamment ceux-ci:

- Il convient de vérifier périodiquement que toute dépense de l'Etat (de même que toute tâche) est bel et bien nécessaire.
- Les tâches incombant à l'Etat 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 être accordées sous forme d'aides personnelles et non pas matérielles. De plus, il faut éviter de disperser les subventions.
  - être axées non pas sur les coûts, mais sur la réalisation des objectifs fixés.
  - être limitées dans le temps. Les aides financières doivent de préférence être versées sous forme d'aides au démarrage ou d'aides de relais temporaires. Les prestations étatiques donnant lieu à des indemnités doivent si possible être limitées dans le temps.
- Notre 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. L'accent doit être davantage mis sur les impôts indirects.
- Le système de taxes contribue aux efforts de préservation à long terme de nos ressources naturelles.
- Les impôts doivent exercer une action stabilisatrice sur l'évolution de la conjoncture et le marché de l'emploi (principe de l'efficacité des politiques conjoncturelles).

Enfin, le principe régissant *l'assainissement des finances*, tel que défini par le Conseil fédéral, part du postulat que les finances doivent être assainies avant tout par le biais d'une réduction des dépenses. Les investissements en capital humain et physique ne doivent toutefois pas être davantage réduits que les autres dépenses.

### 1.3 Indicateurs financiers

Pour apprécier l'évolution des finances de la Confédération et des finances publiques en général, on dispose de toute une série d'indicateurs, qui reviennent fréquemment lors des discussions économiques et budgétaires. L'évaluation de la situation financière ne se fonde pas uniquement sur la valeur du moment de ces indicateurs, mais sur leur évolution durant une période déterminée. Les indicateurs ne permettent toutefois pas d'évaluer la qualité et l'efficacité de l'activité étatique. Ils ne fournissent pas non plus d'informations sur l'ampleur des interventions de l'Etat en matière de réglementation, ni sur la délimitation entre les domaines d'activité de l'Etat et de l'économie privée. Ces réserves doivent en particulier être prises en considération dans le cadre de comparaisons internationales.

Quant aux principes régissant *l'imposition*, on peut notamment citer les principes 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. Lorsque des prestations étatiques produisent un profit en faveur de bénéficiaires clairement définis, leur financement total ou partiel par des taxes et des contributions conformes au principe du paiement par l'utilisateur doit toujours être examiné.

## 1 Objectifs et principes de la politique budgétaire

Le calcul des indicateurs définis ci-après se fonde – à l’instar des statistiques de l’OCDE – sur les chiffres du compte de financement, abstraction faite des transactions extraordinaires. Ces indicateurs sont exprimés en pourcentage du produit intérieur brut (PIB) nominal, reflet de la production d’une économie nationale. Le PIB mesure la valeur des biens et services produits dans le pays pour autant qu’ils ne soient consommés pour produire d’autres biens et services; autrement dit, il définit la création de valeur. La variation d’un indicateur est donc toujours en partie imputable à celle du PIB nominal.

Sur le site Internet de l’Administration fédérale des finances ([www.efv.admin.ch](http://www.efv.admin.ch)) figurent les chiffres concernant la Confédération, régulièrement mis à jour, ainsi que les données nécessaires à des comparaisons internationales et des informations complémentaires sur les méthodes de calcul utilisées.

### 1.3.1 Indicateurs de la Confédération

Les indicateurs n’englobent que l’administration centrale, ce qui signifie qu’ils sont calculés à partir des comptes de l’administration générale de la Confédération. Leur calcul n’inclut donc pas les chiffres des assurances sociales obligatoires, ni des comptes spéciaux (domaine des EPF, Régie fédérale des alcools, fonds FTP, fonds d’infrastructure).

#### Quote-part des dépenses

La quote-part des dépenses correspond au rapport entre le total des dépenses ordinaires de la Confédération et le produit intérieur brut (PIB) nominal. La quote-part des dépenses constitue dès lors un indicateur approximatif de l’étendue des activités de la Confédération par rapport à l’ensemble de l’économie. Durant la première moitié des années 90, cette quote-part a fortement augmenté. En 1997, elle atteignait 11,5 %, soit presque deux points de pourcentage de plus qu’en 1990. Les nombreux efforts d’économie

ont conduit à une stabilisation de cet indicateur les années suivantes et, depuis 2003, à une diminution, un plancher ayant été atteint à 10,4 % en 2007 et en 2008. L’augmentation enregistrée en 2009 est due au recul du PIB cette même année et aux mesures de stabilisation de la conjoncture. Pour la nouvelle législature, on part du principe que la quote-part des dépenses se maintiendra au niveau qu’elle atteindra après l’augmentation attendue en 2011 / 2012 (due au financement supplémentaire de l’AI limité dans le temps).

#### Quote-part d’impôt

La quote-part d’impôt met en relation les recettes fiscales ordinaires et le PIB; elle donne une idée de la charge relative supportée par la population et par l’économie. Elle ne tient pas compte de la part fédérale du bénéfice net de la Régie fédérale des alcools. Bien qu’il provienne de l’imposition de l’alcool, ce bénéfice est en effet inscrit dans les comptes de l’administration générale de la Confédération en tant que recettes provenant de patentes. Dans les années 90, la quote-part d’impôt a augmenté au même rythme que la quote-part des dépenses. Au début du millénaire, la quote-part d’impôt a oscillé plusieurs années autour de 10,0 %; puis, à partir du milieu de la première décennie, la valeur de l’indicateur a de nouveau légèrement augmenté, ce qui est normal en période de haute conjoncture. Pendant les années concernées par le plan financier de la législature, la quote-part d’impôt se stabilisera aux alentours du niveau attendu pour 2011.

#### Solde budgétaire

Le solde budgétaire exprime le solde ordinaire du compte de financement en pourcentage du PIB. De 1991 à 2005, les comptes de la Confédération ont toujours affiché des excédents de dépenses, sauf en 2000. Les programmes d’allègement budgétaire destinés à mettre en œuvre le frein à l’endettement et l’évolution de l’économie ont permis de mettre un terme, avec le compte 2006, à une longue série de déficits budgétaires.

### Taux d'endettement

Au numérateur du taux d'endettement figure (conformément aux critères de l'UE définis dans le cadre du traité de Maastricht) la dette brute, qui englobe les engagements courants et les engagements financiers à court et à long terme. Au dénominateur, on trouve là aussi le PIB nominal. Le taux d'endettement a plus que doublé entre le début des années 90, où il se montait à 11,6 %,

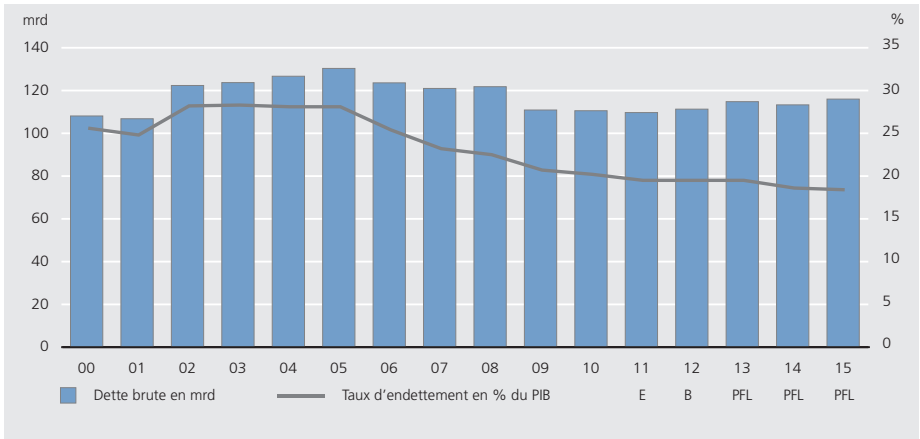
et 2003, où il atteignait un pic à 28,3 %. Les excédents de recettes importants des années 2006 à 2010 ont permis un retournement de cette évolution. Une nouvelle réduction du taux d'endettement est attendue pour la nouvelle législature. Les pauses enregistrées en 2012 et 2015 sont dues dans les deux cas à une forte augmentation des fonds de trésorerie consécutive au remboursement d'emprunts arrivant à échéance.

### Indicateurs de la Confédération

en % du PIB nominal	C 1990	C 1995	C 2000	C 2005	C 2010	E 2011	B 2012	PFL 2013	PFL 2014	PFL 2015
Quote-part des dépenses	9,6	10,8	11,2	11,1	10,8	11,0	11,2	11,1	11,0	11,0
Quote-part d'impôt	8,7	8,6	11,0	10,2	10,6	10,5	10,5	10,4	10,3	10,3
Solde budgétaire	+0,3	-0,9	+0,9	-0,0	+0,7	+0,5	+0,0	-0,1	-0,0	-0,0
Taux d'endettement brut	11,6	22,0	25,6	28,1	20,2	19,6	19,5	19,5	18,6	18,4

### Dette et taux d'endettement de la Confédération 2000–2015

2011: estimation (E)



## 1 Objectifs et principes de la politique budgétaire

### 1.3.2 Indicateurs des administrations publiques

Les indicateurs de la Confédération présentés ci-dessus ne se prêtent pas à des comparaisons internationales: lorsque l'attention ne se porte que sur un échelon institutionnel, l'image qui en résulte peut être faussée selon le degré de centralisation des pays comparés. Les comparaisons qui reposent sur les indicateurs des administrations publiques (Confédération, cantons, communes et assurances sociales publiques<sup>1</sup>) publiés par la Statistique financière sont plus parlantes. Les cinq agrégats les plus utilisés s'expriment en pourcentage du produit intérieur brut (PIB). Les normes de présentation des indicateurs sont celles du Fonds monétaire international (FMI). Les ratios se basent sur le PIB revu et corrigé selon le Système européen des comptes nationaux et régionaux (SEC 95).

#### 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. La quote-part du déficit ou de l'excédent des administrations publiques est exposée à de fortes variations conjoncturelles depuis les années 90, mais elle s'est récemment stabilisée à un niveau excédentaire. En 2009, elle a certes fortement diminué suite à l'affaiblissement de la croissance économique, mais, grâce aux bonnes années précédentes, elle est restée excédentaire, atteignant 0,5 % du PIB au total. Au cours des années suivantes, le solde se redressera, mais il devrait retomber à 0,6 % du PIB d'ici 2012, une inflexion due au ralentissement de la conjoncture.

#### Quote-part fiscale

Selon le FMI, la quote-part fiscale représente les recettes fiscales et les cotisations versées aux assurances sociales par rapport au PIB. Elle inclut tous les impôts et les cotisations sociales obliga-

toires versées à l'AVS, à l'AI, à l'APG, à l'AC et pour les allocations familiales dans l'agriculture. Bien qu'obligatoires, les cotisations aux assurances-maladie, aux assurances-accidents et aux caisses de pensions ne sont pas prises en compte, ces entreprises ne faisant pas partie du secteur des administrations publiques.

Ces dernières années, la quote-part fiscale s'est maintenue à un niveau d'environ 30,0 %. Elle est restée relativement stable même pendant la crise économique de 2009; sous l'effet de la diminution du PIB (- 1,9 %), elle a néanmoins augmenté, hausse qui se poursuivra les années suivantes. Finalement, la quote-part fiscale devrait à nouveau dépasser les 30,0 % du PIB en 2011, ce qui n'était plus arrivé depuis l'année 2000.

#### Quote-part de l'Etat

La quote-part de l'Etat correspond au rapport entre les dépenses totales des administrations publiques et le PIB. La totalité des charges sont prises en compte (charges courantes plus acquisition nette d'actifs non financiers). Après avoir fortement augmenté dans les années 90, la quote-part de l'Etat a diminué continuellement depuis 2003. En 2008, elle se montait encore à 32,6 % du PIB. Par la suite, la récession a toutefois entraîné une augmentation des dépenses dans toutes les administrations publiques. Le PIB a diminué simultanément, ce qui a conduit à une hausse de 1,8 point de pourcentage de la quote-part de l'Etat. La quote-part de l'Etat devrait continuer à augmenter d'ici 2012 et se monterait alors à 34,9 % pour l'ensemble du secteur des administrations publiques.

#### Taux d'endettement

Le taux d'endettement exprime le rapport entre la dette brute des administrations publiques et le PIB. Cet indicateur s'adosse à la définition du nouveau modèle comptable harmonisé pour les cantons et les communes (MCH2). Par ailleurs, il se rapproche du taux d'endettement brut selon les critères de Maastricht de l'UE. Selon le MCH2, la dette brute se compose des engagements cou-

<sup>1</sup> Les assurances sociales publiques comprennent l'AVS, l'AI, l'APG, l'AC, les allocations familiales dans l'agriculture et l'assurance-maternité du canton de Genève.

rants, de la dette à court terme, de la dette à moyen et long terme et des engagements au titre des comptes spéciaux.

Le taux d'endettement a connu une tendance à la baisse au cours des dernières années et s'est inscrit en recul jusqu'en 2009, à 39,0 %. C'est la première fois depuis 2002 qu'il se situe en-dessous de 40,0 % du PIB. Le frein à l'endettement contribue notamment à réduire la dette de la Confédération de façon continue. Mais on s'attend à ce que la dette d'autres secteurs continue à diminuer également. Pour l'ensemble du secteur des administrations publiques, le ratio devrait poursuivre sa baisse ces prochaines années et descendre à 35,7 % du PIB d'ici fin 2012.

#### Quote-part des capitaux de tiers

Selon la définition du FMI, la quote-part des capitaux de tiers exprime la dette brute en pourcentage du PIB. Elle comprend davantage de postes au bilan que la dette selon Maastricht (par ex:

provisions). Les capitaux de tiers incluent pratiquement tous les postes passifs du bilan. Par ailleurs, les normes du FMI exigent que les engagements soient évalués à la valeur de marché. Du fait de cette règle, les obligations et autres titres de créance négociables sur le marché ont atteint des niveaux supérieurs à la valeur nominale au cours des dernières années.

Grâce aux excédents importants des années précédentes, la quote-part des capitaux de tiers a également baissé de façon continue dans le passé récent. En 2009, elle est légèrement repartie à la hausse en raison de l'augmentation de la valeur de marché de la dette brute. La quote-part des capitaux de tiers continuera à baisser dans les années qui suivent – de même que le taux d'endettement selon Maastricht. Pour la première fois depuis 1993, elle descendra en-dessous de 50,0 % et ne devrait plus se monter qu'à 47,5 % du PIB en 2012.

### Indicateurs des administrations publiques de la Suisse

en % du PIB	1990	1995	2000	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Quote-part du déficit ou de l'excédent	-0,1	-2,0	2,4	-0,6	1,0	1,4	1,9	0,5	0,4	0,8	0,6
Quote-part fiscale	25,5	27,6	30,0	29,0	28,9	28,7	29,3	29,7	29,8	30,1	30,2
Quote-part de l'Etat	31,5	37,1	35,2	37,5	35,7	34,6	32,6	34,4	34,5	34,6	34,9
Taux d'endettement	31,7	48,5	52,2	52,5	47,0	43,4	40,8	39,0	38,4	36,4	35,7
Quote-part des capitaux de tiers	38,2	56,4	61,3	72,5	64,6	57,7	52,6	53,1	50,5	48,3	47,5

Remarques:

- 2010 à 2012: estimations
- Taux d'endettement: dette brute selon les critères de Maastricht
- Quote-part des capitaux de tiers: dette selon les normes du FMI

### Aperçu des modèles de la statistique financière

La statistique des finances publiques de la Suisse, appelée plus simplement statistique financière, fournit une vue d'ensemble de l'état des revenus, des finances et de la fortune des unités d'administration publique, à savoir la Confédération, les cantons, les communes et les assurances sociales publiques. Ces unités forment ensemble le secteur économique des administrations publiques. La définition de ce secteur correspond aux exigences méthodologiques formulées dans le manuel de statistiques de finances publiques 2001 (Manuel SFP 2001) du Fonds monétaire international (FMI). Elle est identique à celle de la Comptabilité nationale. Les entreprises publiques ne sont pas incluses dans 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). A des fins de comparabilité internationale, ces données sont soumises à un traitement statistique et converties dans le modèle SFP, qui correspond aux normes du FMI en matière de statistique financière (Manuel SFP 2001). Par exemple, les évaluations font l'objet de corrections, et des créances des administrations publiques sur la Banque nationale sont comptabilisées au bilan. Ces données sont transférées à leur tour dans le modèle SEC (Système européen des comptes nationaux et régionaux) et la Comptabilité nationale (CN) de la Suisse, qui repose sur les mêmes bases méthodologiques.

### Aperçu des modèles de la statistique financière publiés

	<b>Modèle SF</b>	<b>Modèle SFP</b>
Base	Normes comptables nationales de la Confédération (NMC) et des cantons (MCH2)	Normes internationale en matière de statistique financière du FMI (Manuel SFP 2001)
Objectif	Comparaison des administrations publiques au niveau national (ainsi que comparaison internationale des taux d'endettement selon la définition de Maastricht)	Comparaison internationale du secteur économique des administrations publiques et des indicateurs: quote-part fiscale, quote-part de l'Etat, quote-part du déficit ou de l'excédent et quote-part des capitaux de tiers.
Objet de l'analyse	Secteur économique des administrations publiques et sous-secteurs (Confédération, cantons et concordats, communes, assurances sociales), mais aussi jusqu'au niveau des unités d'administration publique particulières (Confédération, cantons, cantons et communes, villes et chefs-lieux des cantons, unités des assurances sociales)	Niveau du secteur économique des administrations publiques et des sous-secteurs (Confédération, cantons et concordats, communes, assurances sociales) uniquement

## 2 Bases légales

### 2.1 Constitution fédérale

Dans la Constitution fédérale (Cst.; RS 101), les dispositions suivantes sont prioritairement déterminantes pour la gestion budgétaire:

- *Prise en considération de la situation conjoncturelle*: Conformément à l'art. 100, al. 4, Cst., la Confédération prend en considération la situation conjoncturelle pour fixer sa politique budgétaire.
- *Frein à l'endettement*: l'art. 126 Cst., prescrit à la Confédération d'équilibrer à terme ses dépenses et ses recettes (al. 1). Pour atteindre cet objectif, 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). Lorsque le plafond est dépassé, les dépenses supplémentaires doivent être compensées les années suivantes (al. 4).
- *Majorité absolue*: l'art. 159, al. 3, let. b et c, Cst., stipule que des projets de loi et des arrêtés financiers déterminés doivent être adoptés à la majorité des membres de chaque Conseil (frein à l'endettement; besoins financiers exceptionnels).
- *Souveraineté financière et en matière de crédits du Parlement*: conformément à l'art. 167 Cst., l'Assemblée fédérale établit le budget annuel et approuve le compte d'Etat. 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'Etat. Il veille en outre à une gestion financière correcte.

### 2.2 Lois et ordonnances

#### 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. Elles concernent notamment:

- La compétence de l'Assemblée fédérale en matière de décisions de crédit sous 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 s. et 54 s. LParl);
- L'élimination des divergences concernant le budget et ses suppléments entre les Conseils (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 du 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 du budget et de ses suppléments, du compte d'Etat et du plan financier par le Conseil fédéral (art. 142 s., LParl);

## 2 Bases légales

- 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 pour la gestion des finances de la Confédération est la loi du 7 octobre 2005 sur les finances de la Confédération (LFC; RS 611.0).

Des indications plus précises sur les lignes directrices de 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). Depuis le 1er janvier 2008, le blocage des crédits est également inscrit dans la LFC (cf. art. 37a et 37b).

### La loi sur les finances

- s'applique intégralement à l'administration fédérale centralisée (à savoir les départements et leurs 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 Confé-

dération, à l'Autorité de surveillance du Ministère public de la Confédération (à propos de la position particulière de ces institutions voir 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 (entre autres, domaine des EPF, Swissmedic, Institut fédéral de la propriété intellectuelle, Régie fédérale des alcools et PUBLICA);

- prescrit que l'Assemblée fédérale, le Conseil fédéral et l'administration veillent à équilibrer à terme les dépenses et les revenus (art. 12, al. 1, LFC);
- prescrit la gestion des finances de la Confédération en tenant compte 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

Les dispositions d'exécution de la LFC se trouvent dans l'ordonnance du 5 avril 2006 sur les finances de la Confédération (OFC; RS 611.01). Dans cette dernière, sur la base de l'art. 63, al. 2, LFC, le Conseil fédéral a déterminé notamment le plan comptable général, les principes comptables ainsi que les méthodes et les taux d'amortissement; en outre, il a défini les sous-catégories des crédits budgétaires et des crédits d'engagement.

Les prescriptions des art. 16, 24 s., OFC, sur la procédure applicable aux crédits supplémentaires et additionnels revêtent une importance particulière. Dans les cas d'urgence, le Conseil fédéral décide en vertu de l'art. 28, al. 1 et de l'art. 34, al. 1, LFC, avec l'assentiment préalable de la Délégation des finances des Chambres fédérales.

Finalement, l'art. 53 prescrit que l'établissement des comptes est régi par les normes comptables internationales pour le secteur public (IPSAS). Les différences par rapport aux normes IPSAS ainsi que les normes complémentaires sont exposées dans l'annexe 2 OFC.

### Autres bases légales

- 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)
- Loi fédérale du 5 octobre 1990 sur les aides financières et les indemnités (Loi sur les subventions [LSu]; RS 616.1)



### 3 Principaux instruments de la politique budgétaire (régime des finances)

Ce sont les articles 126 à 135 de la Constitution fédérale qui définissent les grands principes des finances fédérales. Ce régime des finances comprend trois parties:

---

#### Régime des finances de la Confédération (art. 126 à 135 et 196, ch. 13 à 15, Cst.)

---

<b>Gestion des finances fédérales (art. 126 Cst.)</b>	<b>Principes régissant l'imposition (art. 127 à 134 et 196, ch. 13 à 15, Cst.)</b>	<b>Péréquation financière et compensation des charges (art. 135 Cst.)</b>
<ul style="list-style-type: none"><li>• Equilibre du compte de financement sur l'ensemble d'un cycle conjoncturel</li><li>• Frein à l'endettement</li></ul>	<ul style="list-style-type: none"><li>• Principes généraux</li><li>• Bases légales des impôts perçus par la Confédération</li><li>• Harmonisation (formelle) des impôts directs</li><li>• Dispositions transitoires sur la durée du prélèvement des impôts directs et de la taxe sur la valeur ajoutée</li></ul>	<ul style="list-style-type: none"><li>• Principes généraux</li><li>• Réglementation de la contribution des cantons à la péréquation des ressources</li></ul>

---

Chacun des trois «piliers» des finances fédérales a été révisé dans un passé récent: les dispositions sur le frein à l'endettement ont été approuvées par le peuple et les cantons en 2001, celles sur la péréquation financière 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) en même temps que le nouveau régime financier (avec diverses dispositions actualisées concernant l'imposition).

Le frein à l'endettement est le principal instrument de la gestion des finances de la Confédération. Il est présenté en détail dans la section suivante (3.1) de ce chapitre. Bien que seule cette partie du régime des finances concerne explicitement la gestion budgétaire, les principes régissant l'imposition (cf. section 3.2) et les dispositions concernant la péréquation financière et la compensation des charges (cf. section 3.3) jouent également un rôle important dans la gestion des finances fédérales.

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

#### 3.1.1 Motifs et objectifs

En 2003, la Confédération est passée d'une politique budgétaire discrétionnaire à une politique budgétaire fondée sur une norme. La mise en œuvre du frein à l'endettement a débouché sur des expériences positives, et cette règle budgétaire suscite un vif intérêt à l'étranger.

A l'époque, le passage de la Suisse à une politique budgétaire ainsi disciplinée a surtout été motivé par deux asymétries:

- Premièrement, 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 prise à la majorité simple des Chambres fédérales suffit. Dans le passé, ce système tendait à engendrer des déficits budgétaires et donc une dette à financer. C'est la raison pour laquelle le frein à l'endettement oblige les instances fédérales à équilibrer dépenses et recettes.
- Deuxièmement, il manquait 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 était plutôt de financer de nouvelles tâches grâce aux recettes supplémentaires générées par une haute conjoncture, sans renoncer aux tâches existantes. Par conséquent, on enregistrait des déficits et un accroissement de l'endettement.

C'est pourquoi, selon le frein à l'endettement, un excédent de recettes résultant d'une forte croissance économique ne doit pas servir à financer des dépenses.

Le frein à l'endettement vise à maintenir l'équilibre des finances à moyen terme (c'est-à-dire sur un cycle conjoncturel) et à stabiliser ainsi l'endettement nominal (brut). Selon la situation conjoncturelle, des déficits sont admis ou des excédents requis à court terme, ceci afin que la politique budgétaire prenne en considération l'évolution conjoncturelle, comme l'exige la Constitution (art. 100 Cst.). Les propriétés du frein à l'endettement contribuent à la mise en œuvre d'une politique budgétaire «anticyclique passive», tout en visant à assurer une évolution aussi constante que possible des dépenses et en permettant à l'Etat de mieux planifier l'accomplissement de ses tâches. Il s'agit de ne pas engager des dépenses supplémentaires pendant les phases d'essor conjoncturel, pour ne pas devoir faire des économies en période de récession.

Les dispositions constitutionnelles relatives au frein à l'endettement ont été acceptées par 85 % des votants lors d'un scrutin organisé en 2001.

En Suisse, le frein à l'endettement ne s'applique cependant qu'aux finances fédérales, puisque les cantons et les communes gèrent leurs finances de manière autonome. La majorité des cantons se sont dotés d'un système plus ou moins restrictif pour 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.

### 3.1.2 Fonctionnement

Le frein à l'endettement est une simple règle s'appliquant aux dépenses: sur un cycle conjoncturel, les dépenses ne doivent pas excéder les recettes, ce qui garantit l'équilibre des finances de la Confédération. La LFC le concrétise par la formule suivante:

$$\text{Plafond des dépenses} = \text{recettes estimées} \times \text{facteur conjoncturel}$$

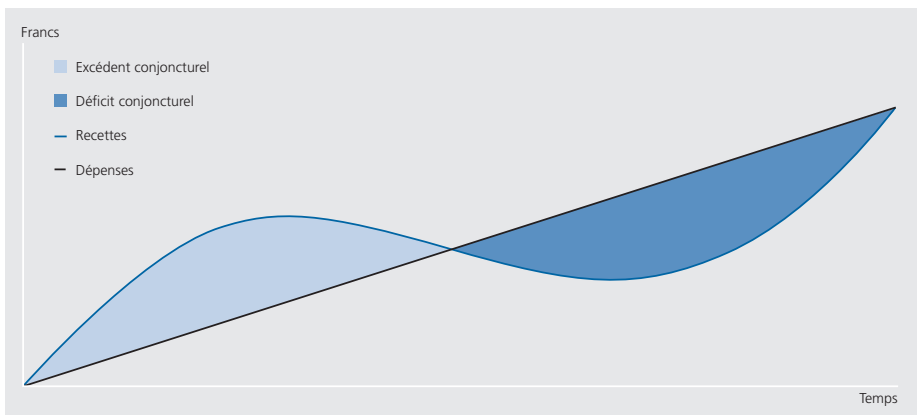
Le frein à l'endettement fixe le montant maximal des dépenses en se fondant sur le montant des recettes corrigées par le facteur conjoncturel. Ce coefficient est un facteur qui reflète la situation conjoncturelle. Il correspond au quotient du PIB réel tendanciel et du PIB réel effectif pour une année donnée:

$$\text{Facteur conjoncturel} = \frac{\text{PIB tendanciel}}{\text{PIB}}$$

Ce facteur corrige le montant des recettes de l'effet conjoncturel estimé. En d'autres termes, les dépenses doivent être inférieures aux recettes en période de croissance économique (facteur conjoncturel < 1), mais peuvent par contre être supérieures aux recettes en période de récession (facteur conjoncturel > 1). Dans le premier cas, l'Etat doit enregistrer un excédent conjoncturel, dans le second cas, on tolère un déficit conjoncturel.

Des clauses d'exception sont prévues pour les situations spéciales. Elles préservent la capacité d'action de l'Etat dans les situations extraordinaires. Le frein à l'endettement suisse ménage par ailleurs une certaine marge de manœuvre pour les dépenses extraordinaires imprévisibles, mais aussi pour une concentration de paiements exceptionnels. Le plafond des dépenses peut être relevé pour couvrir ces besoins financiers extraordinaires. Cette opération nécessite toutefois une majorité qualifiée au Parlement. De plus, les dépenses extraordinaires doivent être compensées à moyen terme par des recettes extraordinaires ou par un abaissement du plafond des dépenses.

### Evolution constante des dépenses et recettes déterminées par la conjoncture



### 3 Principaux instruments

Le plafond des dépenses est fixé dans le budget. Une fois les comptes établis, on évalue dans quelle mesure ce plafond a été respecté et l'on note les écarts. Un compte de compensation joue en quelque sorte le rôle de mémoire. En effet, c'est dans ce compte «statistique» que l'on inscrit tous les écarts par rapport au plafond des dépenses. Cette statistique sert avant tout à garantir la transparence et permet de vérifier en tout temps l'application de la règle budgétaire.

En cas de non-respect du frein à l'endettement, des sanctions progressives sont prévues, en fonction des dépassements du plafond des dépenses autorisé. En principe, tout découvert du compte de compensation doit être compensé dans les années qui suivent. Une sanction plus sévère s'applique lorsque le découvert dépasse 6 % des dépenses. Dans ce cas, la loi prescrit une échéance fixe (de trois ans) pour éliminer le dépassement.

#### 3.1.3 Bilan

Jusqu'ici, les expériences liées au frein à l'endettement se sont révélées positives. L'évolution des principaux indicateurs financiers montre que la politique budgétaire ainsi disciplinée a satisfait les attentes. De 2003 à 2010, la situation du budget ordinaire s'est améliorée, passant d'un déficit de 2,8 milliards (0,6 % du PIB) à un excédent de 3,6 milliards (0,7 % du PIB). Pendant la même période, la quote-part des dépenses a diminué de 11,4 % à 10,8 % du PIB, et le taux d'endettement est passé de 28,3 % à 20,2 %. La réduction de la dette de la Confédération a entraîné une diminution importante des charges du paiement des intérêts, créant ainsi une nouvelle marge de manœuvre pour d'autres dépenses.

Depuis son introduction en 2003, le frein à l'endettement a prouvé son efficacité à trois reprises:

- Premièrement, les finances de la Confédération n'étaient, contre toute attente, pas équilibrées au moment de l'introduction du frein à l'endettement et présentaient un déficit de financement structurel important. Grâce aux dispositions contraignantes de la règle bud-

gétaire, dont la mise en place a en outre été complétée par une stratégie de réduction du déficit, le Conseil fédéral et le Parlement ont réussi à mettre en œuvre les programmes d'allègement budgétaire rapidement et de manière cohérente. Ces derniers ont permis, en réduisant les dépenses d'environ 5 milliards de francs de manière durable, d'éliminer les déficits structurels entre 2003 et 2005.

- Deuxièmement, le frein à l'endettement a permis d'empêcher que les recettes fiscales élevées des années marquées par une forte croissance économique précédant 2009 ne soient utilisées pour financer de nouvelles dépenses. Au final, des excédents ont été réalisés et la dette a été réduite. Ainsi, l'efficacité du frein à l'endettement sur la discipline budgétaire en période de conjoncture favorable a été démontrée.
- Troisièmement, lors de la crise financière et économique, le frein à l'endettement s'est également révélé efficace durant les périodes plus difficiles. Les clauses d'exception ont permis de renforcer temporairement la base de fonds propres de l'UBS, sans pour autant

compromettre l'exécution des tâches ordinaires de l'Etat. De plus, comme le mécanisme du frein à l'endettement a été conçu pour tenir compte de la situation conjoncturelle, il a été possible d'éviter de réduire les dépenses durant la récession. Par ailleurs, la marge de manœuvre restante a permis de prendre des mesures de stabilisation modérées.

Le frein à l'endettement n'est cependant pas une panacée à tous les problèmes budgétaires. Il facilite certes la gestion à court terme des finances de la Confédération et peut, en enravant l'augmentation de l'endettement, stabiliser la situation financière. Il ne fait cependant que plafonner les dépenses fédérales, sans indiquer quelle doit être l'affectation des ressources de la Confédération. Il ne garantit donc en rien la qualité du budget à long terme, à laquelle on ne peut prétendre que par un examen régulier des tâches. Les grands défis sociaux et économiques qui nous attendent, notamment ceux liés à l'évolution démographique, exigent des réformes structurelles en profondeur. Sans de telles réformes, des dépenses non liées seront progressivement exclues du budget.

#### **Avoirs du compte de compensation**

Le compte de compensation permet de contrôler la façon dont le frein à l'endettement a été appliqué. Il ne s'agit pas d'un compte au sens comptable, ni d'un fonds doté de ressources disponibles. Le compte de compensation est une statistique dressée hors du compte d'Etat. Ces dernières années, les finances fédérales ont systématiquement affiché des excédents structurels. L'objectif minimal du frein à l'endettement – l'équilibre durable entre les recettes et les dépenses – a été dépassé, et ce nettement. Le compte de compensation en est le miroir: à la fin de l'exercice 2010, le niveau des avoirs se montait à 15,6 milliards.

Les bonifications du compte de compensation peuvent avoir trois origines fondamentalement. Un excédent réalisé dans le compte d'Etat peut avoir été planifié dès l'établissement du budget; le résultat correspond alors à une volonté politique délibérée en matière financière. Un excédent structurel peut aussi surgir de façon imprévue lors de la mise en œuvre du budget; ce type d'écarts peut provenir de la sous-estimation des recettes corrigées des effets de la conjoncture ou de la surestimation des dépenses.

L'analyse du niveau des avoirs du compte de compensation à fin 2010 montre que seule une petite partie des bonifications (0,4 mrd, soit 2,7 %) est due à des excédents structurels budgétés. L'essentiel des avoirs (15,2 mrd, soit 97,3 %) est le produit d'excédents structurels non planifiés, qui, en d'autres termes, n'ont été constatés qu'avec le bouclage de l'exercice. La plus grande partie résulte de la sous-estimation des recettes corrigées des effets de la conjoncture (env. 12 mrd, soit 77,1 %). L'incidence de la surestimation des dépenses sur le niveau des avoirs du compte de compensation se monte à 3,2 milliards (20,2 %).

L'augmentation du compte de compensation se reflète dans le niveau de l'endettement mais de façon inversée: la dette brute, qui se montait encore à 125,6 milliards au 1er janvier 2007, s'est contractée de 14,6 milliards au cours des quatre années suivantes pour s'établir à près de 111 milliards. On voit donc que le niveau d'endettement est le pendant du solde du compte de compensation: lorsque l'objectif du frein à l'endettement (soit, au minimum, la stabilisation de l'endettement nominal) peut être dépassé, la dette brute enregistre une diminution d'une ampleur comparable à l'augmentation du compte de compensation.

Le processus budgétaire s'accompagne inévitablement d'erreurs d'estimation, tant des recettes et des dépenses de la Confédération que du produit intérieur brut, ce qui affecte le facteur conjoncturel. L'instrument du compte de compensation a été créé précisément pour cette raison, dans le cadre du frein à l'endettement. Au fil des ans, les bonifications et les charges doivent s'équilibrer à peu près. Dès lors qu'elles entrent dans la conception même du frein à l'endettement, les charges et bonifications du compte de compensation n'ont rien d'inhabituel. Cependant, les écarts d'estimation systématiques, qui débouchent de façon permanente et unilatéralement sur des charges ou des bonifications du compte de compensation, doivent être évités.

### 3.2 Principes régissant l'imposition

Les principes généraux régissant l'imposition sont définis à l'art. 127 Cst. La 2<sup>e</sup> partie du régime des finances énumère les impôts que la Confédération est habilitée à percevoir. En font notamment partie:

- l'impôt fédéral direct (art. 128 Cst.)
- la taxe sur la valeur ajoutée (art. 130 Cst.)
- les impôts à la consommation sur le tabac brut et le tabac manufacturé; sur les boissons distillées; la bière; les automobiles et leurs composantes; le pétrole, les autres huiles minérales, le gaz naturel, les produits résultant de leur raffinage et les carburants (art. 131 Cst.)
- le droit de timbre et l'impôt anticipé (art. 132 Cst.)
- les droits de douane (art. 133 Cst.).

Le produit de ces impôts représente environ 95 % des recettes fiscales totales de la Confédération. Les autres recettes fiscales de la Confédération proviennent de taxes dont le prélèvement est réglé dans la Constitution en lien immédiat avec un domaine politique (par ex. redevance pour l'utilisation des routes nationales, redevance sur le trafic des poids lourds) ou dans la loi (par ex. taxe sur le CO<sub>2</sub>, impôt sur les maisons de jeux).

Les objets que la législation fédérale soumet à la taxe sur la valeur ajoutée, à des impôts à la consommation spéciaux, au droit de timbre ou à l'impôt anticipé ou qu'elle déclare exonérés ne peuvent être soumis par les cantons et les communes à un impôt du même genre (art. 134 Cst.). De même, la perception à la frontière de droits de douane et de redevances similaires sur le trafic de marchandises relève de la compétence exclusive de la Confédération (art. 133 Cst.).

En revanche, des impôts directs des cantons ou des communes sur le revenu des personnes phy-

siques et le revenu net des personnes juridiques ne sont pas exclus. Au contraire: lorsqu'elle fixe les tarifs en la matière, la Confédération est tenue de prendre en considération la charge constituée par les impôts directs des cantons et des communes. La Constitution prévoit aussi que la taxation et la perception incombent aux cantons et que les cantons ont droit à une partie du produit de l'impôt simultanément (voir art. 128 Cst.).

En parallèle, la Confédération est habilitée à fixer des principes d'harmonisation des impôts directs de la Confédération, des cantons et des communes (art. 129 Cst.). L'harmonisation s'étend à l'assujettissement, à l'objet et à la période de calcul de l'impôt, à la procédure et au droit pénal en matière fiscale. Les barèmes, les taux et les montants exonérés de l'impôt, notamment, ne sont pas soumis à l'harmonisation fiscale.

Les taux d'imposition concernant les sources de recettes principales – l'impôt fédéral direct et la taxe sur la valeur ajoutée – sont plafonnés dans la Constitution. Ainsi, tout relèvement de ces taux requiert l'assentiment du peuple et des cantons, ce qui limite clairement les possibilités d'augmenter les impôts pour remédier à des déséquilibres budgétaires. Cette logique restrictive est transposée aux dépenses par le frein à l'endettement, lequel définit de façon contraignante le rapport entre les dépenses et les recettes. La limitation des options fiscales concerne aussi les cantons et les communes dans la mesure où, par le biais de l'impôt fédéral direct, la Confédération convoite le même substrat fiscal qu'eux et constitue donc une concurrence.

La compétence de la Confédération de percevoir les deux impôts principaux que sont l'impôt fédéral direct et la taxe sur la valeur ajoutée a toujours été temporaire. Elle a été prolongée jusqu'à fin 2020 lors de la dernière révision du régime financier de la Confédération entrée en vigueur le 1<sup>er</sup> janvier 2007 (art. 196, ch. 13 et 14, Cst.). La limitation dans le temps contraint la Confédéra-

tion à se repencher périodiquement sur la structure de ses recettes et de soumettre au peuple et aux cantons les principes de son régime financier.

### 3.3 Fédéralisme et péréquation financière

#### 3.3.1 Structure fédéraliste de la Suisse

Le fédéralisme permet de vivre la différence dans l'unité. La Suisse en a fait son principe de cohésion par-delà son multilinguisme et son polymorphisme géo-topographique.

Du point de vue économique, le fédéralisme a le mérite d'accroître l'efficacité de l'action de l'Etat. D'une part, la mise à disposition décentralisée des prestations étatiques permet de mieux tenir compte des besoins locaux, d'autre part les collectivités territoriales doivent gérer leurs finances avec soin pour rester compétitives aux yeux des contribuables.

Le XXe siècle est marqué par un enchevêtrement croissant et de plus en plus confus des tâches et de leur financement entre la Confédération et les cantons, ainsi que par des disparités régionales critiques en terme de prospérité.

La nouvelle Constitution fédérale de 1999 a consacré un premier pas sur la voie d'une réforme complète du fédéralisme, grâce à une nouvelle conception de l'interdépendance Confédération-cantons (le fédéralisme coopératif). La Confédération doit désormais consulter les cantons chaque fois que leurs intérêts ou leurs compétences sont concernés (art. 45, 46 et 55 Cst.).

Le principe de subsidiarité, selon lequel 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), est décrit en termes abstraits dans l'art. 42, al. 1, Cst.: «La Confédération accomplit les tâches que lui attribue la Constitution».

#### 3.3.2 Péréquation financière et répartition des tâches entre la Confédération et les cantons

Avec la réforme de la péréquation financière et de la répartition des tâches entre la Confédération et les cantons (RPT), le principe de subsidiarité a été explicitement ancré dans la Constitution, à titre de maxime de politique institutionnelle. Le nouvel article 5a Cst. stipule que: «L'attribution et l'accomplissement des tâches étatiques se fondent sur le principe de subsidiarité». Cette formulation indique aussi que le principe de subsidiarité ne vaut pas seulement pour les rapports entre la Confédération et les cantons, mais également pour les rapports entre les cantons et les communes et ceux entre l'Etat et la société en général.

La RPT, entrée en vigueur le 1er janvier 2008, constitue la deuxième étape de la réforme du fédéralisme suisse. Ainsi ont été créées les conditions requises pour réformer l'Etat fédéral, améliorer le fonctionnement du fédéralisme et garantir un accomplissement des tâches efficace et axé sur le citoyen.

La RPT vise à améliorer l'efficacité du système fédéral helvétique et les structures d'incitation qu'il comporte. A cet effet, les tâches, les compétences et les flux financiers entre la Confédération et les cantons ont été désenchevêtrés autant que possible. Un système de péréquation entièrement nouveau dans sa conception a donc permis de corriger les incitations inopportunes de l'ancienne péréquation financière. Il a en premier lieu remplacé les suppléments péréquatifs affectés par des contributions à libre disposition, de manière à renforcer l'autonomie et la responsabilité des cantons et à permettre une utilisation des ressources plus conforme aux besoins de la population des régions. Ainsi, des conventions-programmes et des contributions forfaitaires ont débouché sur une exécution des tâches fédérales par les cantons avec un but précis. Par ailleurs, une réglementation accrue de la collaboration intercantonale dans l'exécution des tâches

publiques permet de réaliser des économies d'échelle et de réduire les effets d'externalités territoriales indésirables. Le concept de la RPT repose par conséquent sur quatre piliers.

#### Désenchevêtrement des tâches

La RPT a permis de désenchevêtrer un bon tiers des près de 40 tâches jusqu'ici communes. Sur ces tâches, sept relèvent désormais de la seule responsabilité de la Confédération (c'est le cas notamment des prestations individuelles de l'AVS et de l'AI, des routes nationales, ainsi que de l'acquisition et de l'entretien du matériel de l'armée et de l'équipement militaire individuel); dix tâches sont passées sous la responsabilité exclusive des cantons (en particulier les prestations collectives de l'AI, la formation spéciale, la séparation des modes de trafic en dehors des agglomérations et la suppression des passages à niveau).

#### Nouvelles formes de collaboration et de financement des tâches communes

De nombreuses tâches restent assumées conjointement par la Confédération et les cantons. Mais plutôt que de subventionner des objets au coup par coup en fonction des coûts occasionnés, les programmes pluriannuels et les accords assortis d'objectifs, ainsi que des subventions globales ou forfaitaires sont privilégiés. La conduite stratégique incombe à la Confédération, tandis que les cantons ont la responsabilité opérationnelle. En outre, un renforcement des contrôles doit garantir la qualité des prestations fournies. Les suppléments péréquatifs sont abandonnés et redistribués aux cantons de manière non affectée, dans le cadre du système de péréquation.

#### 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'exter-

nalités (par ex. dans le domaine culturel ou dans le trafic d'agglomération). La RTP a mené à une institutionnalisation accrue de la collaboration intercantonale assortie d'une compensation des charges. 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. Sur demande des cantons intéressés, elle est habilitée à contraindre les cantons récalcitrants à une collaboration assortie d'une compensation des charges dans les neuf domaines énumérés exhaustivement par la Constitution.

#### Nouveau système de péréquation

Dans le nouveau système de péréquation de la RPT, l'ensemble des éléments indirects de la péréquation (soit notamment les suppléments péréquatifs et tout échelonnement en fonction de la capacité financière de la part des cantons aux recettes fédérales et aux bénéfices de la Banque nationale) a été supprimé. C'est la raison pour laquelle le montant global destiné à la péréquation financière a été nettement augmenté. Cette dernière, qui ne comprend désormais plus que des moyens non affectés, établit une distinction entre la péréquation des ressources (redistribution de ressources financières) et la compensation des charges (indemnisation des charges excessives). La péréquation des ressources se base sur le nouvel indice des ressources, qui reflète les potentiels de ressources pouvant être exploités du point de vue fiscal. Elle est financée conjointement par la Confédération (péréquation verticale des ressources) et par les cantons à fort potentiel de ressources (péréquation horizontale des ressources). Quant à la compensation des charges, qui englobe des facteurs géo-topographiques et des facteurs socio-démographiques, la Confédération en assume le financement intégral. Tandis que la compensation des charges dues à des facteurs géo-topographiques corrige les charges excessives dues à l'habitat dispersé, à la faible densité de population ainsi qu'au facteur d'altitude des cantons périphériques, la

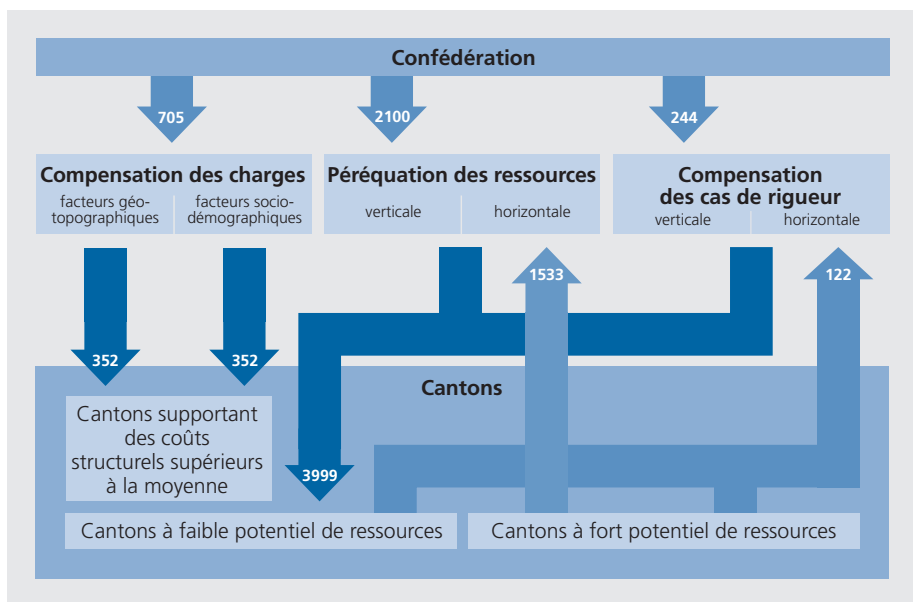
### 3 Principaux instruments

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 la surreprésentation de certains groupes de population ou à leur fonction de ville-centre. Le schéma ci-dessous présente le nouveau système de péréquation. Les valeurs indiquées sont celles qui sont fixées pour la péréquation financière de l'année 2011.

En principe, la péréquation financière renforce plus que dans l'ancien système l'allègement des cantons à faible potentiel de ressources ainsi que la charge financière des cantons à fort potentiel de ressources. La phase de transition s'est toutefois accompagnée d'une charge financière plus élevée, voire d'un allègement plus modeste, pour certains cantons à faible capacité financière. Ces cantons se sont vu octroyer une compensation

des cas de rigueur limitée dans le temps, destinée à les aider à faire face aux conséquences financières du changement de système. La compensation des cas de rigueur, financée pour 2/3 par la Confédération et pour 1/3 par les cantons, se monte à 366 millions. Il est prévu de la maintenir pendant huit ans à un niveau constant et de la réduire ensuite tous les ans sur une durée maximum de 20 ans de 5 % du montant initial. Le Parlement a cependant la possibilité de statuer tous les quatre ans sur la suppression partielle ou totale de la compensation des cas de rigueur. L'effet net du passage à la RPT après prise en compte de la compensation des cas de rigueur a donc été d'augmenter la charge de la Confédération à concurrence de sa participation au financement de la compensation des cas de rigueur et de faire profiter les cantons dans leur ensemble d'un allègement équivalent. La participation de la Confédération se monte à 244 millions.

#### Le nouveau système de péréquation (flux financiers 2011 en mio)



La Confédération et les cantons tirent tout autant parti des gains d'efficacité et d'efficience. Ainsi, le désenchevêtrement des tâches permet de supprimer les doublons pour de nombreuses prestations étatiques, de regrouper certaines compétences et d'écartier les incitations inopportunes. En particulier, grâce à la disparition des subventions affectées, les cantons fournissent des prestations en fonction des besoins réels de leurs habitants plutôt que du subventionnement fédéral.

### 3.3.3 Premières expériences concernant la nouvelle péréquation financière

Au vu du volume des flux financiers entre la Confédération et les cantons, la RPT revêt une grande importance pour la Confédération. Elle permet en effet d'accroître substantiellement la transparence de ces flux et d'améliorer la gestion des finances. Des instruments indépendants sont désormais mis en œuvre pour atteindre les objectifs d'allocation et les objectifs (régionaux) de répartition. La gestion de la dotation des instruments de péréquation est assurée par le biais d'un nombre limité d'indicateurs et l'on privilégie des programmes pluriannuels et des accords assortis d'objectifs, ainsi que des subventions globales ou forfaitaires. Pour garantir l'efficacité des nouveaux instruments de péréquation à long terme, le Conseil fédéral soumet tous les quatre ans un rapport à l'Assemblée fédérale sur la mise en œuvre et sur l'efficacité du nouveau système. Ce rapport doit contenir des informations sur la réalisation des objectifs relevant de la péréquation financière au cours de la période considérée et présenter les mesures envisageables (adaptation de la dotation des instruments de péréquation des ressources et de compensation des charges) pour la période à venir. Le premier rapport sur l'évaluation de l'efficacité portait sur la période 2008 à 2011 et a été publié en novembre 2010. Les conclusions principales de ce premier rapport sur l'évaluation de l'efficacité sont les suivantes:

- *Creusement des disparités en matière de potentiel de ressources*  
Depuis l'introduction de la nouvelle péréquation financière en 2008 on constate, au niveau de l'indice des ressources, une hausse tant de l'écart-type que de la fourchette entre le canton au plus fort potentiel de ressources et celui au plus faible potentiel de ressources. Avant de l'interpréter, il faut toutefois garder à l'esprit que les années de calcul sous-jacentes à la dernière année de référence (l'année 2011), qui sont les années 2005 à 2007, reflètent toujours la situation d'avant le passage à la RPT. En outre, la crise financière et économique commençait seulement à se faire sentir, autrement dit on peut voir dans le creusement des disparités une conséquence prévisible de la bonne conjoncture. La péréquation des ressources a toutefois permis d'atténuer ces disparités, du moins en partie.
- *Maintien de la compétitivité fiscale*  
L'indice de l'exploitation du potentiel fiscal 2011 confirme la tendance générale à la baisse, au cours de la période considérée dans le rapport, de l'exploitation fiscale du potentiel de ressources. En particulier, les cantons à fort potentiel de ressources sont parvenus à diminuer leur charge fiscale. Mais par analogie aux disparités en matière de potentiel de ressources, il convient de rappeler ici également que les années de calcul (2005 à 2007) reflètent la situation d'avant le passage à la RPT.
- *Dotation minimale en ressources financières*  
Durant les années de référence 2010 et 2011 certains cantons ont manqué de peu la valeur-cible en termes de dotation minimale en ressources financières (à savoir qu'après la péréquation des ressources et la compensation des cas de rigueur, chaque canton doit afficher une dotation minimale en ressources propres par habitant de 85 % de la moyenne suisse). Toutefois, les contributions destinées à la péré-

### 3 Principaux instruments

quation des ressources au cours de la première période quadriennale sont considérées comme adéquates pour garantir une dotation minimale en ressources financières.

- *Stabilité dans la compensation des charges*

Les charges excessives des cantons n'ont enregistré que peu de variations depuis l'introduction de la nouvelle péréquation financière. Par conséquent, les paiements destinés à la compensation des charges restent stables.

- *Charge supportée par les cantons à fort potentiel de ressources*

Depuis l'introduction de la nouvelle péréquation financière, les paiements compensatoires par habitant ont augmenté pour plusieurs cantons à fort potentiel de ressources. Mais pour 2011, les contributions exprimées en pourcentage du «surplus» de potentiel sont en recul

par rapport aux années précédentes. D'où des paiements compensatoires moins élevés qu'en 2010, en proportion de la part du potentiel de ressources par habitant qui est supérieur à la moyenne suisse.

Le deuxième rapport sur l'évaluation de l'efficacité, qui paraîtra à la fin de l'année 2014, contiendra, en plus des chapitres consacrés à la péréquation financière au sens strict, une analyse des effets de la nouvelle répartition des tâches entre la Confédération et les cantons, en particulier en ce qui concerne les désenchevêtrements entrepris et le nouvel instrument des conventions-programmes entre la Confédération et les cantons. En effet, au vu de l'étroitesse de la base de données disponible à l'époque, il n'était pas possible de procéder à une analyse assez approfondie dans le premier rapport sur l'évaluation de l'efficacité.

## 4 Modèle comptable

### 4.1 La comptabilité dans le secteur public

#### 4.1.1 Tâches et fonctions de la comptabilité

Les tâches de la comptabilité peuvent être regroupées dans quatre domaines essentiels :

- *Documentation* : tenue, sur la base de pièces justificatives, d'un journal chronologique structuré de toutes les opérations courantes ayant une incidence sur les actifs, les capitaux propres et les capitaux de tiers, ainsi que le résultat.
- *Compte-rendu et information* : information périodique (annuelle) des propriétaires, mais aussi du Parlement, du public, des créanciers, etc, sur la situation financière, l'évolution de la fortune et la situation bénéficiaire.
- *Contrôle* : vérification du caractère économique des processus opérationnels – et en particulier, dans le secteur public, de l'emploi judicieux des ressources – et garantie de la solvabilité.
- *Préparation* : mise à disposition de données chiffrées qui serviront de base à la planification et aux décisions entrepreneuriales, par exemple en vue d'investissements et pour la gestion opérationnelle.

La comptabilité a en principe les mêmes tâches dans l'économie privée et dans le secteur public, mais la finalité est différente. Dans la comptabilité de l'économie privée, la présentation met l'accent sur des buts formels tels que le bénéfice, le chiffre d'affaires ou les parts de marché.

A l'opposé de l'optique commerciale, dans les administrations publiques, où l'impôt assure l'essentiel du financement, les objectifs matériels jouent un rôle prépondérant (tâches publiques,

intérêts publics, etc.), ainsi que, sur le plan financier, l'équilibre entre les recettes et les dépenses. Cela vaut en particulier pour la Confédération, qui présente un volume élevé de dépenses de transfert et des dépenses propres relativement modestes.

#### 4.1.2 Normes internationales d'établissement des comptes (IPSAS)

Depuis qu'il a entamé ses travaux en 2007, l'International Public Sector Accounting Standards Board (IPSASB) a publié 31 normes IPSAS selon la méthode de la comptabilité d'exercice (accrual basis). Ces normes sont parfois appliquées directement par des entités du secteur public mais elles servent aussi de base pour élaborer des normes nationales. Presque toutes les organisations gouvernementales internationales – notamment l'UE et l'ONU – appliquent désormais ces normes, de même qu'environ un quart des Etats nationaux et une part encore plus importante des entités d'échelons inférieurs du secteur public.

Les principes sur lesquels se basent les normes IPSAS correspondent dans une large mesure à ceux sur lesquels reposent les 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 : par exemple la comptabilisation de revenus de transactions sans contre-prestation imputable (impôts, transferts) ou la présentation d'informations budgétaires. Mais la plupart des normes IPSAS reposent sur les normes IFRS, moyennant de légères adaptations à la logique économique des faits et aux définitions du secteur public.

La loi sur les finances stipule que l'établissement des comptes est régi par des normes généra-

lement reconnues (art. 49, al. 1, LFC). Il s'agit, comme le précise l'ordonnance sur les finances de la Confédération, des normes IPSAS (art. 53, OFC). Toutefois, la Confédération ne reprend pas intégralement les normes IPSAS: dans des cas dûment motivés, elle peut y déroger ou fixer des normes complémentaires, pour autant que les normes IPSAS ne proposent pas de réglementation. Par cas dûment motivés, on entend notam-

ment les particularités de la Confédération pour la prise en compte desquels les normes IPSAS n'offrent aucune marge de manœuvre. Les dérogations et compléments sont fixés dans l'annexe 2 OFC (et dans l'annexe 3 relative au compte consolidé de la Confédération). Les justifications et les conséquences sont exposées dans l'annexe au compte annuel (voir ch. 5.2.5 «Différences par rapport aux normes IPSAS»).

### **Modèle comptable harmonisé pour les cantons et les communes (MCH2)**

La Conférence des directrices et directeurs cantonaux des finances (CDF) a publié en 1981 des recommandations concernant un modèle de présentation harmonisée des comptes des cantons et des communes (MCH1) fondée sur la méthode de la comptabilité d'exercice (accrual basis accounting). Elles ont été revues en profondeur en 2008, avec le MCH2. Les normes IPSAS servent de base à ce modèle également. Mais contrairement au nouveau modèle comptable de la Confédération (NMC), le MCH2 admet des dérogations d'une certaine importance. Le modèle vise à répondre aux exigences comptables actuelles; il poursuit aussi les objectifs suivants:

- *Politique financière coordonnée*: la comparabilité des comptes publics favorise une politique financière coordonnée à l'échelon cantonal et communal, dès lors que les éléments fondamentaux de la présentation des comptes reposent sur des définitions unifiées.
- *Péréquation financière*: des données comparables sont nécessaires pour procéder aux calculs de la péréquation financière intercantonale et intercommunale.
- *Transparence*: les différences en matière de politique financière doivent être transparentes. Or la comparaison de comptes qui ne concordent pas est difficile.
- *Statistique financière*: avec le MCH2, des opérations financières comparables sont traitées de la même façon. Cette condition est essentielle à la réalisation de la statistique financière.

La totalité des cantons et des communes devraient introduire le MCH2 au cours des prochaines années.

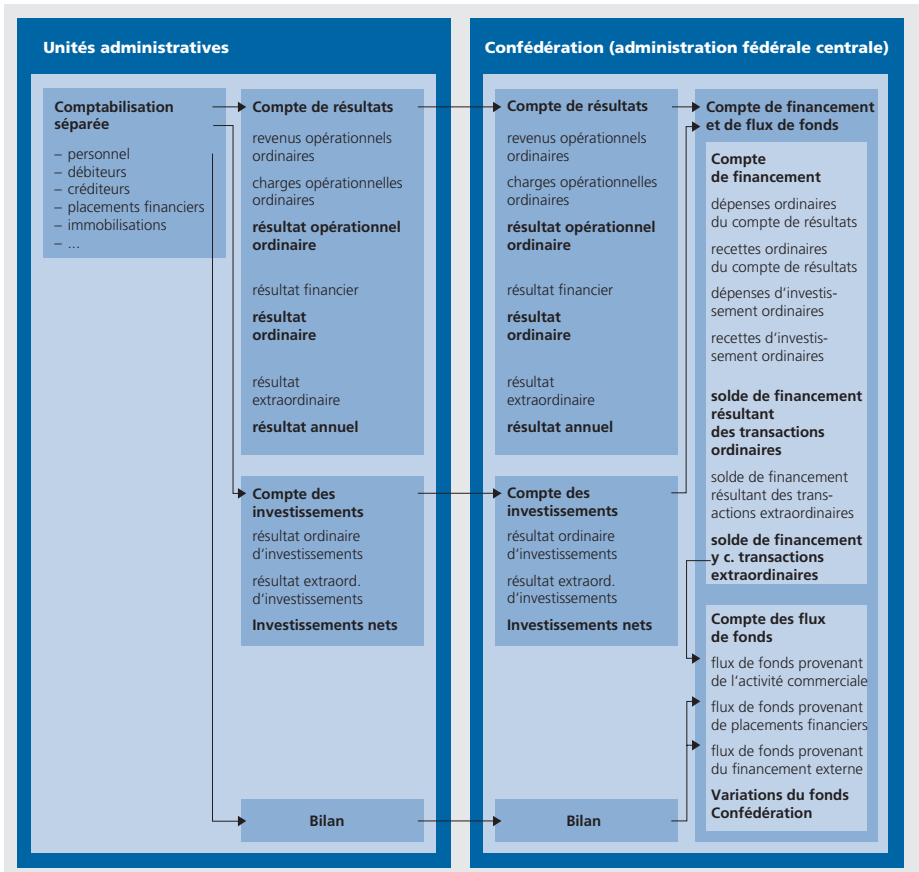
## 4.2 Structure du modèle comptable de la Confédération

Le modèle comptable de la Confédération met en lumière les processus budgétaires et la situation financière de la Confédération en suivant une double perspective: l'optique du compte de résultats et celle du financement. Cette double perspective permet de distinguer la gestion de l'administration et des entreprises du pilotage stratégique et politique.

Un élément central de la présentation des comptes réside dans la reprise de la structure

telle qu'elle prévaut dans l'économie privée et qui comprend le compte de résultats, le bilan, le compte de financement ainsi que l'état du capital propre et de l'annexe. S'y ajoute également le compte des investissements. Conformément aux exigences du frein à l'endettement, le compte de financement demeure l'instrument principal de gestion globale des finances. En revanche, la gestion administrative et d'entreprise est désormais axée, tout comme dans l'économie privée, sur les résultats.

### Éléments de base du modèle comptable de la Confédération



### 4.2.1 Compte de résultats

Le compte de résultats affiche la diminution et l'augmentation de valeur, sur une période donnée, ainsi que le résultat annuel. Il est établi selon des principes commerciaux et comporte, outre les flux de fonds, des éléments purement comptables.

- Les charges et les revenus sont enregistrés par période comptable (accrual accounting). C'est ce que l'on appelle le principe de la réalisation: les opérations financières pertinentes sont enregistrées lors de la naissance des engagements et des créances correspondants (principe du fait générateur), et non au moment où leur paiement est échu ou encaissé.
- Le compte de résultats doit également enregistrer toutes les écritures qui ne génèrent aucun flux financier. On peut notamment citer à ce titre les amortissements ou la constitution de provisions.

La clôture du compte de résultats est effectuée en trois étapes:

- Dans un premier temps, le *résultat opérationnel* est présenté sans résultat financier.
- Dans un deuxième temps, on présente le *résultat ordinaire* à partir des charges et des revenus ordinaires (charges et revenus financiers compris).
- Enfin, on saisit dans le *résultat annuel* non seulement les opérations ordinaires, mais aussi les opérations extraordinaires, conformément à la définition du frein à l'endettement.

Le compte de résultats est structuré selon ce schéma à tous les niveaux de l'administration fédérale. Il existe cependant des différences dans la classification détaillée, qui permettent de répondre aux besoins spécifiques en information des différents niveaux de conduite:

- Au niveau de la Confédération, le compte de résultats sert à analyser l'activité administrative de la Confédération au niveau financier, ainsi qu'à indiquer le résultat annuel. Il donne un aperçu condensé et consolidé de la marche des affaires en général.
- Au niveau de l'unité administrative et du département, le compte de résultats constitue un facteur essentiel de la gestion financière selon les principes valables en économie d'entreprise. La transparence des coûts est ici prépondérante. Voilà pourquoi la classification est plus fine à ce niveau et comprend les postes pour l'imputation de prestations d'autres unités administratives. Ainsi, le compte de résultats permet de savoir ce que dépense une unité administrative ou un département dans son ensemble pour l'accomplissement de ses tâches.
- Le compte de résultats sert enfin de base à l'établissement du budget et du plan financier, que le Parlement détermine pour chaque unité administrative par le biais de l'octroi de crédits.

### 4.2.2 Compte des investissements

Le compte des investissements renseigne sur les dépenses effectuées pour l'acquisition ou la création de valeurs patrimoniales nécessaires à l'exécution des tâches (immobilisations corporelles, prêts, participations et contributions à des investissements) et utilisées durant plusieurs périodes comptables (patrimoine administratif). Il comprend également les recettes provenant de la vente ou du remboursement de ces valeurs patrimoniales. Le solde indique le flux financier net qui résulte des investissements ordinaires. Les recettes et les dépenses extraordinaires sont présentées spécialement pour la gestion selon les exigences du frein à l'endettement.

Le compte des investissements est une particularité de la comptabilité publique. Tout comme les postes du compte de résultats, les investissements sont importants pour l'octroi des crédits

par les Chambres fédérales. Par conséquent, ils doivent apparaître en toute transparence au niveau de l'unité administrative en premier lieu, mais également au niveau de la Confédération.

### 4.2.3 Bilan

Le bilan renseigne sur la structure du patrimoine et des capitaux de la Confédération, mettant ainsi en évidence l'origine et l'utilisation des ressources. L'établissement du bilan a lieu tant au niveau de la Confédération que des unités administratives. L'actif et le passif sont structurés en fonction des échéances.

En ce qui concerne l'*actif*, une distinction, importante du point de vue du droit financier, 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). La gestion du patrimoine financier, qui se fait selon les principes commerciaux, 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 dans le cadre de la procédure d'octroi des crédits.

Le *passif* comprend l'ensemble des engagements et des ressources propres. Y figurent les capitaux de tiers (crédeurs, emprunts, comptes de régularisation, provisions, etc.) ainsi que le capital propre (découvert du bilan, fonds affectés, fonds spéciaux, réserves, etc.).

### 4.2.4 Compte de financement

Le compte de financement constitue l'instrument central d'information et de contrôle de gestion destiné à la gestion globale du budget de la Confédération sous l'angle de la politique budgétaire. Le but premier consiste à équilibrer les dépenses et les recettes sur l'ensemble d'un cycle conjoncturel. Des questions relatives à la rentabilité et à l'efficacité dans le cadre de l'utilisation des ressources occupent ici le premier plan, pa-

ramètres que le compte de financement permet de mesurer. C'est pourquoi seules les opérations avec incidences financières sont présentées dans le compte de financement: les éléments purement comptables, tels que les amortissements ou la constitution de provisions, n'y sont pas pris en compte. Le compte de financement fait l'objet d'une distinction entre la partie compte de financement proprement dite et la partie compte des flux de fonds, le compte des flux de fonds n'étant établi que pour le compte d'Etat.

- *Compte de financement*: les flux de paiement du compte de résultats constituent, avec les dépenses et les recettes du compte des investissements, le solde de financement. Le solde de financement étant déterminant pour le respect des exigences du frein à l'endettement, il l'est également pour la planification financière. On opère en outre une distinction entre solde de financement ordinaire et solde de financement extraordinaire afin de garantir une gestion des finances conforme aux règles du frein à l'endettement.
- *Compte des flux de fonds*: en plus du solde de financement (flux de fonds provenant de l'activité opérationnelle), les flux de fonds provenant de placements financiers et de capitaux de tiers sont également indiqués. Ils comprennent les transactions de la Trésorerie fédérale, telles que les emprunts contractés auprès de tiers, les placements financiers ou d'autres transactions effectuées directement par le biais du bilan.

Ainsi, le compte de financement montre d'où proviennent les ressources dont dispose la Confédération (origine des ressources); il indique en outre à quelles fins la Confédération a utilisé ces ressources (utilisation des ressources). Les variations du «fonds Confédération» montrent de quelle manière les liquidités de la Confédération ont évolué dans leur ensemble. Une augmentation du fonds signifie que la Confédération a encaissé plus d'argent qu'elle n'en a dépensé, une diminution indique le contraire.

### 4.3 Présentation selon l'optique des crédits ou selon l'optique des comptes

L'Assemblée fédérale approuve le budget sous la forme de crédits. Cette manière de procéder justifie la présentation selon l'optique des crédits. Les crédits dépendent de priorités politiques et peuvent diverger de la structure du plan comptable et donc de la présentation selon l'optique des comptes. Des écarts se produisent par exemple lorsque le crédit regroupe des mesures spécifiques (projets). Dans ce cas, divers types de comptes peuvent être attribués à un seul crédit.

#### 4.3.1 Présentation selon l'optique des crédits

Les comptes des unités administratives englobent tous les postes importants du compte de résultats et du compte des investissements. Au niveau institutionnel, ils sont subdivisés en fonction des différents départements et unités administratives et structurés selon l'optique des crédits. Les comptes présentent les crédits budgétaires avec les charges et dépenses d'investissement ainsi que les revenus et recettes d'investissement. C'est sur cette base que, lors de l'établissement du budget, le Parlement se prononce sur l'octroi des crédits et définit les lignes directrices de l'exécution budgétaire.

Sur le plan formel, on distingue trois parts de crédit différentes:

- Les *postes avec incidences financières* (AIF), qui sont liés à une dépense ou à une recette et sont pris en compte dans le compte de financement (par ex. dépenses de personnel, d'exploitation ou d'investissement).
- Les *postes sans incidences financières* (SIF), qui ne constituent que des valeurs comptables et ne génèrent pas de flux financiers (par ex. amortissements ou provisions).

- Les *postes pour l'imputation des prestations fournies à l'interne* (IP), qui figurent comme des postes avec incidences sur les crédits dans le budget des bénéficiaires de prestations, mais qui ne génèrent qu'indirectement des dépenses ayant une incidence financière dans le budget du fournisseur des prestations.

Un crédit peut se limiter à une part de crédit ou comporter une combinaison des trois parts de crédit. Dans les rapports sur l'état des finances, les unités administratives présentent les différentes parts de crédit dans l'exposé des motifs des divers postes de crédit.

#### 4.3.2 Présentation selon l'optique des comptes

Le plan comptable général est un registre systématique de tous les comptes, destiné à la tenue des comptes. Il sert de cadre à l'établissement des plans comptables subordonnés utilisés pour l'attribution des opérations financières aux différents comptes, ce qui garantit que les données financières sont saisies, traitées et présentées au sein d'un système uniforme.

On distingue trois niveaux dans le modèle comptable de la Confédération:

- Le *plan comptable général de la Confédération* englobe les groupes de comptes du niveau supérieur de la classification (voir figure ci-après), soit les deux catégories de compte du bilan (actif, passif), du compte de résultats (charges, revenus) et du compte des investissements (dépenses et recettes d'investissement). Le plan comptable général de la Confédération correspond au plan comptable général du modèle comptable harmonisé pour les cantons et les communes (MCH2).

- Le *plan comptable de l'administration générale* se situe un niveau plus bas. Il représente le dernier niveau de détail des rapports sur l'état des finances de la Confédération et correspond en même temps au niveau de comptes le plus bas qui soit commun aux différentes unités administratives. Le plan comptable de l'administration générale sert de base à la définition des plans comptables des unités administratives.
- Les *plans comptables des unités administratives* approfondissent encore le degré de détail du plan comptable de l'administration

générale. A ce niveau, les tâches spécifiques de chaque unité administrative jouent un rôle important. Le système de comptes se clôt enfin au niveau du compte général, où les opérations financières individuelles sont enregistrées. A ce niveau, les plans comptables des unités administratives ne suivent plus toujours la même subdivision.

Aucun compte n'est par contre nécessaire pour le compte de financement, car les informations y relatives sont transférées directement à partir du bilan, du compte de résultats et du compte des investissements.

## Plan comptable général de la Confédération

Bilan		Compte de résultats	
1 Actif	2 Passif	3 Charges	4 Revenus
10 Patrimoine financier	20 Capitaux de tiers	30 Charges de personnel	40 Revenus fiscaux
100 Liquidités et placements à court terme	200 Engagements courants	31 Charges de biens et services et charges d'exploitation	41 Patentes et concessions
101 Créances	201 Engagements financiers à court terme	32 Charges d'armement	42 Compensations
102 Placements financiers à court terme	204 Comptes de régularisation passifs	33 Amortissements	43 Revenus divers
104 Comptes de régularisation actifs	205 Provisions à court terme	34 Charges financières	44 Revenus financiers
107 Placements financiers à long terme	206 Engagements financiers à long terme	35 Attributions à des fonds affectés enregistrés sous les capitaux de tiers	45 Prélèvement de fonds affectés enregistrés sous les capitaux de tiers
109 Créances envers des fonds affectés enregistrés sous les capitaux de tiers	207 Engagements envers des comptes spéciaux	36 Charges de transfert	48 Revenus extraordinaires
	208 Provisions à long terme	38 Charges extraordinaires	
	209 Engagements envers des fonds affectés enregistrés sous les capitaux de tiers		
14 Patrimoine administratif	29 Capital propre		
140 Immobilisations corporelles	290 Fonds affectés enregistrés sous le capital propre		
141 Stocks	291 Fonds spéciaux		
142 Immobilisations incorporelles	292 Réserves provenant d'enveloppes budgétaires		
144 Prêts	295 Réserves liées au retraitement		
145 Participations	296 Réserves liées à la réévaluation		
	298 Autre capital propre		
	299 Excédent/découvert du bilan		

Compte des investissements	
5 Dépenses d'investissement	6 Recettes d'investissement
50 Immobilisations corporelles et stocks	60 Vente d'immobilisations corporelles
52 Immobilisations incorporelles	62 Vente d'immobilisations incorporelles
54 Prêts	64 Remboursement de prêts
55 Participations	65 Vente de participations
56 Contributions à des investissements	66 Remboursement de contributions à des investissements
58 Dépenses d'investissement extraordinaires	68 Recettes d'investissement extraordinaires
59 Report du bilan	69 Report au bilan

#### 4.4 Gestion financière duale

La gestion des finances de la Confédération intervient selon le principe de la gestion duale. Le compte de financement est essentiel pour ce qui est de la gestion financière de l'ensemble du budget de la Confédération en conformité avec les dispositions du frein à l'endettement et selon les critères de la politique en matière de finances. Les unités administratives sont gérées, d'une part, au moyen du compte de résultats et du compte des investissements et, d'autre part, à travers la comptabilité analytique. L'approche est ici davantage axée sur l'économie d'entreprise.

##### 4.4.1 Gestion globale des finances au niveau de la Confédération

L'un des objectifs premiers de la politique budgétaire vise l'équilibre sur le moyen terme des dépenses et des recettes de la Confédération. Ce principe est ancré dans la Constitution (art. 126, al. 1, Cst.). L'instrument du frein à l'endettement fixe les dépenses maximales acceptables de la Confédération en fonction des recettes attendues et de la conjoncture. Ainsi, le compte de financement est le principal instrument de la gestion des finances, notamment si l'on tient compte des deux arguments suivants:

- d'une part, le budget de la Confédération est un budget de transfert classique dont la majeure partie consiste en subventions et en contributions à d'autres budgets, alors que les dépenses pour son propre fonctionnement sont relativement faibles.
- d'autre part, les analyses macro-économiques de la politique budgétaire et de ses effets, tout comme les considérations relatives à la politique de stabilité, se basent le plus souvent sur l'aspect du financement. De ce point de vue, il est inutile de savoir si les sorties d'argent sont dues à des dépenses ou à des investissements, car pour la gestion du budget fédéral, elles sont en principe traitées de la même manière.

##### 4.4.2 Gestion financière au niveau des unités administratives

Contrairement à ce qui est le cas pour la gestion à l'échelon de la Confédération, ce sont le compte de résultats et la perspective de la gestion d'entreprise qui occupent le premier plan pour les unités administratives. Cependant, à ce niveau également, des considérations de gestion financière et, de ce fait, l'optique du financement, jouent un rôle essentiel. Afin que les dépenses ayant des incidences financières puissent être mises en évidence et être gérées conformément au frein à l'endettement, les dépenses et les recettes d'investissement d'une unité administrative doivent être présentées et approuvées séparément. De plus, les parts avec incidences financières doivent aussi figurer dans les postes de revenus et de charges. Ceci intervient dans le cadre des exposés des motifs relatifs aux différentes demandes de crédits et aux estimations de revenus.

A l'échelon de l'unité administrative, le principe de la gestion duale se révèle particulièrement adapté: d'une part, c'est à ce niveau que les stratégies, les calculs et les objectifs de politique budgétaire du Parlement et du Conseil fédéral sont concrétisés dans le budget; d'autre part, l'unité administrative doit être gérée de telle façon que les directives budgétaires et les objectifs de politique de fond qui y sont liés puissent être mis en œuvre efficacement, et donc que le rapport entre moyens alloués et effet obtenu soit le plus favorable possible.

Une série de mesures vise à allouer les ressources avec plus d'efficacité et à accroître la marge de manœuvre dont disposent les directions d'offices, ainsi qu'à davantage faire participer ces dernières à la responsabilité financière. C'est là qu'entrent en jeu la décentralisation étendue des crédits vers les offices auxquels ils sont alloués et l'imputation interne des prestations (IP). Une comptabilité analytique (CA) adaptée aux besoins spécifiques des différentes unités administratives constitue la base de ce changement.

**Comptabilité analytique**

La CA est l'instrument principal de la comptabilité d'exploitation. Elle associe systématiquement les informations relatives aux coûts à des informations relatives aux résultats. Grâce à la CA, chaque unité administrative est en mesure de calculer les coûts et les recettes pour ses tâches, prestations ou projets précis. Cette nouvelle donne ne favorise pas seulement une prise de conscience des coûts et de la gestion des coûts au sein de l'administration, elle accroît également la transparence relative à l'utilisation des ressources et améliore de ce fait les bases de décision du Parlement dans l'exercice de sa souveraineté budgétaire.

Toutes les unités administratives n'ont pas le même besoin d'information. Suivant les tâches qui leur incombent, elles sont plus ou moins impliquées dans la direction politique, peuvent jouir d'une autonomie plus ou moins grande dans l'exploitation et peuvent plus ou moins aisément définir leurs prestations comme des produits.

Compte tenu de ces différences, on distingue trois types de CA:

- Le *type de base* doit être observé en tant que norme minimale. Il est suffisant pour les unités administratives dont la conduite est avant tout liée à des tâches découlant de lois et à des mandats politiques et qui, de ce fait, ne présentent qu'une faible autonomie d'exploitation. Le plus souvent, il n'est pas possible de délimiter leurs prestations comme des produits clairement définis, ce qui rend difficile la gestion par objectifs de prestations. Tel est le cas des unités administratives investies d'une fonction d'état-major et de coordination, comme les secrétariats généraux.
- La *comptabilité analytique simple* s'adresse aux unités administratives qui disposent d'une certaine autonomie dans l'exploitation et qui de ce fait déterminent avec une grande indépendance la manière d'atteindre les objectifs de prestations. La condition préalable à ce

**Principe de la gestion duale**

	<b>Acteurs</b>	<b>Fonction</b>	<b>Instrument</b>	<b>Principe</b>
<b>Confédération</b>	Parlement, Délégation des finances, Conseil fédéral	<b>Gestion globale des finances</b> – frein à l'endettement – fixation des priorités au niveau des tâches de la Confédération	Budget, plan financier, plan financier de la législature, compte de financement, compte d'Etat	Logique politique ▼ ▲ Logique de gestion
<b>Départements</b>	Chefs des Départements et secrétariats généraux	<b>Harmonisation et coordination:</b> gestion globale des finances – gestion administrative axée sur l'économie d'entreprise	Budget, plan financier, plan financier de la législature, compte de résultats et autres éléments des comptes annuels	
<b>Unités administratives</b>	Direction de l'office, contrôle de gestion de l'office, hiérarchie	<b>Gestion administrative axée sur l'économie d'entreprise</b>	<b>Comptabilité analytique,</b> comptes annuels	

modèle de gestion axé sur les prestations est une part importante en prestations clairement délimitées et mesurables.

- La *comptabilité analytique* développée est conçue pour les unités administratives qui font état d'une grande autonomie dans l'exploitation et qui fournissent dans la majorité des cas des prestations imputables au sein de l'administration fédérale ou des prestations commerciales sur le marché. Dans ce cas de figure, la CA sert aussi de base pour calculer précisément les prix en cas de fourniture de prestations à des clients internes ou externes.

Les départements décident en accord avec l'Administration fédérale des finances quel type de CA les unités doivent suivre.

#### Imputation des prestations au sein de la Confédération

L'échange de prestations interne à la Confédération est imputé avec incidences sur les crédits dans le but d'accroître la transparence des coûts et d'allouer les ressources efficacement. L'imputation des prestations se fonde en principe sur les coûts complets sans supplément destinés à assurer des bénéfices ou à garantir contre les

risques. Afin de maintenir les charges administratives à un niveau faible, il convient d'imputer uniquement les prestations répondant aux critères suivants:

- *Importance*: le volume des prestations imputables représente une somme importante.
- *Influçabilité*: le bénéficiaire de prestations a la possibilité d'influencer et donc de contrôler la demande en termes quantitatifs et qualitatifs. Cela se répercutera sur le coût de l'acquisition des prestations.
- *Caractère commercial de la prestation*: sont imputables les prestations que le bénéficiaire pourrait en principe aussi se procurer en dehors de l'administration fédérale. Celui-ci peut de la sorte comparer directement les prix avec ceux des prestataires externes et accroître la pression sur les coûts.

Les prestations imputables sont répertoriées dans un catalogue des domaines de prestations. La plupart des prestations imputées relèvent des domaines de l'informatique, de la fourniture de surfaces ainsi que de la logistique.

### 4.5 Reporting financier

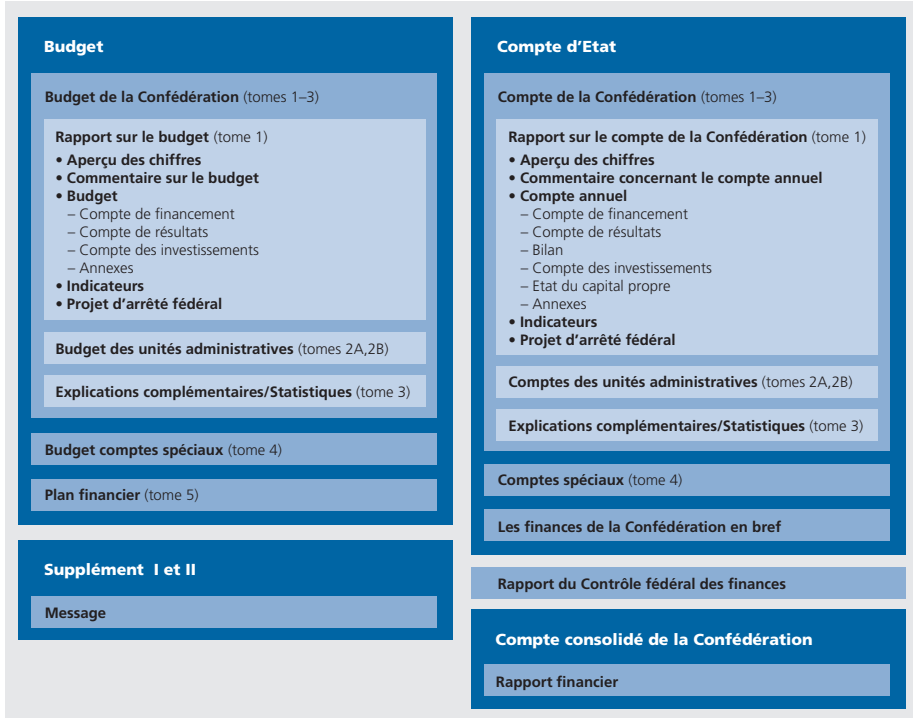
Les rapports sur l'état des finances ont pour objectif de présenter l'état des revenus, des finances et du patrimoine de la Confédération de manière synoptique, compréhensible et fidèle. Sur le modèle de la pratique moderne prévalant dans l'économie privée, il s'agit de présenter des comptes transparents qui reflètent tous les faits importants. La Confédération entend ainsi permettre aux organes de surveillance, aux groupes d'intérêts et aux autres cercles de personnes intéressées de comprendre pleinement la situation financière et de la juger en toute indépendance.

Tous les destinataires n'ont pas besoin des mêmes informations ni de la même densité de renseignements. La Confédération tient compte de la diversité des besoins en informations grâce à un système modulaire de rapports, qui permet

à chaque groupe d'intérêts de s'informer de manière efficace et adaptée à l'échelon qui est le sien: disponibles en allemand, en français et en italien, les rapports financiers permettent aux membres du Parlement, aux commissions parlementaires, au gouvernement et à l'administration, aux médias et au public d'obtenir rapidement un premier aperçu et d'accéder si nécessaire à des informations plus approfondies.

Les rapports sont établis à plusieurs niveaux: les produits principaux en sont le budget et le compte d'Etat, auxquels viennent s'ajouter les comptes spéciaux, le plan financier ainsi que les rapports sur les crédits supplémentaires. Les rapports relatifs au compte d'Etat sont complétés par le rapport du Contrôle fédéral des finances ainsi que par la brochure «Les finances de la

### Reporting financier



Confédération en bref». En outre, un compte consolidé a été présenté pour la première fois aux Chambres fédérales avec le compte 2009.

Dans le cadre du reporting financier, la Confédération publie actuellement les produits suivants:

- Le *budget* informe de manière condensée dans le tome 1 sur l'état des finances et des revenus de la Confédération. L'annexe revêt une grande importance: elle fournit des informations complémentaires nécessaires pour l'appréciation des chiffres. Le tome 2 présente toutes les informations relatives à l'octroi de crédits, notamment les données concernant les crédits budgétaires et les postes de revenus ainsi que les crédits d'engagement et les plafonds de dépenses. Les postes relevant de l'imputation des prestations avec incidences sur les crédits sont présentés intégralement et ne sont plus éliminés. Pour un meilleur usage, ce tome a été scindé en deux: les chiffres figurent dans le tome 2A et les exposés des motifs dans le tome 2B. Le tome 3 présente dans le détail, dans la partie «Explications complémentaires», les postes de recettes et de dépenses, les analyses de sensibilité concernant les scénarios conjoncturels possibles ainsi que les domaines transversaux (personnel, technologies de l'information et de la télécommunication, Trésorerie fédérale et gestion par mandat de prestations et enveloppe budgétaire [GMEB]). La partie statistique montre les informations financières détaillées en comparaison pluriannuelle.
- Le *compte d'Etat*, dans sa structure, correspond au budget. Cependant, le tome 1 du compte comprend également une présentation du bilan et de l'état du capital propre ainsi que les informations obligatoires qui en résultent. En particulier, le compte de financement est complété par l'indication des flux de fonds résultant des variations du patrimoine financier et des capitaux de tiers, tandis que l'annexe présente en plus de façon détaillée les principes régissant l'établissement du bilan et l'évaluation. Les opérations ne pouvant pas

être inscrites au bilan, telles que les créances et les engagements conditionnels ou les événements ultérieurs à la date de clôture des comptes, sont également présentées. Le tome 2 montre (également dans la partie numérique et celle réservée aux exposés des motifs) les comptes des unités administratives. Il rend compte de l'utilisation des crédits autorisés par le biais du budget et justifie de façon détaillée les éventuels écarts. Le tome 3 donne, comme dans les rapports relatifs au budget, des explications complémentaires sur des sujets et des développements actuels liés au compte d'Etat et livre des informations détaillées en matière de statistique financière par le biais de comparaisons selon l'axe temporel.

- Les *comptes spéciaux* gérés hors du compte de la Confédération sont, aussi bien pour le budget que pour le compte d'Etat, regroupés dans le tome 4. Il s'agit actuellement du fonds pour les grands projets ferroviaires, du fonds d'infrastructure, du domaine des EPF et de la Régie fédérale des alcools. Ces quatre institutions établissent leur budget et leurs comptes annuels selon des principes commerciaux et des normes applicables à la gestion d'entreprise.
- Le *compte consolidé de la Confédération* a été établi pour la première fois lors de l'exercice 2009 et est soumis aux Chambres fédérales pour qu'elles en prennent acte. Le compte consolidé donne une vue d'ensemble de l'état du patrimoine, des finances et des revenus des unités et des organismes qui, du point de vue de l'exécution des tâches, se rattachent à l'administration fédérale. Le périmètre de consolidation comprend l'administration générale de la Confédération (unités administratives qui figurent dans le compte de la Confédération), les unités administratives et les fonds gérés par un compte spécial ainsi que les unités de l'administration fédérale décentralisée dotées d'une comptabilité propre (par ex. Autorité fédérale de surveillance des marchés financiers et Swiss-med). Les grandes entreprises dans lesquelles la Confédération détient la majorité du capital sont présentées dans le compte consolidé selon

## 4 Le modèle comptable de la Confédération

la méthode de la mise en équivalence (part de la Confédération dans le capital propre des entreprises) et ne sont pas entièrement comprises dans le périmètre de consolidation (par ex. la Poste, les CFF et Swisscom).

- Le rapport relatif à *la plan financier* pluriannuel contient un commentaire sur l'évolution des finances durant les années du plan financier. Le rapport en tant que tel est réduit à l'essentiel, les informations complémentaires se trouvant dans l'annexe. Sur la base du catalogue des tâches, l'annexe présente des tableaux standardisés pour chacune des 44 tâches de la classification fonctionnelle ainsi que pour les principaux postes de recettes. La planification des tâches et la planification financière sont ainsi plus étroitement liées et peuvent être coordonnées de manière optimale par le pilotage politique.
- Le message concernant les *suppléments* comprend un commentaire relatif aux crédits supplémentaires, une partie chiffrée assortie des

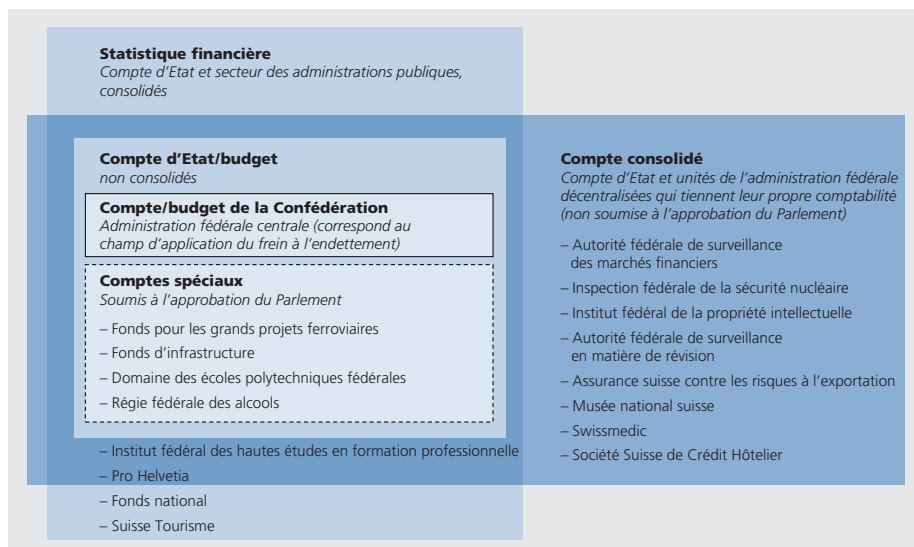
exposés des motifs et des explications concernant la voie du supplément budgétaire.

- La brochure «*Les finances de la Confédération en bref*» paraît chaque année avec le rapport sur le compte de la Confédération. Cette brochure s'adresse en premier lieu aux médias et aux personnes qui souhaitent s'informer de manière succincte sur la situation financière de la Confédération. Il s'agit principalement d'une comparaison avec les comptes de l'année précédente.

Enfin, les données du compte de la Confédération ont aussi leur place dans la statistique financière. Cette dernière présente, sur une base comparable (voir ch. 1.3.2), la situation des revenus, des finances et du patrimoine des unités d'administration publique (Confédération, cantons, communes et assurances sociales publiques). Les différences entre les comptes de la Confédération, le compte consolidé et la statistique financière sont présentées ci-dessous, dans l'aperçu des publications concernant le budget au niveau fédéral.

### Publications concernant le budget au niveau fédéral

(sans les cantons, communes et assurances sociales)



## 5 Gestion des finances

### 5.1 Instruments à disposition pour la gestion des finances

Le Conseil fédéral et le parlement disposent des instruments suivants pour la gestion des finances:

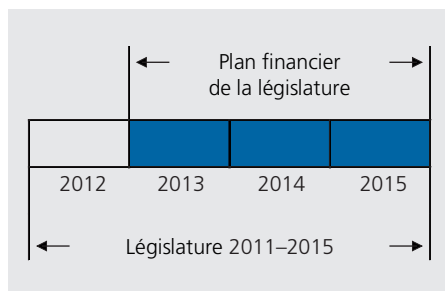
- programme de la législature avec planification des tâches et des ressources (personnel, finances);
- perspectives à long terme et scénarios de développement;
- planification financière pluriannuelle;
- budget;
- compte d'Etat.

#### 5.1.1 Programme de la législature

L'art. 146 LParl prescrit qu'au début de chaque législature, le Conseil fédéral soumette à l'Assemblée fédérale un message sur le programme de la législature, accompagné d'un projet d'arrêté fédéral simple.

Le programme de la législature constitue la politique à long terme prévue par le gouvernement pour les quatre prochaines années. Lors d'une nouvelle législature, la stratégie politique en vigueur jusqu'alors est réévaluée, mais elle sera essentiellement développée sur les bases existantes. En effet, les projets de la législature précédente sont mis en œuvre durant la nouvelle législature, et une partie des opérations prévues depuis peu seront soumises au vote seulement lors de la législature d'après. Ainsi, la politique

#### Législature et plan financier de la législature



prévue aujourd'hui aura de l'influence au plus tôt dans quelques années. En ce sens, la stratégie du Conseil fédéral, telle qu'elle se manifeste dans les lignes directrices de la politique et dans les objectifs, sera valable par-delà la nouvelle législature.

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 qui sont nécessaires pour atteindre ces objectifs. Il s'agit d'examiner non seulement les nouvelles dépenses, mais également les dépenses actuelles et de proposer des mesures de redimensionnement (réexamen des tâches).

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 contient également une analyse de la situation reposant sur les indicateurs. De plus, il présente un aperçu de tous les projets d'acte que le Conseil fédéral prévoit de soumettre à l'Assemblée fédérale durant la législature (programme législatif).

Les conseils examinent le programme de la législature au cours de deux sessions successives (art. 147, al. 1, LParl).

Le plan financier de la législature est présenté en même tant que le message. Il fixe les besoins financiers pour la législature et indique les modalités de financement. Le plan financier de la législature s'étend sur les trois années suivant le premier budget de la nouvelle législature. Contrairement au plan financier normal, qui est une partie du rapport sur le budget, le plan financier de la législature est publié en tant qu'annexe au message sur le programme de la législature.

Les objectifs et les mesures du programme de la législature et du plan financier de la législature sont coordonnés par objet et par échéance.

### **Perspectives à long terme et scénarios prévisionnels**

Il est indispensable que la politique budgétaire tienne davantage compte des défis que nous réserve l'avenir. Actuellement, le budget et le plan financier de la Confédération ne prennent pas en considération les tendances à long terme, en particulier les aspects démographiques. C'est pourquoi la Confédération a besoin d'un instrument qui lui procure cette vision à long terme. Cet instrument, à savoir les scénarios prévisionnels, est prévu par l'ordonnance sur les finances de la Confédération (art. 8 OFC, RS 611.01), qui charge le Conseil fédéral de présenter au moins tous les quatre ans des scénarios prévisionnels à long terme pour certains domaines. Ces scénarios portent bien au-delà de la période couverte par le plan financier et se fondent sur l'évolution à long terme des finances des trois niveaux étatiques et des assurances sociales. Ils montrent les tendances prévisibles avec leurs conséquences financières ainsi que les mesures de gestion ou de correction requises.

Les scénarios prévisionnels sont élaborés à partir du rapport sur les perspectives à long terme des finances publiques en Suisse, qui met en évidence l'évolution des finances des trois niveaux étatiques et des assurances sociales (AVS, AI, APG, AC) pour les 50 ans à venir. L'Administration fédérale des finances a présenté la première édition de ce rapport en mai 2008.

Les scénarios prévisionnels servent à mettre en évidence les tendances évolutives et leurs répercussions financières dans certains domaines spécifiques de l'Etat bien au-delà de la période couverte par le plan financier et à alimenter le débat sur les options politiques (mesures de gestion et de correction) qui s'offrent pour résoudre les problèmes à venir. Ils constituent de ce point de vue un instrument plus proche du champ politique que le rapport sur les perspectives à long terme des finances publiques en Suisse. Les premiers scénarios prévisionnels ont été élaborés dans le domaine de la santé lors de l'établissement du plan financier 2009 - 2011 de la législature. Les scénarios prévisionnels montrent que le vieillissement de la population devrait conduire à un surcroît considérable des charges financières, notamment dans le domaine des soins de longue durée des personnes de plus de 65 ans. Ainsi, les dépenses publiques pour ces soins qui représentent 0,5 % du PIB en 2005 s'accroîtront de 0,5 voire 1,0 point de pourcentage à l'horizon 2050. Dans le reste du domaine de la santé, des effets ne dépendant pas de la démographie, tels que les progrès de la médecine, constituent un facteur de coûts plus important que le vieillissement de la population. Au total, il faut s'attendre dans ce domaine, qui n'inclut pas les soins de longue durée, à des charges supplémentaires pour les finances publiques de un à deux points de pourcentage du PIB contre 4,4 % du PIB en 2005. Les scénarios prévisionnels montrent en outre que l'état de santé de la population représente un facteur important pour l'évolution des dépenses dans le domaine de la santé.

Dans ce contexte, les arrêtés financiers pluriannuels jouent un rôle particulièrement important. Sous l'angle du droit financier, il s'agit de crédits d'engagement et de plafonds des dépenses qui – individuellement ou en association – fixent des montants maximaux de ressources fédérales pour un temps donné ou un but déterminé. Les arrêtés financiers pluriannuels sont renouvelés tous les quatre ans pour des raisons d'harmonisation temporelle avec le programme de la législation (cf. ch. 7.3.2).

### 5.1.2 Planification financière pluriannuelle

Le plan financier est réglé par la loi sur le Parlement (art. 143), par la loi sur les finances (art. 19) et par l'ordonnance sur les finances de la Confédération (art. 4 à 7).

A partir des priorités établies sur la base des grandes lignes, le plan financier présente les besoins de financement des dépenses étatiques et propose les modalités de financement. Dans le cadre de la planification permanente, les plans financiers annuels visent également cet objectif. La tâche première de la planification financière consiste à avertir le plus tôt possible les autorités politiques des difficultés financières, de manière à ce que ces autorités puissent examiner et mettre en place à temps les mesures appropriées. La planification financière doit en outre permettre d'établir des budgets conformes aux exigences du frein à l'endettement et tenir compte des directives de l'Assemblée fédérale en matière de politique financière.

Le plan financier est établi chaque année. Il rend compte dépenses prévues ainsi que des recettes pronostiquées pour les trois ans qui suivent la période budgétaire. Le budget et le plan financier couvrent ainsi une période de quatre années. Il s'agit d'une planification roulante. Les chiffres du plan financier sont forcément moins précis que ceux du budget.

### 5.1.3 Budget

Le budget est réglé par la loi sur le Parlement (art. 142) et par la loi sur les finances (art. 29 à 34). Chaque année, le Conseil fédéral définit les objectifs budgétaires et édicte des directives sur l'établissement du budget. Il en informe les commissions des finances des Chambres fédérales. Les objectifs annuels doivent au moins:

- a. assurer le respect du frein à l'endettement (art. 13 à 18 LFC);
- b. tenir compte des directives de l'Assemblée fédérale en matière de politique financière.

Le budget présente les caractéristiques suivantes:

- Il comprend la liste des charges et des dépenses d'investissement ainsi que des revenus et des recettes d'investissement pour une année, ventilée selon:
  - les unités administratives,
  - la nature des charges et des revenus ainsi que
  - la nature des dépenses et des recettes d'investissement.
- Le projet de budget établi par le Département fédéral des finances est arrêté par le Conseil fédéral. Il fait ensuite l'objet de débats et, le cas échéant, de modifications, à l'Assemblée fédérale qui procède à son adoption définitive.
- L'arrêté fédéral du Parlement autorise les charges et les dépenses d'investissement.
- Il comprend l'estimation des revenus et des recettes d'investissement.

Les crédits sont fixés sur la base d'évaluations rigoureuses des besoins prévus. Un crédit supplémentaire est demandé pour une charge ou une dépense d'investissement pour laquelle le crédit budgétaire fait défaut ou ne suffit pas (voir ch. 7.4.2).

### 5.1.4 Compte d'Etat

Le compte d'Etat est réglé par la loi sur le Parlement (art. 142) et par la loi sur les finances (art. 4 à 11).

Le compte d'Etat est établi selon le contenu et la structure du budget. Il fournit en outre la présentation du bilan et des obligations de publication en découlant. Le compte d'Etat comprend les comptes de la Confédération et les comptes spéciaux. Les comptes spéciaux sont soumis aux Chambres fédérales en vertu d'une réglementation de droit spéciale. La nécessité d'une présentation séparée de ces comptes découle de décisions parlementaires ou du caractère particulier des prestations ou du financement (voir ch. 8).

Le Conseil fédéral établit le compte d'Etat et le soumet chaque année deux mois avant le début de la session d'été à l'Assemblée fédérale.

### 5.1.5 Extrapolation

En vertu de la loi sur le Parlement, le Conseil fédéral doit établir, le 30 juin et le 30 septembre, une extrapolation des résultats de l'exercice en cours et en informer les commissions des finances. L'extrapolation ne tient compte que des postes ayant des incidences financières. 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. En ce qui concerne les dépenses, les écarts prévisibles par rapport au budget (soldes de crédit, suppléments) sont identifiés.

Après l'information donnée aux commissions des finances, le Département fédéral des finances rend ces extrapolations publiques.

## 5.2 Principes

### 5.2.1 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.

- *La légalité*: tout poste budgétaire doit reposer sur une base juridique, si bien que l'exécutif ne saurait disposer à son gré des ressources publiques. Des dépenses ne peuvent être engagées qu'en vue de financer les tâches de l'Etat, et ce uniquement par les autorités prévues par la loi et dans le cadre de la procédure prescrite par le législateur.
- *L'urgence*: les ressources publiques étant toujours inférieures aux besoins, il importe de fixer des priorités. Ce qui est important et urgent prime ce qui est simplement souhaitable.
- *L'emploi ménager des fonds*: l'exécutif a l'obligation d'utiliser avec mesure les ressources publiques et d'éviter des dépenses inutiles.
- *L'emploi efficace et l'emploi économe des fonds*: tandis que le principe de l'emploi efficace des fonds veut que les résultats soient conformes aux effets («outputs») recherchés («les choses adéquates sont-elles faites?»), celui de l'emploi économe des fonds vise le meilleur rapport possible entre le résultat obtenu et les moyens utilisés («les choses sont-elles faites *correctement*?»).

### 5.2.2 Principes régissant l'établissement du budget

Des principes régissant l'établissement du budget sont nécessaires pour permettre au Parlement, à ses commissions, au gouvernement et à l'administration d'exercer leur fonction de décision et de pilotage. Ils sont valables pour le budget et ses suppléments ainsi que pour le compte d'Etat:

- *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. L'AFF peut, en accord avec le Contrôle fédéral des finances, accorder des dérogations dans les cas d'espèce.
- *Principe de l'universalité*: l'ensemble des charges, des revenus, des dépenses et des recettes d'investissement prévus sont portés au budget. Ils ne peuvent être comptabilisés directement sur des postes de bilan tels que des provisions ou des financements spéciaux.
- *Principe de l'annualité*: l'exercice budgétaire coïncide avec l'année civile. Les crédits inutilisés expirent à la fin de l'exercice budgétaire.
- *Principe de la spécialité*: les charges et les revenus, ainsi que les dépenses et les recettes d'investissement sont présentés par unité administrative, par groupe spécifique du plan comptable et, lorsque cela paraît indiqué, par mesure et selon leur affectation. Les crédits ouverts ne peuvent être affectés qu'aux dépenses pour lesquelles ils ont été autorisés. Si plusieurs unités administratives participent au financement d'un projet, il importe de désigner une unité responsable, qui sera chargée de présenter le budget global.

### 5.2.3 Principes régissant la présentation des comptes

Les principes régissant la présentation des comptes ont pour but d'assurer une présentation de l'état des revenus, des finances et du patrimoine qui corresponde à la réalité («true and fair view»). Ils s'appliquent par analogie au budget et à ses suppléments:

- *Le principe de l'importance*: il convient de présenter toutes les informations nécessaires pour permettre une appréciation complète de l'état du patrimoine, des finances et des revenus.
- *Le principe de la clarté*: les informations doivent être claires et compréhensibles.
- *Le principe de la permanence des méthodes comptables*: les principes régissant l'établissement du budget ainsi que la tenue et la l'établissement des comptes doivent dans toute la mesure du possible rester inchangés sur une longue période.
- *Le principe du produit brut*: le principe budgétaire du produit brut doit être appliqué par analogie.

Les principes régissant la présentation des comptes forment la base des dispositions complémentaires, notamment celles qui s'appliquent à la tenue des comptes, à l'établissement du bilan ou à l'évaluation.

#### 5.2.4 Principes régissant l'établissement du bilan et l'évaluation

Les principes régissant l'établissement du bilan et l'évaluation sont une transposition des principes régissant la présentation des comptes.

En effet, les *principes régissant l'établissement du bilan* permettent de déterminer si une opération doit être inscrite au bilan en tant qu'engagement (inscription au passif) ou en tant que patrimoine (inscription à l'actif). Les principes suivants s'appliquent lors de l'inscription au bilan:

- Sont inscrits à l'actif du bilan, les éléments de patrimoine répondant aux conditions suivantes: ils ont une utilité économique future ou servent directement à l'exécution de tâches publiques (potentiel de service); enfin leur valeur peut être déterminée de manière fiable et atteint en outre un montant minimum (seuil d'inscription à l'actif). Pour les biens immobiliers et les placements incorporels, ce seuil s'élève à 100 000 francs; pour les autres immobilisations corporelles, comme par exemple les véhicules, il est de 5000 francs.

- Sont inscrits au passif du bilan les engagements existants (y c. les provisions) dont la réalisation risque d'entraîner une sortie de fonds. Le seuil d'inscription au passif existe uniquement pour les provisions et se monte à 500 000 francs.

Quant aux *principes d'évaluation*, ils déterminent quel type de valeur est utilisé dans les différents postes du bilan. Ils comprennent aussi les principes en matière d'amortissement et de réévaluation. En ce qui concerne l'évaluation, les principes sont les suivants:

- L'évaluation du patrimoine financier se fait à la valeur vénale («at fair value») et, dans le cas du patrimoine administratif, à la valeur d'acquisition ou de revient («at cost») hors amortissements, ou à la valeur vénale, si elle est plus basse.
- Les engagements sont évalués à la valeur nominale. Les provisions doivent être évaluées aussi exactement que possible («best estimate»).
- Le principe de l'évaluation individuelle s'applique: l'évaluation s'effectue individuellement, par objet ou par fait.

### 5.2.5 Différences par rapport aux normes IPSAS

L'établissement des comptes de la Confédération est régi par les normes comptables internationales pour le secteur public (International Public

Sector Accounting Standards, IPSAS; art. 53, al. 1, OFC). La Confédération n'applique pas l'intégralité de ces normes, mais s'en écarte dans des cas dûment justifiés.

### Différences par rapport aux normes IPSAS (OFC, RS 611.01, annexe 2)

N°	IPSAS	N°	Différence
1	Principe du fait générateur (comptabilité basée sur l'exercice; accrual accounting).	1.1	Les acomptes pour les marchandises, les prestations et le matériel d'armement sont comptabilisés au moment du paiement avec effet sur les résultats (principe de la comptabilité de caisse; cash accounting).
		1.2	La rémunération au titre de la retenue d'impôt UE est comptabilisée au moment où elle est versée à la Confédération (principe de la comptabilité de caisse; cash accounting).
2	Le compte de financement englobe la trésorerie et les équivalents de trésorerie.	2.1	Le compte de financement inclut en outre les créances et les engagements courants.
2	Présentation du compte de financement sur trois niveaux: activités opérationnelles, d'investissement, de financement.	2.2	Pas de séparation entre activités opérationnelles et d'investissement, présentation séparée des opérations extraordinaires (art. 7 LFC).
15	Instruments financiers: présentation.	15	Présentation nette: en cas d'emprunt, agios et disagios sont regroupés en une rubrique unique et comptabilisés en tant que charge ou réduction de charge.
17	Condition de l'inscription à l'actif: utilité économique ou utilité potentielle pour l'accomplissement des tâches publiques (potentiel de service).	17	Le matériel d'armement et de protection civile n'est pas inscrit à l'actif.
18	L'information sectorielle applique le principe du fait générateur (comptabilité basée sur l'exercice; accrual accounting).	18.1	Les indications relatives aux domaines d'activité suivent une optique basée sur le financement.
18	Les résultats ainsi que les actifs et engagements proportionnels sont présentés par secteur.	18.2	Les valeurs figurant au bilan ne sont pas présentées par département et par domaine d'activité.

N°	IPSAS	N°	Différence
23	Revenus de transactions sans contre-prestation imputable.	23.1	Les revenus de l'impôt fédéral direct sont comptabilisés au moment où ils sont versés à la Confédération par les cantons (principe de la comptabilité de caisse; cash accounting).
		23.2	Les revenus de la taxe d'exemption de l'obligation de servir sont comptabilisés au moment où ils sont versés à la Confédération par les cantons (principe de la comptabilité de caisse; cash accounting).
25	Prestations en faveur des employés	25	Les engagements au titre de la prévoyance et d'autres prestations de longue durée versées aux employés figurent dans l'annexe aux comptes annuels sous les engagements conditionnels (renonciation à l'inscription au bilan).

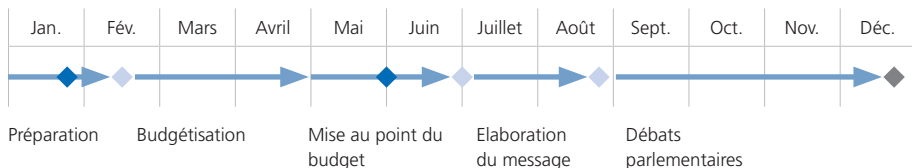
Dans les cas où il n'existe pas de normes IPSAS, les normes complémentaires suivantes sont applicables:

### Normes complémentaires (OFC, RS 611.01, annexe 2)

Objet	Norme	Etat
Evaluation des instruments financiers en général	Directives de la Commission fédérale des banques sur les dispositions des art. 23 à 27 de l'ordonnance sur les banques régissant l'établissement des comptes (DEC-CFB) du 14 décembre 1994	25 mars 2004
Postes stratégiques dans le domaine des instruments financiers dérivés	Ch. 23b DEC-CFB	31 décembre 1996
Evaluation des immobilisations incorporelles	Norme comptable internationale IAS 38, Immobilisations incorporelles	31 mars 2004

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

Le déroulement de l'établissement du budget est divisé en cinq phases qui sont décrites ci-après (cf. schéma).



#### Décisions:

- ◆ Conseil fédéral (◆ Décision de principe)
- ◆ Parlement

#### Phase 1: préparation du processus budgétaire (du 15 décembre au 15 février env.)

Un état des lieux de la situation budgétaire, effectué en janvier, lance le processus d'élaboration du budget et du plan financier. Dans un premier temps, on fixe les valeurs de référence macro-économiques (en particulier des hypothèses sur la croissance économique et le renchérissement) pour le budget de l'année à venir ainsi que pour les trois années suivantes considérées par le plan financier. Les valeurs retenues pour le budget se fondent sur les estimations du groupe d'experts de la Confédération pour les prévisions conjoncturelles. Pour le plan financier, un scénario économique plausible est réalisé. Les recettes et les dépenses du plan financier élaboré l'année précédente sont actualisées sur cette base. La fixation des objectifs budgétaires se fonde sur une évaluation des recettes et sur une mise à jour des dépenses sur la base du plan financier actuel. Le plafond des dépenses autorisées est calculé en fonction des exigences du frein à l'endettement. Afin que les objectifs fixés soient respectés, le Conseil fédéral approuve des directives pour l'élaboration du budget et du plan financier. Ces directives sont transmises aux différents départements, accompagnées des directives budgétaires techniques de l'Administration fédérale des finances (AFF) et de l'Office fédéral du personnel (OFPER).

#### Phase 2: établissement du budget et demandes de crédit (du 15 février au 30 avril env.)

L'établissement du budget et la planification financière sont effectués de façon décentralisée par les différentes unités administratives, selon les instructions des départements. Toutes les demandes de crédit doivent respecter les principes d'emploi économe et ménager des fonds. De plus, les unités administratives sont tenues de justifier chaque poste de crédits et de revenus. Ces exposés des motifs sont transmis au Conseil fédéral et au Parlement, puis publiés dans le budget des unités administratives (tome 2B du rapport sur l'état des finances fédérales). Les départements doivent transmettre leurs demandes (chiffres et exposés des motifs) à l'Administration fédérale des finances avant la fin du mois d'avril.

#### Phase 3: mise au point du budget (du 30 avril au 30 juin env.)

Les demandes de crédit et les estimations des recettes sont tout d'abord discutées avec les unités administratives. Les secrétariats généraux des départements interviennent en vue d'établir des priorités et d'effectuer de substantielles diminutions de dépenses. Au début du mois de juin, le Conseil fédéral définit la stratégie de mise au net fondée sur l'examen des paramètres macro-

économiques (renchérissement, croissance économique et taux d'intérêt). Puis il approuve les chiffres du budget et du plan financier avant la pause estivale.

### Phase 4: élaboration et approbation du message concernant le budget (du 30 juin au 30 août env.)

En se fondant sur les décisions du Conseil fédéral, l'Administration fédérale des finances élabore le message concernant le budget et le rapport concernant le plan financier. Ces derniers sont approuvés par le Conseil fédéral au cours de la session qui suit la pause estivale, puis transférés au Parlement avant la fin du mois d'août conformément à l'art. 29 LFC (voir aussi le ch. 4.5).

### Phase 5: débats parlementaires (du 30 août au 20 décembre env.)

Les débats parlementaires concernant le budget et le plan financier ont lieu dans les commissions des finances des Chambres fédérales. C'est à ce moment que les commissions des finances préparent les propositions à l'intention du plénum. Le budget doit être adopté pendant les débats parlementaires de la session d'hiver. Après l'adoption du budget a lieu le traitement technique des arrêtés fédéraux.

### Le cas particulier du plan financier de la législature

Deux étapes sont à distinguer dans les travaux concernant la planification financière:

- l'établissement du plan financier de la législature et
- sa révision annuelle au cours de la législature.

Alors que les travaux concernant le plan financier de la législature sont étroitement coordonnés par objet et par échéance avec les grandes lignes de la politique gouvernementale et se caractérisent par un processus spécifique, la révision annuelle du plan financier est coordonnée avec le processus d'établissement du budget. C'est pourquoi seul un bref aperçu des phases de l'éta-

blissement d'un nouveau plan financier de la législature est dévoilé ci-après.

Dans une première phase, l'élaboration du plan financier de la législature a lieu (tout comme la révision annuelle du plan financier) en parallèle avec celle du nouveau budget. Les directives du Conseil fédéral comprennent les prescriptions concernant le budget ainsi que les lignes directrices pour la planification. Les crédits demandés par les départements incluent les chiffres du budget et du plan financier. En outre, l'Administration fédérale des finances et les unités administratives négocient la mise au net du budget et des chiffres du plan financier. Dans le cadre de la première proposition de budget au début de juin, le Conseil fédéral est informé de l'état de la planification financière. Il examine alors les objectifs financiers et charge le Département fédéral des finances de procéder aux corrections nécessaires.

De nouvelles adaptations du plan financier de la législature suivent les travaux concernant le programme de la législature, qui commencent environ une année avant l'approbation 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); en automne, il décide des mesures à prendre suite aux débats sur le premier projet de message. Aussitôt que les propositions concrètes pour les mesures du programme de la législature sont disponibles, le plan financier de la législature est actualisé et, accompagné du projet de message sur le programme de la législature, soumis au Conseil fédéral. Cette procédure a pour objectif d'harmoniser les effets financiers de l'exécution des tâches prévue avec la politique budgétaire. La prochaine étape consiste à élaborer le rapport sur le plan financier de la législature.

Au début de l'année, le Conseil fédéral adopte le message sur le programme de la législature, accompagné du plan financier de la législature et du programme législatif, et le soumet aux Conseils, où il fera l'objet de débats.

## 6 Recettes

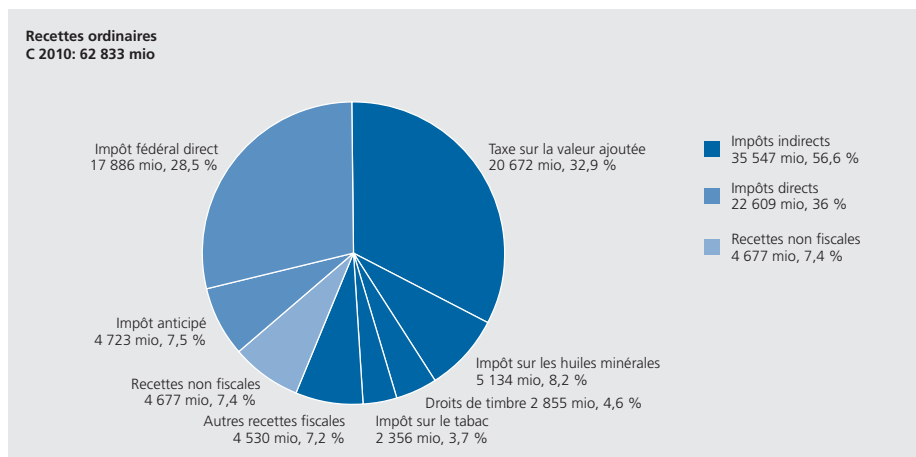
### 6.1 Structure

En 2010, les recettes ordinaires de la Confédération se sont montées à 62,8 milliards de francs. Le graphique ci-dessous présente les différents groupes de recettes, dont la structure est restée relativement stable dans l'ensemble, malgré des transferts progressifs en faveur de l'impôt fédéral direct et au détriment des impôts à la consommation. S'élevant à 58,1 milliards (92,6 % des recettes totales), les recettes fiscales constituent la catégorie la plus importante des recettes de la Confédération. Environ deux cinquièmes de ce montant proviennent des impôts directs (impôt fédéral direct et impôt anticipé), tandis que trois cinquièmes sont dus aux impôts indirects (taxe sur la valeur ajoutée, droits de timbre, etc.). D'un montant de 4,6 milliards, les recettes non fiscales comprennent notamment les bénéfices versés par les entreprises dans lesquelles la Confédération détient une participation (en particulier

Swisscom et La Poste), les émoluments et les remboursements de prêts.

Les rapports sur l'état des finances de la Confédération présentent à la fois les recettes du compte de financement et les revenus du compte de résultats. Contrairement aux charges, les revenus et les recettes ne divergent guère. Les recettes fiscales sont identiques dans le compte de résultats et le compte de financement. S'agissant des recettes non fiscales, les principales différences concernent les recettes d'investissement, qui apparaissent dans le compte d'investissement (et partant également dans le compte de financement), mais pas dans le compte de résultats. Il faut toutefois relever que, en termes absolus, les recettes d'investissement ordinaires (environ 200 millions par année) sont négligeables.

### Structure des recettes 2010



## 6.2 Prévisions en matière de recettes

### 6.2.1 Principes

Depuis l'introduction du frein à l'endettement en 2003, les estimations de recettes revêtent une importance accrue dans le processus budgétaire de la Confédération. Les dépenses fédérales s'orientent désormais vers les recettes de l'exercice correspondant, apurées des variations conjoncturelles. Outre les prévisions conjoncturelles, les estimations de recettes sont donc essentielles pour définir les objectifs en matière de dépenses. Les erreurs constatées a posteriori dans les estimations de recettes et qui ne sont pas dues intégralement à des erreurs dans les prévisions conjoncturelles sont consignées dans le compte de compensation: une sous-estimation des recettes entraîne un crédit sur le compte de compensation; dans le cas inverse, le compte de compensation est débité. Conformément à la logique du frein à l'endettement, les crédits et les débits du compte de compensation doivent s'équilibrer. Cela exige cependant que les erreurs de prévisions des recettes (ainsi que des dépenses) se compensent dans le temps. Ce n'est qu'ainsi qu'il est possible d'éviter d'alimenter en permanence le compte de compensation avec des excédents ou des déficits.

Comme toute prévision, l'évaluation des recettes et des dépenses comporte des incertitudes. Dans l'intérêt d'une planification financière cohérente, il importe de limiter le plus possible les écarts - inévitables - entre les données de la planification et les résultats du compte. A cet égard, les prévisions sont plus problématiques pour les recettes que pour les dépenses. Cela résulte de la nature différente de ces deux agrégats.

Les prévisions relatives aux recettes de la Confédération se heurtent à certaines difficultés spéci-

fiques qui restent mineures ou qui n'entrent pas en considération pour ce qui est de la prévision des dépenses. En effet, les recettes budgétisées ne peuvent qu'être estimées. Les facteurs qui les déterminent échappent le plus souvent à l'influence du Conseil fédéral et de l'administration. Par conséquent, elles ne peuvent être fixées avec exactitude ni au moment de l'élaboration du budget ou du plan financier ni en cours d'exercice budgétaire.

Les dépenses, quant à elles, sont le résultat de l'action de l'Etat. Le Conseil fédéral et le Parlement en fixent les objectifs impératifs, par exemple sous forme d'actes normatifs ou de planifications sectorielles pluriannuelles. En règle générale, les crédits autorisés ne sont pas totalement épuisés, de sorte que les dépenses figurant dans le compte sont inférieures aux chiffres budgétisés. Mais il existe également des dépenses qui ne peuvent être maîtrisées à court terme, par exemple les intérêts passifs, les parts des cantons aux recettes ou les transferts aux assurances sociales (ces dernières dépendent principalement des dépenses prévues pour l'AVS et l'AI mais également du produit des recettes qui leur sont affectées).

Au cours des années, les modèles utilisés pour l'évaluation des recettes ont été considérablement affinés. Ils se sont révélés assez fiables lors de leur application à d'anciennes données. C'est ainsi que ces 20 dernières années, les écarts entre le budget et le compte ont pu être réduits, dans la plupart des cas, à quelques centaines de millions, soit à de faibles pourcentages. Les prévisions relatives à l'impôt anticipé constituent à cet égard l'exception majeure, car le rendement de cet impôt se révèle toujours très volatil.

Les prévisions relatives aux facteurs économiques déterminants constituent le problème crucial de toute estimation de recettes. Pour donner plus de cohérence aux évaluations, il faut prévoir l'évolution économique pour une période pouvant s'étendre à 1½ an lors de l'élaboration du budget et à 4½ ans lors de la planification financière. En effet, la budgétisation est élaborée plus d'un semestre avant le début de l'exercice budgétaire. Les expériences de ces dernières années montrent que les paramètres macro-économiques peuvent profondément se modifier en peu de temps. Voilà pourquoi la qualité des estimations des recettes est tributaire, pour une grande part, de la qualité des prévisions économiques disponibles.

L'administration se fonde également sur ses propres estimations économiques pour établir la planification financière qui va au-delà de l'exercice budgétaire; en effet, les prévisions conjoncturelles disponibles ne dépassent guère les deux ans. Ces prévisions à moyen terme sont entourées d'incertitudes.

### 6.2.2 Examen de plausibilité top down de l'estimation des recettes

L'addition des prévisions des différentes catégories de recettes donne une estimation du total attendu des recettes de la Confédération. Il s'agit d'une estimation établie selon une méthode dite ascendante (bottom up). L'Administration fédérale des finances vérifie toutefois la plausibilité de cette estimation au moyen d'évaluations descendantes (top down). Pour cela, il y a lieu tout d'abord de corriger les effets de mesures discrétionnaires, telles que des augmentations d'impôt. Cette correction permet ensuite de comparer directement les résultats avec l'évolution des indicateurs économiques, par exemple avec le PIB. De ce fait, il est possible de vérifier si et, le cas échéant, comment les fluctuations conjoncturelles se répercutent sur les estimations de recettes. La vérification peut intervenir de diverses manières. Une estimation top down

détaillée peut être réalisée en utilisant un modèle macro-économique. Celui-ci distingue les différentes catégories de recettes et établit leur relation avec divers paramètres macro-économiques déterminants. Le coefficient d'élasticité PIB des recettes de la Confédération constitue également un indicateur global de plausibilité. Il s'agit d'un simple chiffre qui indique de combien de pour-cent les recettes de la Confédération varient lorsque le PIB nominal varie d'un pour-cent. Une élasticité de deux signifie par exemple que les recettes augmentent deux fois plus rapidement que le PIB. Cette proportion peut être sujette à de fortes fluctuations d'une année à l'autre, étant donné que les variations des recettes ne sont pas toujours dues à l'évolution du PIB. Pour les prévisions, il est réaliste de considérer que l'élasticité du PIB est égale à un, tout écart important par rapport à cette valeur devant à tout le moins être motivé.

### 6.2.3 Qualité des estimations de recettes

La qualité des estimations de recettes de la Confédération ne peut fondamentalement pas dépendre de la précision budgétaire d'un exercice ponctuel. Comme nous l'avons déjà dit, les estimations de recettes sont assorties de nombreuses incertitudes quant à des facteurs qui ne peuvent être influencés par le Conseil fédéral et l'administration. Ces incertitudes peuvent entraîner des écarts importants entre les recettes effectivement réalisées et les recettes budgétisées. Des variations annuelles par rapport au budget atteignant plusieurs centaines de millions sont donc plutôt la règle que l'exception. Toutefois, le fait que ces écarts budgétaires s'équilibrent au fil du temps est décisif. Pour cela, il faut que les recettes budgétisées représentent une estimation fidèle des recettes effectivement réalisées. En d'autres termes, il faut s'assurer que les recettes de la Confédération ne soient systématiquement ni surestimées ni sous-estimées. Pour que les estimations de recettes puissent être jugées de manière différenciée et exhaustive, leur qualité doit être étudiée sur une période prolongée.

Le graphique qui suit montre les erreurs d'estimation concernant les recettes ordinaires de la Confédération durant la décennie écoulée. Ces erreurs sont exprimées en pour-cent des valeurs budgétaires de manière à ne pas fausser la comparaison d'une année sur l'autre. Une erreur d'estimation positive (ou négative) signifie que les recettes ont été sous-estimées (ou surestimées) ou que les recettes effectives ont dépassé (ou n'ont pas atteint) les valeurs inscrites au budget. Avec une erreur d'estimation négative de 7,3 %, l'année 2003 affiche le taux de surestimation le plus élevé. En revanche, les recettes de l'année 2008 ont été les plus sous-estimées avec une erreur positive de 10,2 %.

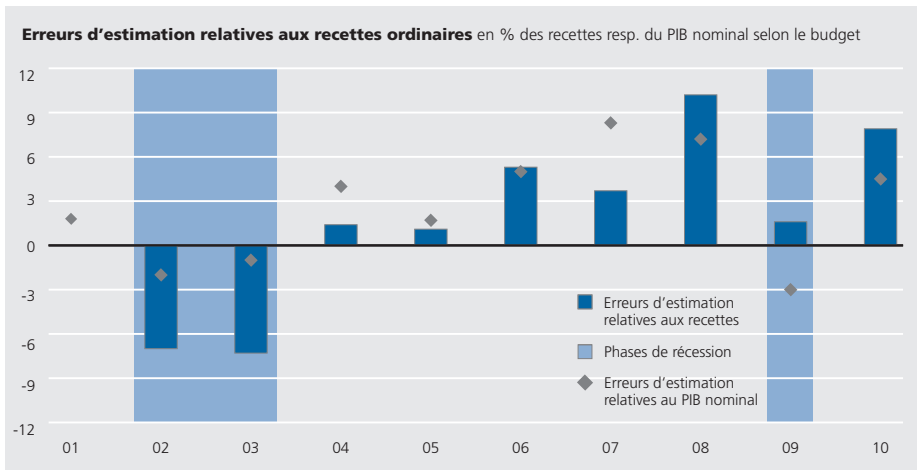
**Erreurs d'estimation en détail**

Pour examiner la qualité de l'estimation des recettes sur une longue période, l'erreur d'estimation moyenne absolue est l'étalon de mesure qui convient. Pour ce qui est des recettes ordinaires de la Confédération, cet étalon est de 4,6 % pour les dix dernières années. Ainsi, les recettes sont surestimées ou sous-estimées, en moyenne

annuelle, de 4,6 % par rapport aux valeurs budgétaires. Ce chiffre cache pourtant d'importantes disparités entre les diverses catégories de recettes.

Parmi les importantes recettes fiscales, ce sont celles de la taxe sur la valeur ajoutée qui ont bénéficié des estimations les plus précises sur les dix dernières années: ces recettes n'ont été en moyenne surestimées ou sous-estimées que de 2,2 % par rapport au budget. Elles sont suivies de près par les estimations des recettes de l'impôt sur les huiles minérales, qui affichent une erreur d'estimation moyenne absolue de 2,6 %. Alors que la précision des estimations de recettes de l'impôt fédéral direct (5,0 %) ne diverge guère de l'écart des estimations de la totalité des recettes, on observe des différences considérables pour les droits de timbre (10 %) et surtout pour l'impôt anticipé (48,2 %). Ces écarts reflètent la grande volatilité de ces recettes: les droits de timbre dépendent des turbulences du marché des actions et des fortes fluctuations des volumes d'émission. Les recettes de l'impôt anticipé affichent

**Degré de précision des estimations des recettes**



depuis des années des variations importantes et imprévisibles, ce qui empêche toute estimation précise. Rappelons que les recettes de cet impôt ont passé de 4,2 milliards de francs en 2007 à 6,5 milliards en 2008 (+ 53 %), avant de retomber l'année suivante à 4,4 milliards, ce qui n'a évidemment pas manqué d'influer fortement sur les erreurs d'estimation.

#### Erreurs d'estimation 2001-2010: modèle conjoncturel

Les surfaces de couleur bleue du graphique ci-avant correspondent aux années durant lesquelles l'économie suisse s'est trouvée en récession. Dans ce contexte, on entend par récession une phase durant laquelle la Suisse a sous-utilisé sa capacité de production alors que le taux de croissance de son produit intérieur brut réel se situait en-deçà de son potentiel à long terme. Cette présentation permet de dégager un modèle d'évolution des erreurs d'estimation: ainsi, en période de récession économique, les recettes de la Confédération ont tendance à être surestimées (erreur d'estimation négative) alors que dans la phase de reprise qui suit, elles sont plutôt sous-estimées (erreur d'estimation positive). Sur l'ensemble d'un cycle conjoncturel, les erreurs d'estimation devraient s'annuler mutuellement, et ce fut pratiquement le cas durant la décennie écoulée: les erreurs d'estimation négatives et positives totalisent, pour les recettes ordinaires, quelque 10 milliards de francs. Rapportée à l'ensemble des recettes ordinaires perçues par la Confédération durant la période en question (env. 544 milliards), cette somme correspond à une erreur d'estimation moyenne de 1,7 %. En d'autres termes, depuis 2001, les recettes ordinaires de la Confédération ont été sous-estimées en moyenne de 1,7 %. Néanmoins, du point de vue statistique, cette valeur moyenne ne s'écarte guère de zéro, c'est-à-dire que les recettes n'ont été systématiquement ni surestimées ni sous-estimées.

#### Incidence des prévisions économiques

Le graphique présente également les erreurs d'estimation du produit intérieur brut en termes nominaux (carrés gris). Celles-ci correspondent à la différence, en pourcentage, entre le produit intérieur brut en termes nominaux attendu au moment de la budgétisation (niveau en milliards de francs) et le produit intérieur brut en termes nominaux effectivement atteint selon les comptes nationaux établis par l'Office fédéral de la statistique (2010: estimation provisoire du SECO). On constate que l'exactitude des estimations de recettes dépend fortement des prévisions économiques.

### 6.3 Les recettes fiscales et les principaux facteurs qui les déterminent

Nous présentons ci-après les principales sources de recettes de la Confédération ainsi que les facteurs qui les déterminent et les méthodes d'estimation qui en découlent.

#### 6.3.1 Impôt fédéral direct

Plus de la moitié du produit de l'impôt fédéral direct résulte de l'imposition des revenus des personnes physiques (impôt sur le revenu); le reste provient de l'imposition des bénéfices des personnes morales (impôt sur le bénéfice des entreprises).

Le revenu des ménages constitue le facteur déterminant la base de l'évaluation de l'impôt sur le revenu. Il se compose du revenu des salariés, du revenu commercial des indépendants et du revenu de la fortune.

L'impôt sur le bénéfice dépend de l'évolution du bénéfice imposable des entreprises. Il n'existe pas de projections fiables pour cette assiette fiscale, ce qui entrave considérablement l'évaluation des recettes. Le produit de l'impôt sur le bénéfice est, pour une large part, déterminé par un petit nombre d'entreprises à fort rendement.

Un barème fiscal progressif est appliqué aux personnes physiques. Le taux moyen de ce barème est de 11,5 % au plus, et le taux marginal de 13,2 % au maximum. Les personnes morales sont taxées selon un barème proportionnel de 8,5 % sur le rendement net.

En ce qui concerne l'évolution du produit de l'impôt, ce n'est pas seulement la variation du revenu primaire moyen des ménages qui est déterminante, mais également la répartition de la croissance du revenu et l'évolution des revenus moyens et élevés. En effet, plus de la moitié du produit de l'impôt sur les personnes physiques provient d'un petit pourcentage de contribuables à revenu élevé.

Étant donné la progressivité du barème de l'impôt fédéral direct sur les personnes physiques, le produit de ce dernier augmente, durant la période de calcul correspondante, plus rapidement que le revenu primaire. L'élasticité de l'impôt, c'est-à-dire le rapport entre la variation en pour-cent du produit et la variation en pour-cent du revenu durant la même période, n'est toutefois pas constante. En raison de la progressivité du système fiscal évoquée ci-dessus, le produit de l'impôt augmente plus ou moins fortement en fonction de la répartition de la croissance du revenu entre les différents échelons du barème. D'autres facteurs (par ex. adaptation des barèmes fiscaux et des déductions) influencent les recettes de l'impôt fédéral direct bien qu'ils n'aient aucun rapport direct avec l'évolution du revenu. Ces dernières années, l'élasticité a oscillé entre 1,1 et 2,4. L'imposition des bénéfices est certes proportionnelle, mais l'ampleur des fluctuations des bénéfices des entreprises implique, ici également, une influence généralement plus que proportionnelle des évolutions conjoncturelles.

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 renché-

rissement, soient compensés périodiquement. En 2009, le Conseil national et le Conseil des États ont décidé que ces effets devraient être compensés tous les ans. L'indice national des prix à la consommation au 30 juin précédant le début de l'année fiscale est déterminant. Avant que la loi ne soit modifiée en 2009, le Conseil fédéral était tenu de compenser ces effets dès que l'indice précité avait augmenté de 7 % depuis la dernière adaptation. C'est la raison pour laquelle la compensation avait lieu en général après plusieurs années.

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, la dette fiscale d'une période n'est échue que l'année suivante (année d'échéance principale). Cependant, à ce moment-là, faute de bénéficier des informations nécessaires, le décompte de l'impôt repose sur une taxation provisoire basée le plus souvent sur le revenu imposé précédemment. Le contribuable a toutefois la possibilité de signaler plus tôt toute modification de ses revenus aux autorités fiscales, afin que ces dernières puissent déjà en tenir compte dans la taxation provisoire. La procédure de taxation et de perception entraîne un décalage effectif d'au moins 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. La taxation définitive n'est pas forcément effectuée à l'échéance de l'année fiscale suivante: les paiements d'impôts peuvent donc s'étendre sur plusieurs années. Afin d'estimer l'impôt sur le revenu des personnes physiques, on établit à chaque fois les hypothèses relatives à la répartition dans le temps des impôts échus d'une période fiscale sur les années subséquentes. Ces hypothèses sont formulées sur la base de

données empiriques. Depuis quelques années, le décalage constaté au niveau de la taxation a tendance à s'amenuiser. L'une des principales causes de cette tendance réside dans la possibilité, pour les cantons, de percevoir l'impôt fédéral direct par acomptes préalables. Les assujettis peuvent ainsi régler leur facture au cours de l'année fiscale concernée.

- La procédure est, en principe, identique pour l'impôt provenant des personnes morales, mais on tient compte d'une répartition des recettes différente dans le temps: une grande part de la variation des bénéfices des entreprises se répercute fréquemment sur les recettes fédérales l'année suivante déjà.

### 6.3.2 Impôt anticipé

Le produit de l'impôt anticipé résulte du solde entre la retenue prélevée sur les revenus des capitaux mobiliers (retrées) et les remboursements effectués à la demande des contribuables.

#### 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 ainsi notamment des placements suivants:

- emprunts obligataires et obligations de caisse;
- actions, parts de Sàrl et de sociétés coopératives;
- avoirs de clients auprès des banques en Suisse (avoirs à vue et à terme, comptes d'épargne ou de dépôt);
- parts de fonds de placement.

Différents facteurs macro-économiques, tels que l'évolution conjoncturelle et le cycle des marchés financiers, les taux d'intérêt servis sur les diffé-

rents types de placements, les politiques économiques et les anticipations des marchés financiers ont un impact majeur sur le niveau des rentrées. Pour ce qui est des réallocations de portefeuille, elles sont notamment influencées par l'évolution de l'économie en général et les anticipations des agents économiques en particulier.

La part au total des rentrées attribuable aux différents produits financiers varie sensiblement d'une année à l'autre. Néanmoins, le volume des dividendes distribués est déterminant pour l'évolution des rentrées. Ainsi, les distributions de dividendes ont été à l'origine de près de 75 % du total des rentrées en 2010. Les rentrées issues des dividendes versés fluctuent au gré de l'évolution du cycle économique. De plus, elle est largement influencée par la politique des sociétés en matière de distribution des bénéfices. Dans un passé récent, au lieu de distribuer des dividendes ordinaires, certaines grandes entreprises ont, par exemple, procédé à des réductions de la valeur nominale des actions qui ne sont pas soumises à l'impôt anticipé. De même, depuis 2011, les sociétés peuvent faire usage de la nouvelle possibilité d'effectuer des remboursements non imposés d'apports ouverts de capital (principe de l'apport en capital adopté dans le cadre de la réforme de l'imposition des entreprises II). Les programmes de rachat d'actions de grandes sociétés sont, en revanche, à l'origine de rentrées substantielles, lesquelles font toutefois normalement l'objet d'un remboursement intégral l'année même de leur encaissement.

Quant aux autres rentrées, elles dépendent avant tout du volume des nouveaux emprunts obligataires et des montants investis en fonds de placements, ainsi que de l'ampleur des avoirs de la clientèle des banques suisses. A cet égard, l'évolution des taux d'intérêt joue un rôle majeur dans les réallocations de portefeuilles et se répercute rapidement sur la rémunération totale des fonds, ce qui peut entraîner des fluctuations substantielles des rentrées de l'impôt anticipé.

## Remboursements

Les remboursements sont déterminés par:

- la date du dépôt de la demande en remboursement;
- le taux d'imposition (soustraction d'impôt);
- la part de la fortune mobilière suisse en mains étrangères;
- les conventions de double imposition.

Les demandes en remboursement d'impôt anticipé peuvent être présentées avec un décalage plus ou moins long, en général au plus tôt à l'expiration de l'année civile au cours de laquelle la prestation imposable est échue.

Cela est notamment le cas pour ce qui est des remboursements aux personnes physiques, qui font l'objet d'un décompte établi par les cantons.

Les *personnes morales* qui ont droit au remboursement d'un montant d'au moins 4000 francs peuvent toutefois, si elles en font la demande, obtenir au cours de l'année d'échéance déjà le remboursement des trois quarts du montant présumé sous la forme d'acomptes trimestriels. En outre, depuis 2001, les dividendes versés à l'intérieur d'un groupe suisse peuvent faire l'objet d'une déclaration. Dans ces cas, l'impôt anticipé n'est ni retenu ni remboursé intégralement par la suite. Cette modification a permis de supprimer les complications liées à cet impôt. Elle a été étendue, dès juillet 2005, aux dividendes payés par une filiale suisse à une société-mère domiciliée dans un pays de l'Union européenne.

Enfin, les *personnes domiciliées ou ayant leur siège à l'étranger* bénéficiant d'une convention internationale en vue d'éviter les doubles impositions peuvent présenter une demande de remboursement immédiatement après la retenue de l'impôt. Selon les modalités de la convention en vigueur, elles ont droit au remboursement total ou seulement partiel de l'impôt retenu.

## Prévision du produit de l'impôt anticipé

Le produit de l'impôt anticipé se caractérise par une grande volatilité. Non seulement il est influencé par des variations cycliques, mais également par des facteurs uniques d'ordre légal, comptable ou d'autres facteurs spéciaux, difficilement quantifiables ou imprévisibles par nature. Ainsi, le rendement a fluctué entre 2,6 milliard en 2004 et un maximum de près de 6,4 milliards en 2008 sous l'effet retardé de la conjoncture favorable. En 2010, il a atteint 4,7 milliards.

Les fortes fluctuations des rentrées observées d'une année à l'autre, s'alliant à l'impossibilité de prévoir la date de présentation des demandes de remboursement y afférentes et leur ampleur, rendent difficile l'estimation du produit de l'impôt anticipé. De plus, il n'est en général pas possible de quantifier l'impact de facteurs spéciaux futurs, lesquels sont souvent même imprévisibles par nature. C'est pourquoi, depuis 2005, un montant correspondant environ à la moyenne pluriannuelle a été inscrit au budget, au lieu d'une estimation ponctuelle. Pour le budget 2012 et le plan financier de la nouvelle législature, la méthode d'estimation a, comme chaque année, fait l'objet d'un réexamen. Eu égard aux derniers résultats enregistrés, une méthode de lissage exponentielle a été nouvellement choisie aux fins de prévision. Cette méthode donne plus d'importance aux derniers résultats enregistrés qu'aux résultats du passé plus lointain. En pratique, une estimation effectuée à l'aide d'une telle technique de lissage est plus réactive qu'une estimation faite par moyenne arithmétique ou moyenne mobile. De ce fait, elle permet de mieux appréhender les évolutions futures d'une recette dont le rendement pourrait présenter des changements de niveau brusques, voire des retournements de tendance.

La décision de recourir à une estimation reposant sur une moyenne pluriannuelle, puis sur une méthode de lissage, s'inscrit également dans le cadre du frein à l'endettement (cf. ch. 3.1). En raison des exigences posées par cette règle bud-

gétaire, il est devenu nécessaire de se baser sur le rendement moyen de l'impôt anticipé lors du calcul du plafond des dépenses autorisé, afin d'éviter que les variations par trop importantes de cet impôt ne se répercutent sur les dépenses annuelles.

Dans le cadre des mesures relatives au renforcement du marché suisse des capitaux, le Conseil fédéral propose de passer du principe du débiteur au principe de l'agent payeur en ce qui concerne l'impôt anticipé frappant les rendements des obligations et papiers monétaires. Ainsi les rendements des obligations émises à l'étranger et détenues par des personnes physiques domiciliées en Suisse seraient également soumis à l'impôt anticipé. En revanche, les investisseurs suisses et étrangers qui ne sont pas assujettis à l'impôt sur le revenu ou le bénéfice en Suisse (tels les investisseurs institutionnels) pourraient être exonérés de l'impôt.

### 6.3.3 Droits de timbre

On distingue les droits de timbre suivants:

- le droit d'émission sur les titres suisses, notamment les actions, les obligations et les papiers monétaires (part dans le produit total en 2010: env. 25 %);
- le droit de négociation sur les titres suisses et étrangers (env. 50 %);
- le droit sur les primes de certaines assurances (env. 20 %).

Ces quinze dernières années, les droits de timbre ont fait l'objet de plusieurs révisions visant à renforcer la place financière suisse face à la concurrence des places financières étrangères. Les mesures prises incluent notamment l'exonération du droit de négociation pour une partie des investisseurs institutionnels du droit de négociation (notamment les investisseurs institutionnels étrangers et les fonds de placement suisses et étrangers). Elles comprennent également la

suppression du droit de négociation sur les transactions portant sur des titres suisses (blue chips) effectuées par l'intermédiaire de Bourses étrangères. En revanche, depuis le 1<sup>er</sup> juillet 2001, les investisseurs institutionnels suisses sont considérés comme des commerçants de titres et, de ce fait, imposés. En 2005, des allègements en matière de droit d'émission ont été adoptés, avec l'augmentation de la franchise sur l'émission d'actions et de parts de Sàrl.

L'émission de capitaux de tiers (emprunts obligataires, obligations de caisse, papiers monétaires) ne devrait plus être soumise au droit d'émission. Cette exonération a été adoptée par le Parlement au cours de la session d'automne 2011 en vue de renforcer le marché suisse des capitaux dans le cadre de la nouvelle réglementation des banques trop grandes pour être mises en faillite (too big to fail).

### Facteurs déterminants

Les facteurs déterminants pour l'estimation des recettes des droits de timbre sont les suivants:

- Droit d'émission
  - Emission et augmentation de la valeur nominale des droits de participation sous la forme d'actions de sociétés anonymes, de parts sociales de Sàrl et de sociétés coopératives, de bons de jouissance et de bons de participation de sociétés ou d'entreprises commerciales suisses ayant un statut de droit public;
  - émission d'obligations (d'emprunt) et d'obligations de caisse (exonération prévue courant 2012);
  - émission de papiers monétaires (exonération prévue courant 2012);
  - émission d'actions et d'autres droits de participation (fondations, augmentations de capital, fusions).

- Droit de négociation
  - Volume des transferts à titre onéreux de la propriété de titres suisses et étrangers effectué par les commerçants suisses de titres (à savoir les banques au sens de la loi fédérale sur les banques, les conseillers en placements et les gestionnaires de fortune professionnels, les sociétés holdings suisses);
  - orientation des bourses (cours des titres);
  - cours du dollar, de l'euro.
- Droit de timbre sur les primes d'assurance
  - Volume des prestations d'assurance imposées (assurance-responsabilité civile et assurance-casco des véhicules à moteur);
  - volume des assurances sur la vie à prime unique et susceptibles de rachat;
  - taux des primes.

En 2010, le produit des droits de timbre s'est chiffré à près de 2,9 milliards. Le *droit de négociation* est à l'origine d'environ la moitié du produit global. Les transactions sur titres étrangers fournissent plus des deux tiers du produit du droit de négociation, le reste provenant du commerce de titres suisses. Le volume des opérations imposées est influencé, pour l'essentiel, par la dynamique propre des marchés boursiers, par des considérations de rendement, par les fluctuations des taux d'intérêt et des cours du change ainsi que par les évolutions économiques et les événements politiques. Il subit dès lors des variations importantes, ce qui rend le produit du droit de négociation hautement volatil. A défaut de pouvoir prévoir l'orientation boursière et l'ampleur des transactions imposées, on a recours, pour l'élaboration du budget et de la planification financière, à une estimation de la tendance générale, compte tenu de certaines hypothèses sur la conjoncture et l'environnement financier.

Le *droit d'émission* est également fonction de l'évolution économique et financière et, dans ce cadre, des créations et des restructurations des sociétés, ainsi que, plus généralement, des besoins financiers des entreprises. L'évolution des taux d'intérêt et les anticipations des marchés financiers jouent aussi un rôle pour ce qui est du lancement et de la durée de nouveaux emprunts. Le produit du droit d'émission subit également de fortes variations, en particulier dans le domaine des droits de participation. Son estimation est dès lors entachée d'une forte marge d'incertitude.

En revanche, le produit du *droit sur les primes* d'assurance ne varie que faiblement d'une année à l'autre. Son estimation s'inscrit dès lors dans le prolongement des derniers résultats connus.

### 6.3.4 Taxe sur la valeur ajoutée

La plus-value domestique constitue la base de la taxe sur la valeur ajoutée (TVA). Les exportations sont par conséquent exonérées de l'impôt. En principe, tous les fournisseurs de prestations indépendants qui réalisent un chiffre d'affaires annuel provenant de prestations imposables supérieur à 100 000 francs sont tenus de remettre leurs décomptes.

La TVA est ce qu'il est convenu d'appeler un impôt multistade avec déduction préalable. Ainsi, bien que l'impôt soit prélevé sur le montant total du chiffre d'affaires imposable (impôt brut), l'assujetti peut en déduire l'impôt payé sur les prestations fournies préalablement (déduction de l'impôt préalable). Il ne doit verser que le montant net de l'impôt, à savoir l'impôt sur le chiffre d'affaires déduction faite de l'impôt préalable. Si le décompte de l'impôt présente un excédent en faveur de l'assujetti (par ex. lorsque ce dernier exporte une grande partie de sa production), ce montant lui est remboursé.

Toutes les prestations ne sont pas imposées au même taux. Pour la plupart des livraisons de biens et pour presque toutes les prestations de

service, on applique le taux normal de 8,0 %. Les biens de première nécessité ne sont grevés que du taux réduit de 2,5 %. Enfin, les prestations du secteur de l'hébergement sont soumises au taux spécial de 3,8 %.

Une série de prestations sont exonérées de la TVA, à savoir les prestations relevant 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 et des ventes d'immeubles. Quiconque fournit ce genre de prestations n'a pas droit à la déduction de l'impôt préalable. Il est toutefois possible de faire imposer certaines prestations exclues du champ de l'impôt (option). Dans ce cas, le droit à la déduction de l'impôt préalable s'applique.

Les opérations réalisées sur le territoire suisse font, en principe, l'objet d'un décompte trimestriel. Au terme d'un trimestre, le contribuable dispose d'un délai de 60 jours pour établir son décompte et payer l'impôt dû. 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. Les assujettis qui enregistrent régulièrement d'importants excédents d'impôts préalables peuvent établir un décompte mensuel, et la Confédération dispose également de 60 jours pour rembourser le montant correspondant. Enfin, les petites et moyennes entreprises assujetties ont la possibilité de calculer l'impôt dû en appliquant les taux de la dette fiscale nette. Ceux-ci varient selon l'activité exercée par l'assujetti. Ils sont fixés de manière à ce que leur utilisation permette d'éviter le calcul de l'impôt préalable, ce qui réduit considérablement la charge administrative liée à ce calcul. Les entreprises qui utilisent ces taux ne doivent établir leurs décomptes qu'à la fin de chaque semestre.

L'estimation du produit de cet impôt pour le budget se fonde à chaque fois sur les recettes

de l'année en cours. Celles-ci sont évaluées sur la base des taux de croissance du PIB, tels qu'ils sont prévus pour les années suivantes. Ainsi, l'estimation de la TVA découle directement des prévisions conjoncturelles, dont chaque modification exerce un effet proportionnel sur le produit prévu de l'impôt.

Les recettes de la TVA sont comptabilisées selon le principe des créances acquises, qui exige que les impôts dus d'après les décomptes soient enregistrés en tant que recettes. L'expérience a montré qu'il convient d'en soustraire une part résultant des pertes sur débiteurs, comptabilisées séparément à titre de charges.

Une part des recettes de la TVA (env. 23 % des recettes) est affectée à l'AVS, à l'AI, à l'assurance-maladie (réduction individuelle des primes) et au fonds pour les grands projets ferroviaires (fonds FTP). Les parts affectées comportent également des pertes sur débiteurs, dont le montant est proportionnel à la part que ces dernières représentent dans le produit de la TVA. Le paiement des parts affectées, par exemple le pour-cent en faveur de l'AVS, intervient après déduction des pertes sur débiteurs, puisque celles-ci sont autant de recettes qui manquent à la Confédération pour financer des tâches.

### 6.3.5 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. 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. Les facteurs déterminants pour les ventes de cigarettes et pour les recettes de l'impôt sur le tabac sont

## 6 Recettes

- le niveau des prix,
- la perception au sein de la population des effets nocifs du tabac sur la santé et les mesures de santé publique destinées à réduire le tabagisme, ainsi que
- les différences de prix par rapport aux pays voisins (tourisme, trafic frontalier).

Depuis quelques années, la production de cigarettes pour le marché intérieur est en léger recul, et les recettes ont augmenté principalement en raison des majorations successives de l'impôt sur le tabac. Elles sont passées d'environ 1650 millions en 2000 à quelque 2356 millions en 2010. L'estimation des futures recettes se fonde sur l'hypothèse d'un nouveau recul progressif des ventes de cigarettes, qui s'élèverait à 2,5 % par année. L'impôt sur le tabac aide à financer la contribution de la Confédération à l'AVS et à l'AI.

### 6.3.6 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;
- une surtaxe sur les huiles minérales grevant les carburants;
- un impôt sur les huiles minérales grevant les combustibles et les autres produits pétroliers.

L'évolution des recettes provenant de l'impôt sur les huiles minérales est déterminée par les facteurs suivants:

- accroissement constant du parc des véhicules à moteur: durant la dernière décennie, le parc des véhicules à moteur s'est accru d'environ 1,7 % par année, tandis que le nombre

des voitures de tourisme a augmenté, en moyenne, de 1,5 % par an;

- augmentation du nombre de kilomètres parcourus liée à l'accroissement du parc des véhicules à moteur: en ce qui concerne les voitures de tourisme, le kilométrage moyen par véhicule a légèrement baissé ces dernières années;
- consommation moyenne des automobiles neuves généralement inférieure à celle des anciens véhicules de la même catégorie: la consommation moyenne de carburant diminue constamment depuis de nombreuses années. En 2010, elle a été ramenée à 6,62 l/100 km, et les émissions de CO<sub>2</sub> ont passé à environ 161 grammes;
- influence des différences de prix par rapport aux Etats limitrophes sur le «tourisme à la pompe» dans les zones frontalières;
- influence de la conjoncture (essor ou fléchissement) sur la consommation de carburant (augmentation ou diminution).

En 2010, l'imposition des huiles minérales a rapporté 5,1 milliards, soit 8,2 % des recettes de la Confédération. Sur ce montant, 3,1 milliards proviennent de l'impôt sur les huiles minérales proprement dit (part des combustibles: 20 millions) et 2,1 milliards de la surtaxe sur les huiles minérales. La moitié du produit de l'impôt et la totalité de la surtaxe sont affectées à des tâches liées au trafic routier. Le reste du produit net est destiné à couvrir les dépenses générales de la Confédération. Le financement spécial du trafic aérien est géré séparément depuis 2011. La modification, décidée par le Parlement le 18 mars 2011, de la loi fédérale sur la réduction des émissions de CO<sub>2</sub> (RS 641.71) constitue un autre facteur d'influence important. Cette loi révisée prévoit d'aligner les prescriptions suisses sur les normes européennes et de réduire ainsi à 130 g/km d'ici à 2015 les émissions de CO<sub>2</sub> des nouveaux vé-

hicules immatriculés sur le territoire helvétique. Le recul de la consommation moyenne devrait ainsi nettement s'accroître. Pour les années 2012 à 2015, on prévoit une légère diminution des recettes provenant de l'impôt sur les huiles minérales.

### 6.3.7 Redevance sur le trafic des poids lourds

Depuis le 1er janvier 2001, la Confédération perçoit une redevance sur le trafic des poids lourds liée aux prestations (RPLP) sur les véhicules à moteur 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 et qui utilisent les routes ouvertes au trafic général. La RPLP a remplacé une redevance forfaitaire introduite en 1985.

La redevance est calculée sur la base du poids total autorisé du véhicule et du kilométrage. Par ailleurs, le tarif est échelonné en fonction des catégories d'émission EURO. Pour un trajet de 300 kilomètres par exemple, la redevance se monte à quelque 270 francs pour un véhicule de 40 tonnes de la catégorie d'émission EURO 5.

Pour certains véhicules, la redevance est forfaitaire. C'est en particulier le cas pour les véhicules lourds servant au transport des personnes (par ex. autocars). 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;
- évolution du parc des véhicules;
- modifications tarifaires.

Le produit de la RPLP a plus que doublé depuis l'introduction de cette redevance en 2001. Cette forte croissance est due à l'augmentation du trafic lourd et à des hausses tarifaires. Mesurée en tonnes brutes-kilomètres, la prestation de

transport sur laquelle se fonde la redevance a augmenté de 2,3 % par an en moyenne entre 2001 et 2010. Durant cette même période, le PIB réel a progressé de 1,7 % en moyenne.

Depuis l'introduction de la redevance, les tarifs ont été relevés à deux reprises. La première adaptation de grande ampleur a eu lieu en 2005 et a coïncidé avec l'autorisation des véhicules de 40 tonnes. La seconde a été effectuée en 2008. Dans les deux cas, l'adaptation tarifaire s'est accompagnée d'une nouvelle attribution des catégories de véhicules EURO aux trois catégories de redevance. La prochaine adaptation interviendra en 2012. Elle tiendra entre autre compte d'un rabais accordé aux véhicules équipés à posteriori d'un système de filtre à particules ainsi que du renchérissement. L'adaptation au renchérissement est prévue à l'art. 42 de l'accord conclu entre la Suisse et l'UE sur les transports terrestres.

Le processus de transition vers un parc de véhicules comprenant davantage de camions moins polluants et donc moins taxés a pour effet de réduire les recettes. Rien qu'entre 2006 et 2010, la part au total des tonnes brutes-kilomètres des véhicules des catégories d'émission EURO 4 et plus est passée d'un peu moins de 10 à plus de 60 %. Cette évolution se poursuivra et, à terme, presque tous les véhicules feront partie de la catégorie de redevance inférieure, à condition qu'aucun déclassement ne soit effectué.

Sur la base des hypothèses émises sur la conjoncture, le renchérissement et la transformation du parc de véhicules, le produit de la redevance devrait progresser de 1,0 % par an en moyenne ces prochaines années. L'affectation du produit de la redevance est obligatoire. Un tiers est attribué aux cantons et deux tiers à la Confédération après déduction des pertes sur débiteurs et des indemnités dues aux cantons pour la mise en œuvre de la RPLP et les contrôles de police. Jusqu'en 2010, la part de la Confédération a été versée entièrement au fonds FTP. Depuis 2011, une partie reste dans le budget général et, en

vertu de l'art. 85, al. 2, de la Constitution fédérale, sert à couvrir les coûts (externes) liés à la circulation routière. Cette part est en outre attribuée aux ressources destinées au financement de la contribution de la Confédération à la réduction individuelle des primes. La marge de manœuvre ainsi créée dans le budget ordinaire permet d'accroître les moyens financiers consacrés au maintien et à l'exploitation de l'infrastructure ferroviaire.

### 6.3.8 Droits de douane

Les marchandises importées doivent être dédouanées conformément au tarif en vigueur, sous réserve d'exceptions prévoyant une exonération partielle ou totale en vertu des accords de libre-échange et des dispositions spéciales figurant dans les lois et ordonnances du Conseil fédéral. L'importation d'automobiles, de carburants et d'autres produits à base d'huiles minérales n'est pas soumise à des droits d'entrée, mais à des impôts à la consommation intérieurs.

Sauf disposition légale ou prescription spéciale contraires, le montant des droits de douane est déterminé selon le genre, la quantité et l'état de la marchandise au moment où celle-ci est placée sous contrôle douanier. Il ne tient pas compte de l'évolution du prix de la marchandise. De ce fait, les droits de douane sont soumis à une érosion progressive en période d'inflation.

Pour le budget et le plan financier, l'estimation est basée sur les résultats des années précédentes et sur l'évolution des recettes durant les premiers mois de l'année en cours. Elle tient également compte des incidences des accords de démantèlement tarifaire et d'autres accords de

libre-échange. Enfin, elle repose sur les attentes concernant l'évolution conjoncturelle bien que l'expérience de ces dernières années montre que les recettes douanières ne suivent que peu cette évolution.

S'élevant à un peu plus d'un milliard, le produit des droits de douane à l'importation est relativement stable depuis plusieurs années. Il devrait toutefois légèrement diminuer. Cette évolution est liée au recul des recettes dans le domaine agricole, qui n'est compensé qu'en partie par l'accroissement du produit résultant des droits de douane dans le secteur industriel.

Un éventuel accord de libre-échange avec l'UE dans le domaine agro-alimentaire entraînerait des pertes considérables. Pendant cinq ans, c'est-à-dire pendant la période précédant le moment où plus aucun droit de douane ne serait perçu sur les marchandises agricoles provenant de l'UE, les recettes douanières diminueraient chaque année d'environ 100 millions.

En vue d'un accord de libre-échange de ce genre avec l'UE ou d'une éventuelle conclusion du cycle de Doha (OMC), les Chambres fédérales ont modifié la loi sur l'agriculture par arrêté fédéral du 18 juin 2010. Les recettes douanières perçues de 2009 à 2016 sur les denrées alimentaires et produits agricoles importés seront affectées, dans le cadre d'un financement spécial, à la mise en œuvre de mesures d'accompagnement (état à la fin de 2010: 1,2 milliard). Ces mesures visent à aider les exploitations agricoles lors du passage à la nouvelle situation de marché et à garantir une transition socialement supportable.

# 7 Dépenses et charges

## 7.1 Classification

### 7.1.1 Types de classification

La consommation des ressources de la Confédération peut être divisée selon trois approches:

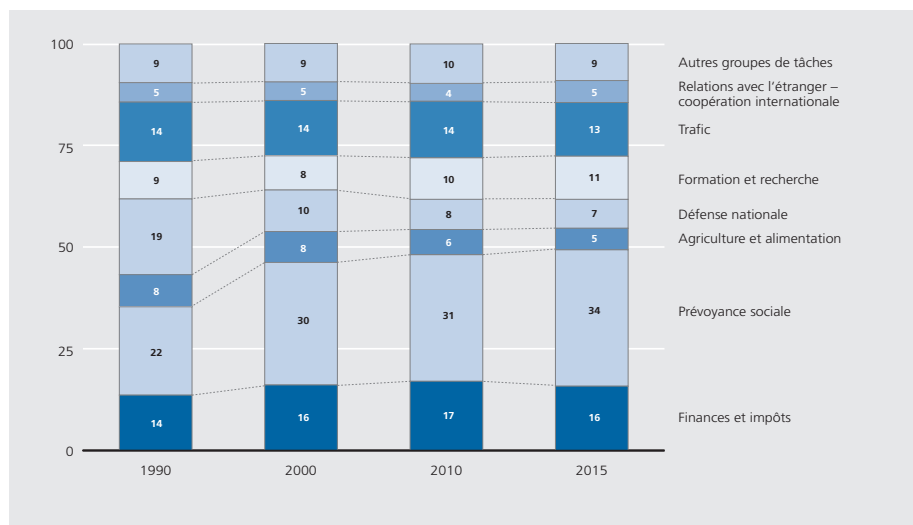
- la classification institutionnelle (selon les structure d'organisation);
- la classification fonctionnelle (selon les groupes de tâches);
- la classification selon les comptes (selon les types de coûts).

La Confédération dispose d'un modèle comptable dual: alors que le compte de financement s'oriente vers la gestion globale des finances, le compte de résultats sert à la gestion administrative et opérationnelle. Ainsi, la classification fonctionnelle, qui répartit des dépenses (charges avec incidences financières et investissements) en

fonction des groupes de tâches, est appliquée dans l'optique du compte de financement car elle met en évidence les priorités par rapport à la politique des dépenses. Au contraire, les classifications institutionnelle et selon les comptes sont basées sur la perspective du compte de résultats, car l'accent est placé sur la gestion opérationnelle. Les charges issues de l'imputation des prestations (IP) au sein de la Confédération sont également incluses dans la classification institutionnelle, tandis qu'elles ne sont pas prises en compte dans la classification selon les comptes, car elles sont annulées par les revenus IP correspondants dans l'ensemble des finances fédérales.

Comme les trois types de classification sont complémentaires, ils sont tous représentés dans les rapports sur l'état des finances.

### Evolution de la structure des groupes de tâches 1990–2015, part en %



## 7 Dépenses et charges

### 7.1.2 Classification institutionnelle

La classification institutionnelle présente les charges de la Confédération réparties entre les départements et les unités administratives. Elle indique ainsi quel département ou quelle unité administrative dispose de quels moyens. Elle constitue donc la base pour l'octroi de crédits par le Parlement (voir budget, tome 2A). Les commentaires et les exposés des motifs de chaque crédit sont rédigés également dans cette perspective (tome 2B). Comme les différentes unités administratives se distinguent clairement les unes des autres par rapport à leurs tâches et à leurs activités, elles ne peuvent être comparées que de manière limitée.

### 7.1.3 Classification fonctionnelle

La classification par groupes de tâches indique la destination des moyens de la Confédération. Les finances fédérales sont réparties, du point de vue fonctionnel, dans treize groupes de tâches et

44 tâches. L'annexe 4 du rapport sur le plan financier fournit un commentaire sur les stratégies et les objectifs ainsi que sur les principales modifications concernant le contenu et les aspects financiers des 44 tâches.

Un aperçu de l'évolution des dépenses en fonction des groupes de tâches montre qu'entre 1990 et 2015, ce sont surtout les groupes de tâches présentant une part importante de dépenses liées (prévoyance sociale/finances et impôts) qui ont enregistré une forte hausse. Tandis que la part de ces derniers était de plus de 35 % au début des années 1990, elle représentait déjà 46 % en 2000. En 2015, ces groupes de tâches pourraient représenter près de la moitié des dépenses, avec une tendance à la hausse. Cette évolution a principalement lieu au détriment des dépenses en faveur de l'agriculture et de la défense, dont la part dans les dépenses totales diminue environ de moitié (de 26,5 % à 14,2 %) durant la même pé-

## Dépenses par groupes de tâches 2011–2015

mrd CHF	B 2011	B 2012	PFL 2015	Δ Ø en % 2011–15
<b>Total des dépenses ordinaires</b>	<b>63,1</b>	<b>64,1</b>	<b>69,4</b>	<b>2,7</b>
Prévoyance sociale	20,4	21,0	23,2	3,3
Finances et impôts	10,1	10,3	11,0	2,0
Trafic	8,1	8,5	9,2	2,3
Formation et recherche	6,3	6,7	7,3	3,8
Défense nationale	4,9	4,7	4,9	1,7
Agriculture et alimentation	3,7	3,7	3,7	0,2
Relations avec l'étranger – coopération internationale	3,5	3,2	3,8	6,0
Autres groupes de tâches	6,0	6,1	6,3	1,2

#### Remarques:

- Taux de croissance 2011-15 abstraction faite des facteurs de distorsion : entre autres, externalisation des tâches de la SIFEM SA (relations avec l'étranger) ; restes de crédits de l'armée ; nouvel arrêté sur le réseau des routes nationales ; remboursement de la taxe sur le CO<sub>2</sub> ; aide indirecte à la presse (culture et loisirs).
- B 2012 et PFL 2013-2015 : chiffres selon message du Conseil fédéral concernant le budget 2012 et plan financier de la législature, situation en novembre 2011

riode. La part des autres groupes de tâches dans l'ensemble des dépenses reste plus ou moins inchangée dans la période prise en considération (38 %). Néanmoins, l'ordre de priorité s'est légèrement déplacé. Alors que la part des dépenses consacrées à la formation et à la recherche ainsi qu'aux relations internationales croît nettement entre 1990 et 2015, la part des dépenses liées au trafic recule légèrement pendant la même période.

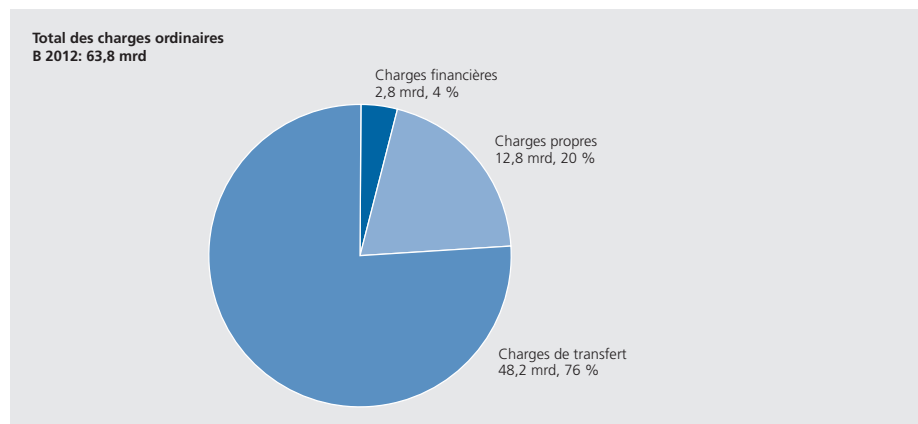
Pendant la législature 2011-2015, il faut compter avec une croissance annuelle des dépenses de 2,7 % en moyenne. Alors que les groupes de tâches «Prévoyance sociale» et «Finances et impôts» présenteront comme auparavant une croissance supérieure à la moyenne (2,9 %), il faut compter sur une croissance ralentie de ces deux groupes de tâches (1990-2010: 4,8 %). Leur part dans les dépenses totales augmentera d'environ un demi-point de pourcentage pour atteindre 49,0 %. Cette évolution ralentie est due en premier lieu aux réformes de la prévoyance sociale (assurance-invalidité) ainsi qu'à la stabilisation du montant de la dette (frein à l'endettement). Les

autres groupes de tâches vont croître d'environ 2,4 % en moyenne pendant la même période. Cette croissance est due en premier lieu à une forte hausse des dépenses liées aux relations internationales (+ 6 %, surtout dans le domaine de la coopération au développement) ainsi qu'à la formation et à la recherche. Avec une croissance de 2,3 % en moyenne, le domaine du trafic devrait aussi enregistrer une augmentation significative des ressources effectivement disponibles.

#### 7.1.4 Classification selon les comptes

La classification selon les comptes explique comment la Confédération exécute ses tâches. Cette dernière a deux possibilités. D'une part, la Confédération peut s'acquitter elle-même des tâches (charges propres, environ 20 % du budget). Cela concerne surtout les domaines pour lesquels des tâches étatiques centrales doivent être effectuées (par ex. défense nationale, politique extérieure, douanes). D'autre part, la Confédération peut déléguer en partie ou totalement l'accomplissement de tâches de certains groupes de tâches à des tiers, en mettant à leur disposition les moyens nécessaires sous la forme de

### Charges par groupes de comptes dans le budget 2012



## 7 Dépenses et charges

subventions (charges de transfert). Environ trois quarts des dépenses totales (48 mrd) doivent être classés dans cette catégorie, de manière que le budget de la Confédération devient de plus en plus un budget composé d'opérations de transfert. La part des charges financières dans le total des charges s'élève finalement à 4 % (2,7 mrd).

### Charges propres

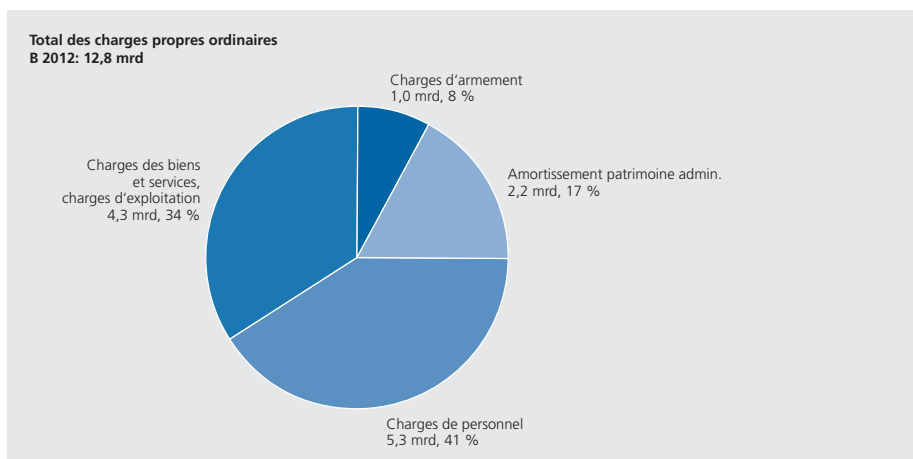
Les charges propres de la Confédération comprennent les charges de personnel, les charges de biens et services et charges d'exploitation, les charges d'armement, les dépenses pour la construction et l'entretien des routes nationales ainsi que les amortissements du patrimoine administratif. Depuis le début du nouveau millénaire, la part de ce type de charges dans le budget total est restée plus ou moins stable (env. 20 %). Ce fait est essentiellement dû à deux évolutions opposées. Alors que les charges d'armement ont enregistré un recul de 50 % pendant cette période, le transfert des routes nationales à la Confédération à partir de 2008 a provoqué

une nette hausse des charges propres.

Plus de 40 % des charges propres sont imputées aux charges de personnel. Sont compris en plus des salaires versés aux employés (B 2012: env. 33 000 équivalents plein temps) les cotisations et les prestations de l'employeur (AVS, AI, APG, 2e pilier, etc.) ainsi que les dépenses pour la formation continue du personnel de la Confédération.

Les charges de biens et services et charges d'exploitation représentent environ un tiers des charges propres de la Confédération. Sont compris notamment l'entretien des immeubles de la Confédération, l'informatique, les charges de conseil, les charges d'exploitation de l'armée ainsi que la construction et l'entretien des routes nationales. Les amortissements représentent presque un cinquième des charges propres. Ils reflètent la diminution de valeur des investissements de la Confédération dans le domaine propre. Plus de la moitié des charges d'amortissement sont imputables aux routes nationales.

### Charges propres dans le budget 2012

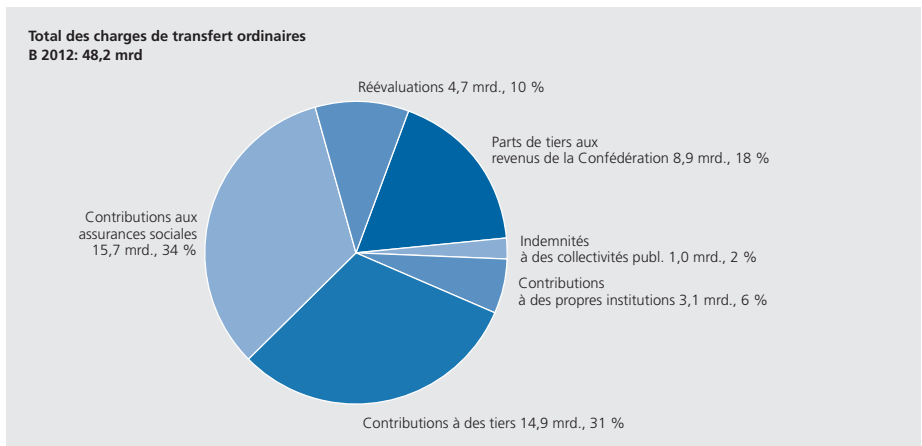


### Charges de transfert

Les charges de transfert regroupent toutes les contributions allouées par la Confédération à des tiers. Dans le budget 2012, 48 milliards, à savoir 76 % des dépenses ordinaires, font partie de cette catégorie. Il faut notamment différencier les contributions suivantes :

- *Contributions aux assurances sociales*: un tiers des charges de transfert est affecté au financement des assurances sociales (contributions à l'AVS/AI/AC ainsi que réduction individuelle de primes).
- *Contributions à des tiers*: environ 30 % des charges de transfert sont destinées aux cantons, aux organisations privées ou à des personnes privées. Ce chiffre inclut en particulier les contributions de la Confédération aux instruments de la péréquation financière (péréquation financière et compensation des charges, compensation des cas de rigueur) ainsi que les contributions à des organisations internationales.
- *Parts de tiers aux revenus de la Confédération*: ces paiements de transferts concernent les impôts et taxes, ou des parties de ceux-ci, qui sont transmis directement aux cantons (par ex. part de l'impôt fédéral direct), à l'AVS (par ex. part de la TVA) ou à la population (par ex. redistribution de la taxe sur le CO<sub>2</sub>). Le volume de ces dépenses dépend des recettes et s'élève à 8,9 milliards dans le budget 2012 (18 % des dépenses de transfert).
- *Réévaluations*: les réévaluations sont réalisées sur des contributions à des investissements ainsi que sur des prêts et participations. Les contributions à des investissements sont réévaluées au cours de chaque exercice à 100 % dans le compte de résultats. A ce propos, on peut mentionner en premier lieu les contributions à des investissements dans le domaine des infrastructures (FTP, CFF, fonds d'infrastructure).

### Les charges de transfert dans le budget 2012



- *Contributions à de propres institutions*: ce groupe de comptes réunit principalement les paiements aux Chemins de fer fédéraux (CFF) et aux Ecoles polytechniques fédérales (EPF). Leur part dans les charges de transfert totales s'élève à 6 %.
- *Indemnités à des collectivités publiques*: il s'agit d'indemnités allouées à des cantons ou à des communes pour les tâches qu'ils assument (surtout dans le domaine de l'asile) en lieu et place de la Confédération.

### Charges financières

Les charges financières englobent les charges d'intérêt – en particulier pour les emprunts et les créances comptables à court terme – ainsi que les charges de financement. Les charges financières dépendent du volume de la dette de la Confédération et du niveau général des taux d'intérêt. Alors que la part des charges financières dans les dépenses totales de la Confédération s'élevait à 7 % en 2008, elle a depuis reculé pour atteindre 4 %.

### 7.2 Les dépenses liées

Le Parlement dispose du droit constitutionnel de déterminer chaque année le volume des dépenses de la Confédération dans le cadre des délibérations sur le budget (souveraineté budgétaire). En exerçant ce droit, le Parlement se voit cependant confronté au problème qu'une part considérable des dépenses ne peut pas être influencée sur le court terme en raison de dépenses liées existantes. Plus grande est cette part des dépenses liées et plus restreinte est alors la marge de manœuvre dont dispose le Parlement pour gérer le budget.

On est en présence de dépenses liées lorsque la Constitution ou des lois prévoient des affectations obligatoires concrètes de recettes (par ex. les parts des cantons à l'impôt fédéral direct) ou encore des montants fixes ou des quotes-parts de dépenses pour des subventions (par ex. les

contributions aux assurances sociales). D'autres dépenses liées apparaissent également dans des engagements contractuels pris par la Confédération (par ex. contributions à des organisations internationales). Enfin, les dépenses dont l'évolution est liée à des facteurs d'influences exogènes ne peuvent pas être influencées (par ex. pertes sur débiteurs).

#### 7.2.1 Dépenses fortement liées

Une analyse des dépenses liées existantes montre que plus de 55 % des dépenses de la Confédération (env. 35 mrd) sont fortement liées. Une grande partie de ces dépenses (env. 90 %) est imputée aux deux groupes de tâches «Prévoyance sociale» et «Finances et impôts».

#### Prévoyance sociale

Les dépenses liées dans le domaine de la prévoyance sociale proviennent des contributions de la Confédération ancrées légalement et destinées aux assurances sociales ou aux cantons (domaine de l'asile) ainsi que de diverses affectations obligatoires des recettes de la Confédération:

- *Contributions de la Confédération aux assurances sociales (15,3 mrd)*: le volume de ces dépenses est fixé dans les lois de chaque œuvre sociale et se conforme principalement aux dépenses des assurances concernées. C'est pourquoi, le volume des contributions de la Confédération peut être influencé uniquement dans le cadre de réformes du système. La Confédération verse les contributions suivantes aux assurances sociales: contribution à l'AVS (19,55 % des dépenses totales), contribution à l'AI (37,7 % des dépenses totales de l'assurance), prestations complémentaires AVS et AI (5/8 des coûts de couverture des besoins vitaux), réductions individuelles de primes (7,5 % des coûts bruts de l'assurance-maladie obligatoire), allocations familiales dans l'agriculture (2/3 des coûts non couverts), AC (cas spécial: 0,15 % de la masse salariale assurée).

- *Affectations obligatoires des recettes de la Confédération (B 2012: 3,8 mrd)*: point de TVA en faveur de l'AVS, impôt sur les maisons de jeu en faveur de l'AVS, supplément de TVA pour l'AI.
- *Contributions de la Confédération aux coûts des cantons dans le domaine de l'asile (0,9 mrd)*: elles dépendent du nombre de demandes d'asile ainsi que du nombre de requérants d'asile et de réfugiés reconnus.
- *Péréquation financière (3,1 mrd)*: le volume des contributions de la Confédération aux instruments de péréquation (péréquation des ressources, compensation des charges, compensation des cas de rigueur) est fixé par l'Assemblée fédérale chaque fois pour une durée de quatre ans. Les contributions sont adaptées à partir de la deuxième année sur la base des calculs prédéfinis et ne peuvent donc plus être influencées par le Parlement.
- *Gestion de la dette (y c. acquisition de fonds, 2,9 mrd)*: le montant de ces dépenses dépend du besoin financier de la Confédération ainsi que de l'évolution des taux d'intérêt sur les marchés financiers et n'est donc également qu'indirectement influençable. Une diminution substantielle des charges financières peut être provoquée uniquement par une réduction durable de la dette de la Confédération.
- *Pertes sur débiteurs (0,2 mrd)*: elles proviennent en premier lieu de la TVA, de la RPLP et des droits de douane. Leur volume ne peut pas être influencé.

### Finances et impôts

En ce qui concerne les dépenses du groupe de tâches «Finances et impôts», on peut distinguer quatre facteurs de coûts:

- *Parts des cantons aux recettes fédérales (4,2 mrd)*: impôt fédéral direct (17 % des revenus bruts), impôt anticipé (10 % du bénéfice net), RPLP (1/3 du bénéfice net), taxe d'exemption de l'obligation de servir (20 % du budget).

### Proportion des dépenses liées dans le budget de la Confédération

Dépenses à caractère fortement lié 55,3 %		Dépenses à caractère faiblement lié 44,7 %	
<b>Finances et impôts</b>	<b>16,1 %</b>	<b>Charges de personnel</b>	<b>7,6 %</b>
Parts des cantons	6,8 %	<b>Charges de biens et services et charges d'exploitation</b>	<b>5,5 %</b>
Administration de la dette	4,5 %	Charges d'exploitation de l'armée	2,4 %
Péréquation financière	4,8 %	Entretien et exploitation des routes nationales	0,7 %
<b>Prévoyance sociale</b>	<b>32,1 %</b>	Autres charges propres	2,4 %
AVS	16,1 %	<b>Groupes de tâches particuliers</b>	<b>31,6 %</b>
AI	7,6 %	Relations avec l'étranger	2,5 %
Prestations complémentaires à l'AVS/AI	2,2 %	Formation et recherche	8,7 %
Assurance-maladie	3,5 %	Défense nationale	2,3 %
Autres	2,7 %	Trafic	9,9 %
<b>Contributions obligatoires à des organisations internationales</b>	<b>2,3 %</b>	<b>Agriculture</b>	<b>5,4 %</b>
<b>Comptes de passage</b>	<b>4,3 %</b>	<b>Autres groupes de tâches</b>	<b>2,8 %</b>
<b>Autorités et tribunaux</b>	<b>0,5 %</b>		

### Autres dépenses fortement liées

En plus des deux groupes de tâches cités précédemment, les dépenses fortement liées sont également présentes dans les domaines suivants:

- *Comptes de passage (2,8 mrd)*: sont considérés comme des comptes de passage, tout ou partie des impôts et des taxes transmis directement à des tiers et dont la Confédération ne peut pas disposer pour accomplir ses tâches. En plus des comptes de passage susmentionnés dans le domaine de la prévoyance sociale ainsi que des finances et impôts, il faut inclure dans cette catégorie les dépenses suivantes: part des cantons (de 10 %) aux recettes de l'impôt sur les huiles minérales, attribution au fonds FTP (2/3 du bénéfice net de la RPLP, part de l'impôt sur les huiles minérales pour le financement de la NLFA, pour mille de la TVA), taxe d'incitation CO<sub>2</sub> et COV (redistribution des recettes à la population et à l'économie).
- *Contributions obligatoires à des organisations internationales (1,5 mrd)*: le volume de ces contributions se conforme aux clés de répartition de chaque organisation. Comme les contributions des membres sont généralement calculées sur la base de facteurs exogènes (par ex. le PIB, la taille de la population), les contributions obligatoires à des organisations internationales ne peuvent presque pas être influencées. Une certaine flexibilité existe seulement en ce qui concerne les contributions volontaires.
- *Dépenses pour les autorités et les tribunaux (0,3 mrd)*: eu égard à la séparation des pouvoirs, le Conseil fédéral ne peut pas influencer les dépenses du législatif et des tribunaux fédéraux.

### 7.2.2 Dépenses faiblement liées

Environ 45 % des dépenses de la Confédération (29 mrd) sont faiblement liées. Parmi celles-ci, on

compte tout d'abord les dépenses du domaine propre de l'administration, notamment les dépenses de personnel ainsi que les dépenses de biens et services et dépenses d'exploitation.

### Dépenses du domaine propre

Au regard des obligations du droit du travail de la Confédération, aucune diminution substantielle des charges (diminution des postes) ne peut être entreprise à court terme dans le domaine du personnel. Une réduction du nombre d'employés doit être accompagnée de réformes structurelles de l'administration ou par un abandon concret de tâches. De telles mesures ne peuvent toutefois être mises en œuvre que sur le moyen à long terme. Des coupes à court terme sont en revanche possibles dans les dépenses destinées à la formation continue, à l'accueil extra-familial pour enfants ainsi que, en fonction de l'évolution des prix, dans les ressources inscrites dans le plan financier pour les mesures salariales (en particulier compensation du renchérissement).

Pour ce qui est des dépenses de biens et services et dépenses d'exploitation, plus de la moitié est imputée à l'armée et aux routes nationales (exploitation et entretien) de manière que ces domaines contribuent fortement aux coupes dans les dépenses de biens et services et dépenses d'exploitation.

### Autres dépenses faiblement liées

La majeure partie des dépenses faiblement liées est générée par les groupes de tâches qui se rapportent au domaine propre de l'administration ou qui sont contrôlés par d'importants arrêtés de financement pluriannuels. Ces derniers sont généralement adaptés chaque quatre ans et donnent ainsi périodiquement au Conseil fédéral et au Parlement la possibilité d'établir les priorités budgétaires (voir ch. 7.3.2). Inversement, la marge de manœuvre pour les adaptations ou les changements de priorité pendant la période couverte par les arrêtés est plutôt restreinte.

### 7.2.3 Conséquences des dépenses liées

Comme une bonne moitié des dépenses de la Confédération est fortement liée, seulement 45 % du budget est disponible pour les priorités ou coupes budgétaires à court et à moyen terme. Cette part augmente d'autant plus que la période de planification des réformes se prolonge dans le futur.

Depuis 1990, la part des dépenses fortement liées s'est constamment accrue (voir ch. 7.1.3) et a entre-temps dépassé 50 %. Ainsi, la marge de manœuvre pour les priorités budgétaires sur le court terme (coupes, augmentations, reprise de nouvelles tâches) s'est réduite au cours des 25 dernières années. Un examen du plan financier 2013-2015 de la législature montre cependant que la part des dépenses fortement liées (en particulier pour les domaines de la prévoyance sociale ainsi que des finances et impôts) peut être maintenue à un niveau à peu près stable dans les prochaines années. Afin d'atteindre cet objectif sur le long terme et de prévenir une autre atteinte aux dépenses non liées, des priorités budgétaires et des réformes structurelles seront nécessaires au cours des prochaines années, notamment dans le domaine des assurances sociales (voir aussi ch 7.3.1).

La problématique des dépenses de la Confédération fortement liées se manifeste enfin également dans l'utilisation des règles budgétaires. En effet si, par exemple, des coupes sous la forme d'objectif de réduction général ou des blocages des crédits s'avèrent nécessaires pour respecter le frein à l'endettement, les parts des dépenses fortement liées ne peuvent pas être incluses à court terme dans les réductions. Cela entraîne forcément des coupes disproportionnées dans les autres parties du budget moins fortement liées. Sont concernés en premier lieu les domaines favorisant la croissance, comme la formation et la recherche ou l'infrastructure, ainsi que des groupes de tâches comme la défense nationale ou l'agriculture.

Lors de l'analyse des dépenses liées, il faut également tenir compte de la structure fédérale de l'Etat suisse. Il en résulte que la Confédération et les cantons sont responsables ensemble de l'accomplissement des tâches pour de nombreux domaines. On peut mentionner en particulier les groupes de tâches «Formation et recherche» (financement des universités cantonales et des hautes écoles spécialisées, formation professionnelle), «Trafic» (indemnisation du transport régional des voyageurs, routes principales), «Protection de l'environnement et aménagement du territoire» ainsi que «Santé». Comme la Confédération peut difficilement se retirer unilatéralement de l'accomplissement commun des tâches, la flexibilité pour les tâches tombant dans le domaine des tâches communes (env. 4,5 mrd de fr.) est relativement faible.

### 7.3 Instruments de la gestion des dépenses

Depuis l'introduction du frein à l'endettement, la Suisse dispose au niveau fédéral d'un instrument de gestion de la politique budgétaire qui garantit à moyen terme l'équilibre structurel des finances fédérales. 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 doivent évoluer (voir ch. 3.1). Il ne précise toutefois pas de quelle manière les ressources disponibles doivent être utilisées, ni comment les déficits structurels doivent être compensés. La gestion budgétaire demeure ainsi une tâche du Conseil fédéral et du Parlement qui disposent pour cela de divers instruments. Tandis que les instruments dont l'influence opère à court et à moyen terme sont destinés en premier lieu à l'élimination rapide des déficits, des améliorations qualitatives de la situation budgétaire sont au premier plan pour les instruments ayant une efficacité à long terme. Les évolutions indésirables du point de vue structurel telles que le remplacement des dépenses faiblement liées par des dépenses fortement liées doivent être corrigées, et le manque de clarté concernant les

ordres de priorité au niveau budgétaire doit être supprimé.

### 7.3.1 Instruments pour la gestion budgétaire à court et à moyen termes

Les instruments de gestion budgétaire dont l'influence s'exerce à court et à moyen termes sont surtout utilisés lorsque des déficits structurels doivent être supprimés à court terme au moment de l'élaboration du budget. Cela est par exemple le cas lorsque des corrections structurelles à la baisse se dessinent du côté des recettes, ou lorsque de nouveaux projets ou tâches doivent être financés au sein du plafond des dépenses. Le Conseil fédéral et le Parlement disposent dans ce cas de trois instruments dont les effets se font ressentir relativement rapidement, et qui peuvent être utilisés en fonction du volume ou de l'urgence des allègements nécessaires.

#### Blocage des crédits

Si la mise au net du budget révèle que des déficits à court terme pouvant aller jusqu'à 500 millions doivent être compensés, le Conseil fédéral a la possibilité de bloquer partiellement les crédits demandés par le biais du budget. Avec cette mesure, il s'agit toutefois surtout d'une coupe conditionnelle. Les crédits bloqués sont certes bloqués partiellement (à un certain pourcentage), mais ils peuvent également être réapprouvés par le Conseil fédéral dans le cadre de l'exécution du budget.

Le Parlement peut également, selon l'art. 37a LFC, bloquer des crédits dans le cadre de l'arrêté fédéral concernant le budget. Le Conseil fédéral a 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 de paiement est accepté à titre exceptionnel dans l'année budgétaire. Cependant, les crédits d'engagement et les plafonds des dépenses peuvent également être

soumis au blocage. En principe, tous les crédits sont concernés par les mesures de blocage. Toutefois, le Conseil fédéral peut demander des exceptions de manière ciblée dans le cadre du message concernant le budget. Ainsi jusqu'à présent, les crédits budgétaires fortement liés ont régulièrement été exclus du blocage dans le cadre de clauses d'exceptions (voir ch. 7.2). De même, le Conseil fédéral ne propose généralement pas de blocage des crédits pour le budget de l'Assemblée fédérale, des Tribunaux fédéraux ou du Contrôle fédéral des finances. La décision de bloquer les crédits destinés à ces unités administratives devrait être prise directement par le Parlement.

Le taux de blocage peut être fixé individuellement, en fonction des objectifs visés en matière d'allègement ou de politique budgétaire. Dans les cas normaux, les blocages des crédits entraînent des allègements budgétaires de l'ordre de 200 à 450 millions, ce qui correspond à un blocage de 1 à 2 % des crédits. Les blocages de plus de 2 % sont peu applicables sans correction de l'accomplissement des tâches et sans les modifications légales correspondantes.

Depuis 1997, le blocage des crédits est utilisé à intervalles réguliers pour gérer le budget à court terme. Il représente aujourd'hui un instrument important et largement accepté de la politique budgétaire fondée sur une norme.

Les blocages des crédits sont utilisés ensuite lorsque la base légale pour des charges ou des projets d'investissement prévisibles fait défaut au moment de l'adoption du budget (art. 32, al. 2, LFC). En outre, la loi sur les finances prévoit que le Conseil fédéral a la possibilité de bloquer des crédits budgétaires et des crédits d'engagement autorisés afin d'éliminer conformément au frein à l'endettement le déficit du compte de compensation et de compenser, avec effet rétroactif, les dépassements du plafond des dépenses (art. 18, al. 2, LFC). Le Conseil fédéral n'a jusqu'à présent jamais fait usage de cet instrument.

### Coupes budgétaires

Si les déficits structurels dans le budget et le plan financier s'élèvent à un montant compris entre 500 et 700 millions, les mises au point nécessaires peuvent être effectuées au moyen de coupes budgétaires. A cet effet, on détermine dans le cadre des directives budgétaires dans quelle mesure chaque département doit participer à l'allègement budgétaire. Comme, lors du calcul de ces objectifs, l'accent est mis sur les dépenses faiblement liées, les départements avec une part importante de telles dépenses contribuent plus que la moyenne à l'allègement visé.

Des coupes sont soumises au Parlement dans le cadre du message concernant le budget, ce qui signifie que les adaptations de lois ne sont pas possibles dans les cas normaux. En théorie, on peut cependant penser qu'un message avec des modifications législatives peut être soumis au Parlement parallèlement au budget. Ce message devrait être traité selon la procédure d'urgence. Un tel processus est toutefois soumis à de fortes restrictions, aussi bien sur le plan temporel qu'au niveau du contenu.

On recourt plutôt rarement aux coupes budgétaires. Cet instrument est surtout utilisé lorsque les allègements nécessaires dans le cadre de la mise au net du budget ne peuvent pas être atteints par un blocage des crédits et que l'élaboration d'un vrai programme d'allègement (avec un message autonome) accompagné d'un aperçu du temps à disposition et du volume du déficit ne semble être ni possible ni judicieux. Quelques mois sont nécessaires pour la mise en œuvre de coupes budgétaires.

### Programmes d'économies

Les programmes d'économies ou d'allègement doivent être élaborés lorsque les allègements nécessaires ne peuvent pas être obtenus par le biais des autres instruments de la gestion budgétaire à court ou à moyen terme. Cela est le cas lorsque les déficits structurels dépassent 700-800 millions dans le budget et le plan financier et qu'il

n'est possible de les éliminer qu'en suspendant des dispositions relatives aux subventions, en réduisant les contributions ou prolongeant les délais. Cependant, de telles mesures nécessitent en règle générale l'adaptation de lois spéciales et ne peuvent pas être soumises au Parlement dans le cadre du message concernant le budget.

Lors de l'élaboration des programmes d'économies, il faut tenir compte de certains principes de base: il faut ensuite s'assurer d'une certaine symétrie dans les postes touchés. Sinon, le programme d'économies risque d'échouer face à la résistance de groupes d'intérêts plus fortement concernés que la moyenne. Bien que de tels efforts visant à un équilibre interne des programmes d'allègement fassent parfois l'objet de critiques (avec des références à une «méthode de la tondeuse à gazon»), ils peuvent cependant être justifiés au regard des conditions-cadres extérieures. Les programmes d'économies sont le plus souvent élaborés en quelques mois et n'offrent par conséquent presque pas la possibilité d'entreprendre des réformes fondamentales. Ils ne sont pas non plus appropriés pour remettre en question sur le fond les priorités de la politique budgétaire préalablement fixées. En plus de l'égalité de traitement fondamentale accordée aux divers groupes de tâches, il faut tenir compte du fait que les dépenses du domaine propre de l'administration (personnel, dépenses de biens et services et dépenses d'exploitation) doivent être incluses dans la stratégie d'assainissement budgétaire. De cette manière, l'égalité de traitement entre le domaine des transferts et le domaine propre sera garantie. Finalement, de l'importance a constamment été attachée jusqu'à présent à inclure également les dépenses fortement liées dans les efforts d'économies aux côtés des dépenses faiblement liées. Des corrections du système fondamentales et complexes, comme la réforme de l'assurance-vieillesse, ne sont toutefois pas possibles dans le cadre d'un programme d'économies, également pour des raisons démocratiques.

Comme des lois spéciales doivent être la plupart du temps adaptées pour les programmes d'économies, il s'agit en général dans ces projets d'acte modificateur unique dans lequel les modifications de la loi souhaitées sont intégrées. Un cas spécial reste la loi fédérale instituant des mesures destinées à améliorer les finances fédérales (RS 611.010), dans laquelle les mesures d'économies sont soumises à l'approbation du Parlement en plus des modifications des lois spéciales. Dans de telles mesures d'économies sont regroupées toutes les mesures dont la mise en œuvre serait en principe possible également sans modification de la loi (en particulier les mesures concernant les dépenses du domaine propre).

Le fait de regrouper toutes les mesures dans un projet présente plusieurs avantages:

- Les mesures arrêtées sont plus transparentes, ce qui est particulièrement important pour les destinataires des prestations concernés par les coupes prévues.
- L'équilibre interne du projet est explicité.
- Un programme décidé au moyen d'une loi dispose d'une plus grande légitimité au niveau politique et d'une plus grande force obligatoire.

Une période d'au moins neuf mois est nécessaire pour l'application d'un programme d'économies, car une consultation doit généralement être effectuée. Au cours des dix dernières années, trois programmes d'allègement ont été lancés au total, à savoir les programmes d'allègement 2003 et 2004 et le programme de consolidation 2012-2013 (PCO 2012/2013). Alors que les deux premiers projets ont été entièrement mis en place, une petite partie du PCO 2012/2013 a été abandonnée en raison d'une évolution favorable des recettes en 2010.

### Points faibles

Dans de nombreux cas, les programmes d'économies, les coupes budgétaires ou les blocages

de crédit représentent la seule possibilité de compenser à court terme les déséquilibres structurels du budget. Cependant, des mesures efficaces à court terme sont également liées à des désavantages considérables. Si le budget se trouve en déséquilibre, il ne suffit pas à moyen et à long terme de réduire les contributions de la Confédération ou d'endiguer momentanément leur croissance. Dans ces cas, un contrôle général de l'offre de prestations est bien plus important, ce qui n'est cependant souvent pas possible en raison du temps restreint alors à disposition.

Le plus grand inconvénient des mesures d'allègement efficaces sur le court terme est le manque systématique d'homogénéité dans le traitement des dépenses liées et non liées. Comme les premières sont la plupart du temps complètement exclues des coupes sauf dans le cadre de programmes d'économies, les efforts de consolidation se concentrent souvent sur les dépenses moins fortement liées. Ce phénomène favorise encore le remplacement (indésirable en soi) des dépenses non liées par des dépenses liées. Il existe un risque que les investissements dans des groupes de tâches importants pour la croissance et l'emploi (par ex. la formation et recherche, l'infrastructure des transports) subissent des coupes importantes et excessives.

### 7.3.2 Instruments pour la gestion budgétaire à moyen et à long termes

L'équilibre structurel des finances fédérales ne peut pas être garanti sur la durée uniquement par des mesures efficaces sur le court ou moyen terme. Une politique budgétaire durable permet en revanche de mettre l'accent de manière ciblée sur les objectifs à long terme, conformément au profil des priorités du Conseil fédéral et aux taux de croissance cibles du réexamen des tâches. Il est en outre 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.

### Profil des priorités et taux de croissance maximum

L'introduction d'un frein à l'endettement a renforcé auprès du Conseil fédéral et du Parlement la conscience de la nécessité de limiter une croissance des dépenses toujours élevée. Pour atteindre cet objectif, le Conseil fédéral a développé, dans le cadre du réexamen des tâches, un concept orienté vers la mise en œuvre de réformes structurelles et vers le blocage d'autres programmes d'économies. Deux objectifs stratégiques étaient à l'avant-plan :

- la stabilisation de la quote-part de l'Etat et la détermination d'un objectif de croissance pour les dépenses totales (croissance des dépenses = croissance du PIB nominal);
- la détermination de priorités budgétaires destinées à renforcer les tâches favorisant la croissance et l'emploi.

Avec une période de planification comparativement longue et des orientations vers l'accomplissement des tâches, l'approche du réexamen des tâches se différencie clairement des programmes d'économies traditionnels. Ces derniers visent la plupart du temps des allègements budgétaires rapides et se fondent moins sur la structure des tâches de la Confédération que sur les compétences départementales.

La clé de voûte du réexamen des tâches a été le profil des priorités adopté en 2006 par le Conseil fédéral. Ce dernier prévoyait un taux de croissance annuel moyen pour les années 2008 à 2015 pour 18 groupes de tâches. Une croissance réelle, c'est-à-dire une croissance supérieure au renchérissement de 1,5 %, était prévue pour le groupe de tâches «Formation et recherche», pour la «Prévoyance sociale», pour la «Coopération au développement» ainsi que pour le domaine du «Trafic». Pour les autres groupes de tâches, l'objectif maximal fixé était une stabilisation réelle des ressources disponibles (compensation du renchérissement).

Au cours des années suivantes, le Conseil fédéral a élaboré un concept de mise en œuvre qui a été adopté dans le cadre du rapport sur la planification de la mise en œuvre en avril 2010. Ce rapport contient environ 75 mesures sous les formes d'abandon des tâches, de réduction des prestations et de réformes structurelles. Environ 50 de ces mesures générant des effets rapides en termes d'allègement budgétaire et un faible besoin de modifications légales ont été intégrées dans le programme de consolidation 2012-2013 (PCO 2012/2013), avant d'être partiellement suspendues à la suite de la non entrée en matière des chambres fédérales. Les 25 autres mesures, qui exigent des réformes plus complexes et davantage de temps pour la planification détaillée et la mise en œuvre, sont actuellement définies dans le cadre de projets séparés. Le Conseil fédéral présente chaque année la mise en œuvre de ces mesures dans le compte d'Etat.

L'effet sur le long terme du réexamen des tâches n'est cependant pas calculé uniquement dans le nombre de projets de réforme mis en œuvre. Sa signification repose bien plus au niveau stratégique: un concept a été développé avec l'élaboration d'un profil des priorités et la détermination des taux de croissance maximums; il conserve sa signification en tant qu'instrument de gestion stratégique de la politique budgétaire au-delà de la fin du réexamen des tâches.

### Arrêtés de financement pluriannuels

Le respect du profil des priorités de la politique budgétaire suppose que les projets d'une portée financière considérable soient harmonisés le plus possible. Par le passé, cela n'a pas été le cas la plupart du temps. Les arrêtés de financement pluriannuels les plus importants, par lesquels presque la moitié des dépenses non liées sont gérées, étaient approuvés en général individuellement vers la fin de la législature sans que beaucoup d'intérêt soit accordé à l'aperçu général de la politique budgétaire. Cela entravait la coordination de la politique budgétaire et compromettait en outre la marge de manœuvre du Parlement suivant.

A partir de ce constat, le Conseil fédéral a décidé en 2008 de mieux harmoniser à l'avenir les arrêtés de financement pluriannuels les plus importants. Les modifications de l'ordonnance sur les finances de la Confédération (art. 7 OFC) entreprises dans ce but prévoient que la planification, le conseil et l'adoption d'arrêtés de financement pluriannuels doivent dorénavant être coordonnés dans le temps. Avec cette modification, le Conseil fédéral vise trois objectifs. Premièrement, les projets financiers doivent concorder le mieux possible avec les objectifs du plan de la législature. Deuxièmement, les projets en question doivent être soumis ensemble aux Chambres fédérales peu de temps après le message sur le programme de la législature. Finalement, les nouveaux élus doivent pouvoir formuler leur opinion politique après les élections fédérales.

Sont coordonnés les arrêtés de financement qui sont renouvelés à un rythme pluriannuel, ont un volume d'au moins 500 millions et sont fondamentalement maniables vis-à-vis du montant et de la périodicité. En particulier, les arrêtés de financement suivants remplissent ces critères:

- coopération au développement (quatre décisions individuelles);
- crédits d'engagement et plafonds des dépenses dans le domaine de la formation, de la recherche et de l'innovation (message FRI);
- plafonds des dépenses pour la convention de prestations avec les CFF et crédits d'engagement pour les conventions de prestations avec les autres entreprises de transports avec concession (chemins de fer privés).
- développement futur de la politique agricole.

L'harmonisation du programme de la législature et des objets financiers pluriannuels a lieu par le biais d'une procédure parallèle: le Conseil fédéral planifie les objets financiers importants durant la quatrième année de législature, c'est-à-dire

pour une large part en même temps que le programme de la législature et en accord avec ce dernier. Les messages concernant les projets de financement sont soumis au Parlement peu après celui portant sur le programme de la législature, en règle générale dans un délai de deux mois. L'examen par l'Assemblée fédérale peut de cette manière débiter lors de la session d'été de la première année de la législature (examen par le premier conseil) et se terminer lors de la session d'hiver qui suit. La période de subventionnement débute la deuxième année de la législature.

Le programme de la législature et les arrêtés financiers étant préparés dans le cadre d'un échange permanent, le Conseil fédéral peut soumettre au Parlement une planification globale cohérente et équilibrée, qui tient compte de tous les aspects globaux et sectoriels et de tous les postulats relevant de la politique financière et matérielle. Alors que les objectifs du programme de la législature sont fixés par un premier acte planificateur de manière largement indépendante de décisions sectorielles antérieures, qui peut donner ainsi des orientations pour les arrêtés financiers, ces derniers livrent au programme des bases concrètes. De la sorte, les programmes de législature gagnent en importance et en signification, les projets financiers en crédibilité sous l'angle de la politique financière.

### Points faibles

Contrairement aux programmes d'économies et aux coupes budgétaires, les instruments de gestion budgétaire à moyen et à long termes permettent d'aborder les déséquilibres structurels du budget de la Confédération par des réformes de fond. Cependant, ces instruments ont aussi leurs limites:

- *Absence de bases politiques:* les expériences des dernières années ont montré qu'un large consensus politique concernant la nécessité des réformes de fond était indispensable afin que celles-ci réussissent. Les réformes ont donc toujours besoin d'une «fenêtre de lancement» appropriée.

- *Haut degré de complexité*: les projets de réformes en profondeur sont en général complexes du point de vue de leur conception et risquent d'échouer face aux réalités du processus politique. Aussi, les projets de réformes en profondeur nécessitent beaucoup de temps en règle générale.

### Cas spécial du frein aux dépenses

Le frein aux dépenses représente enfin un instrument de gestion des dépenses supplémentaire. Sa destination première n'étant pas d'éliminer les déficits existants ni de mettre en œuvre des réformes structurelles, il sert davantage à faire respecter la discipline budgétaire dans le processus législatif ordinaire.

Le frein aux dépenses, ancré dans la Constitution, exige que les nouvelles dépenses uniques de plus de 20 millions de francs et les nouvelles dépenses périodiques de plus de 2 millions de francs soient adoptées à la majorité des membres de chaque conseil (art. 159, al. 3, let. b, Cst.). Ces exigences sont valables pour les dispositions relatives aux subventions inscrites dans les lois fédérales ou dans les arrêtés fédéraux ainsi que pour les crédits d'engagement et les plafonds des dépenses (arrêtés de financement). En revanche, le frein aux dépenses ne s'applique pas aux dépenses considérées comme liées.

Pour interpréter correctement la disposition constitutionnelle concernant le frein aux dépenses, il faut tenir compte de ce qui suit:

- Les nouvelles dépenses: ce sont les dépenses pour lesquelles les autorités compétentes disposent d'une grande marge de manœuvre, que ce soit pour en fixer le montant, le délai ou toute autre modalité importante. On parle de nouvelles dépenses notamment lorsque le texte légal sur lequel elles s'appuient prévoit une tâche nécessitant ces dépenses mais que la question des modalités reste ouverte.
- Les dépenses liées: ce sont les dépenses affectées nécessaires à l'accomplissement de tâches

administratives déterminées légalement (par ex. dépenses pour l'entretien ou la rénovation des bâtiments sans changement du droit de jouissance; remplacement du matériel d'exploitation ou des pièces détachées). Dans les cas où la nécessité de telles dépenses n'est pas claire, le principe du frein aux dépenses s'applique.

Lorsqu'une dépense est considérée comme nouvelle, il faut encore déterminer si elle a un caractère unique ou périodique. Un paiement unique pour une tâche déterminée – soit une dépense unique – ne pose en général pas de problème fondamental. Il est seulement soumis à la règle des 20 millions. La question de la définition se pose par contre lorsque des décisions d'octroi de subventions ou des arrêtés en matière de financement déclenchent plusieurs paiements. Lorsque des paiements annuels sont jugés judiciaires et répondent à un besoin de financement à long terme (par ex. contributions à Pro Helvetia ou au Fonds national de la recherche scientifique), ils sont considérés comme récurrents. Dès lors, le montant est soumis au frein aux dépenses lorsqu'il dépasse le seuil des 2 millions de francs. En revanche, si une série de paiements forme un tout, c'est-à-dire si chacun de ces paiements est indispensable à la réalisation d'un projet (constructions) ou à l'acquisition d'un objet (matériel d'armement), on considère que la dépense est unique, même si le paiement est effectué par tranches successives. Dans ce cas, le frein aux dépenses s'applique, indépendamment du montant des différentes tranches, uniquement si le montant total dépasse 20 millions. Dans la pratique, les dépenses périodiques concernent plutôt le domaine des subventions, tandis que les dépenses uniques sont consacrées au domaine d'activités de la Confédération.

Les conséquences directement perceptibles du frein aux dépenses sont plutôt minimales. Depuis son introduction, le frein aux dépenses n'a eu des effets concrets que dans de très rares cas. De manière similaire à un référendum, il joue en premier lieu un rôle généralement préventif: les exi-

gences élevées pour l'approbation de nouvelles dépenses conduisent en pratique à ce que les ressources soient utilisées avec modération dès l'élaboration de nouveaux projets de loi et arrêtés de financement.

### 7.4 Aperçu des types de crédits

L'Assemblée fédérale dispose de différents instruments de crédit pour gérer et contrôler les charges et les dépenses d'investissement requises pour l'exécution des tâches de la Confédération. On distingue les crédits budgétaires et les crédits supplémentaires, qui se réfèrent à un exercice comptable (annuel), et les crédits d'engagement et les plafonds des dépenses, qui permettent de gérer des projets sur plusieurs années.

#### 7.4.1 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 but déterminé. Il est en principe requis lorsqu'il est prévu de contracter des engagements financiers allant au-delà de l'exercice budgétaire. L'art. 21, al. 4, LFC, énumère les cas où un crédit d'engagement est nécessaire. 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 qui ne seront versées qu'au cours d'exercices ultérieurs;
- l'octroi de cautions ou d'autres garanties.

Les exceptions à l'obligation de solliciter un crédit d'engagement sont définies à l'art. 11 OFC. Aucun crédit d'engagement n'est requis:

- 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 et pour l'engagement de personnel.

Suivant leur importance, les crédits d'engagement sont soumis aux Chambres fédérales soit en vertu d'un message spécial, soit dans le cadre des arrêtés concernant le budget ou ses suppléments. En vertu de l'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), les demandes de crédits d'engagement pour des biens-fonds ou des constructions, à l'exception des demandes relevant du domaine des EPF, doivent être soumises par le biais d'un message spécial comprenant des explications pour chaque projet, lorsque la dépense globale, qui sera vraisemblablement à la charge de la Confédération, excède 10 millions de francs par projet. L'instrument du crédit d'engagement est utilisé exclusivement dans le cas d'engagements envers des tiers externes. Ainsi, les prestations fournies au sein de l'administration ne font pas l'objet de crédits d'engagement. Le crédit d'engagement ne vaut pas autorisation de dépenses; les crédits de paiement requis doivent être sollicités chaque année et approuvés par le Parlement.

Le *crédit additionnel* complète un crédit d'engagement jugé insuffisant. A moins qu'ils ne servent à compenser le renchérissement ou des fluctuations de cours, les crédits additionnels doivent être sollicités sans retard, c'est-à-dire avant que les dépenses ne soient engagées.

Le *crédit d'ensemble* regroupe plusieurs crédits d'engagement spécifiés par l'Assemblée fédérale.

Le *transfert de crédit* est le pouvoir conféré expressément au Conseil fédéral, par voie d'arrêté fédéral, de modifier la répartition des crédits d'engagement à l'intérieur d'un crédit d'ensemble.

Le *crédit-cadre* est un crédit d'engagement assorti d'un pouvoir de délégation; le Conseil fédéral ou l'unité administrative peut, dans les limites de l'objectif défini par l'Assemblée fédérale, libérer des crédits d'engagement jusqu'à concurrence du crédit-cadre voté.

Le *crédit annuel d'engagement* est l'autorisation donnée par la voie du budget d'accorder pendant l'exercice budgétaire certaines prestations financières jusqu'à concurrence du crédit voté. L'octroi de ces prestations est en principe subordonné à l'utilisation des fonds dans un certain délai.

### Plafond des dépenses

Le plafond des dépenses est le volume maximum de crédits budgétaires que le Parlement affecte à certaines tâches pour une période pluriannuelle. Il ne vaut pas 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 payés la même année et où il est, en outre, indiqué de gérer les charges et les investissements à long terme.

### 7.4.2 Crédits budgétaires

Le crédit budgétaire autorise l'unité administrative, aux fins indiquées et dans les limites du montant autorisé, durant l'exercice budgétaire, à effectuer des dépenses courantes et à comptabiliser des charges sans incidences financières (crédit de charges) et à effectuer des dépenses d'investissement (crédit d'investissement). Le crédit de charges comprend également des éléments sans incidences sur les dépenses, notamment les amortissements ou les ressources requises pour l'acquisition de prestations auprès d'autres unités administratives.

Le *crédit global* 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 d'utilisation et 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 global. Grâce à cet instrument, les départements sont en mesure de gérer l'utilisation des ressources au niveau de l'administration.

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, dans le cadre de cette autorisation, de procéder à des transferts entre des crédits budgétaires autorisés. Dans une mesure limitée, des transferts sont prévus en particulier entre des crédits de charges de personnel et des crédits de charges destinés à des prestations de conseil et de soutien externes

ainsi qu'entre le crédit d'investissement destiné à des mesures de construction et le crédit destiné à couvrir les charges d'exploitation du domaine des EPF.

Le *crédit supplémentaire* est un crédit budgétaire autorisé ultérieurement au vote du budget. Il doit être sollicité sans retard dans les cas où une charge ou une dépense d'investissement est inévitable et qu'aucun crédit budgétaire suffisant n'est disponible à cet effet. Il n'est pas nécessaire de demander un crédit supplémentaire pour les parts de tiers non budgétisées à certaines recettes, les attributions à des fonds provenant de recettes affectées ainsi que pour les amortissements, les réévaluations et les provisions non budgétisés. Le crédit supplémentaire sera dûment justifié dans la demande. Il s'agit de montrer que le besoin financier en question ne pouvait être prévu à temps, que le retard dans l'acquisition de la prestation requise entraînerait de graves inconvénients et qu'il n'est pas possible d'attendre jusqu'au prochain budget.

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 deuxième supplément budgétaire (session d'hiver).
- Le crédit supplémentaire provisoire: les paiements urgents sont décidés par le Conseil fédéral avec l'assentiment de la Délégation des finances (crédit provisoire). Cet instrument doit être réservé aux cas où aucun ajournement n'est possible.
- Le dépassement de crédit: il s'agit d'un crédit supplémentaire provisoire que le Conseil fédéral est amené à octroyer après l'adoption du message sur le second supplément budgétaire. Les dépassements de crédits sont nécessaires pour que les écritures urgentes puissent être effectuées dans le cadre de la clôture du

compte. Il s'agit en particulier de réévaluations opérées sur des prêts et des participations ainsi que sur des avoirs et des placements financiers, lorsque la valeur comptable doit être corrigée à la baisse pour des raisons de solvabilité, ou que la valeur vénale est inférieure à la valeur comptable. Enfin, des dépassements de crédits peuvent être requis dans le cas de la dissolution de réserves d'unités administratives appliquant la GMEB (pour autant que le plafond des dépenses défini avec l'enveloppe budgétaire soit insuffisant), de corrections comptables dues à la régularisation dans le temps, de besoins financiers supplémentaires liés aux variations de cours et de réduction de la circulation monétaire. Pour les montants de plus de 5 millions, le dépassement de crédit doit être approuvé par la Délégation des finances.

- Le report de crédit: il s'agit d'un supplément ordinaire permettant de poursuivre certains projets, travaux ou activités, 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 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'Etat.

Les crédits provisoires concernant des charges et des dépenses d'investissement sont soumis aux Chambres fédérales pour approbation par le biais du prochain message concernant le supplément budgétaire, alors que les dépassements de crédits le sont, de manière différée, avec le compte d'Etat.

## 7.5 Les subventions de la Confédération

Selon le message concernant le budget 2012, la Confédération va, sur la base de 300 faits générateurs inscrits dans la Constitution et dans les lois, allouer des subventions pour 36 milliards de francs. Ainsi, les subventions représentent plus de la moitié des dépenses annuelles de la Confédération.

Celles-ci se répartissent globalement sur 12 groupes de tâches. Selon le budget 2012, la part prépondérante des subventions, soit 46 %, sera allouée à la prévoyance sociale. Avec 17 %, le domaine de la formation et de la recherche vient au deuxième rang. Il est suivi par ceux du trafic (16 %), de l'agriculture (10 %) et des relations avec l'étranger (7 %). Des parts de 1 % ou moins reviennent aux autres groupes de tâches.

### 7.5.1 La notion de subvention

La Confédération accorde une grande importance aux subventions, en se fondant sur la loi fédérale sur les aides financières et les indemnités (loi sur les subventions, LSu). Cette loi définit, pour tous les groupes de tâches, ce qu'il y a lieu de comprendre sous le terme de subvention, ainsi que dans quelles conditions et sous quelle forme celle-ci peut être allouée. En outre, la loi

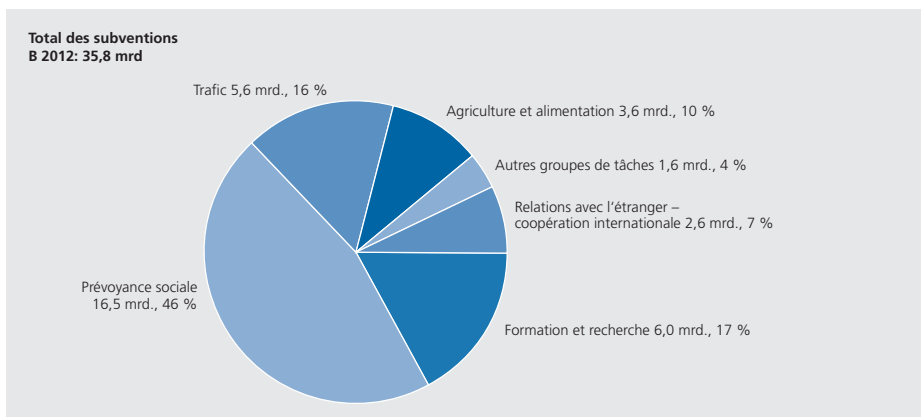
établit des prescriptions uniformes concernant la procédure d'octroi et de remboursement des subventions. La loi sur les subventions s'adresse en particulier au Conseil fédéral et à l'administration, qui doivent en appliquer les prescriptions générales dans le cadre de la réglementation prévue par des lois spécifiques à chaque type de subvention (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

Par les aides financières, la Confédération encourage des activités d'intérêt public ou contribue à leur maintien. Les aides financières sont fournies à des tiers, en dehors de l'administration fédérale centrale (privés ou cantons). Les aides financières constituent un instrument important pour soutenir des initiatives et des prestations de personnes privées dans des domaines d'intérêt public. La justification des aides financières est résumée dans la question suivante: «Est-il justifié que la Confédération encourage une activité privée déterminée ou qu'elle contribue à la maintenir?».

## Subventions de la Confédération selon les groupes de tâches dans le budget 2012



## 7 Dépenses et charges

Grâce aux aides financières, la Confédération soutient des propriétaires privés, par exemple pour la restauration d'immeubles dignes d'être protégés ou pour l'entretien des forêts.

Selon 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 subventions accordées par la Confédération constituent des aides financières, ce qui représente, en termes de montants absolus, un peu plus d'un tiers des subventions.

### Indemnités

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 des indemnités reçues suite à l'accomplissement des tâches qui leur ont été déléguées sont le plus souvent 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 basent notamment:

- directement sur une loi ou une ordonnance des chambres fédérales (exemple: les cantons reçoivent une indemnité pour le relevé, le renouvellement et le suivi des données concernant les mensurations officielles);

- sur un contrat (exemple: les entreprises de transport reçoivent une indemnité pour les coûts non couverts planifiés du trafic voyageurs commandé par la Confédération ou les cantons).

Les charges découlant des tâches prescrites par le droit fédéral peuvent

- incomber à celui qui doit accomplir la tâche (exemple: la Confédération dédommage l'agriculture pour les mesures destinées à empêcher le ruissellement et le lessivage des sols) ou
- affecter un tiers qui, sans être tenu d'accomplir la tâche est néanmoins touché par des contraintes inhérentes à la tâche (exemple: la Confédération alloue aux collectivités concernées des montants compensatoires en vue de combler le manque à gagner résultant d'une restriction considérable de l'utilisation de forces hydrauliques en tant que celui-ci est imputable à la sauvegarde et à la protection de sites d'importance nationale dignes d'être protégés).

En matière d'indemnités, la question qui se pose est la suivante: «Est-il justifié d'indemniser un comportement prescrit impérativement par la loi ou la prise en charge d'une tâche publique déterminée?».

Selon la loi sur les subventions, une indemnité peut 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 contributions à des organisations internationales en faveur d'Etats étrangers ou d'organisations ou d'institutions internationales ayant leur siège à l'étranger sont souvent considérées comme des aides financières et des indemnités particulières car la loi sur les subventions ne leur est applicable que d'une façon limitée.

### 7.5.2 Réexamen des subventions fédérales

La loi sur les subventions astreint le Conseil fédéral à examiner périodiquement les subventions et à présenter au Parlement les conclusions de cet examen. Le Conseil fédéral a satisfait à cette obligation en présentant des rapports sur les subventions en 1997 et 1999. Un autre rapport est paru en 2008. Un troisième examen des subventions est prévu pour 2014.

Dans le cadre de l'examen périodique des subventions, il y a lieu de déterminer notamment si les aides financières et les indemnités

- sont dûment fondées par un intérêt de la Confédération,
- atteignent leurs objectifs de façon économe et efficace,
- sont allouées d'une façon uniforme et équitable,
- tiennent compte, dans leur élaboration, des exigences en matière budgétaire, et
- correspondent à une juste répartition des tâches et des charges entre la Confédération et les cantons.

L'examen périodique des subventions doit garantir une mise en œuvre efficace et économique de l'ensemble des subventions; les allègements du budget fédéral liés à cet examen constituent certes des effets collatéraux bienvenus, dans la perspective d'une politique budgétaire durable, mais ils ne représentent pas l'objectif principal de cet examen.

En outre, l'examen des subventions représente un élément important du concept d'assainissement des finances du Conseil fédéral. En effet, la suppression de subventions obsolètes, la réduction de contributions trop élevées, la réorganisation pertinente de systèmes de subventions compliqués et mal ciblés ainsi qu'une répartition plus appropriée des tâches et des charges entre la Confédération et les cantons permettent à moyen terme d'alléger les budgets publics et d'améliorer sensiblement l'accomplissement des tâches de l'Etat.

### 7.5.3 Les allègements 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'allègements 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.

Dans ses recommandations concernant l'application des avantages fiscaux, l'OCDE relève notamment les faibles coûts administratifs de ce genre de subventions.

Cependant, les subventions par le biais des recettes présentent également des inconvénients majeurs. Avant tout, leur montant peut au mieux être calculé d'après des estimations. En tant que subventions tacites, elles échappent au pouvoir du Parlement dans le cadre du processus budgétaire et n'apparaissent pas dans les comptes d'Etat. Elles 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'Etat. Dans leur ensemble, les subventions par le biais des recettes peuvent évoluer, sans que cela ne se remarque, pour devenir du saupoudrage. Voilà pourquoi la loi sur les subventions prescrit de renoncer en principe aux aides financières sous la forme d'allègements fiscaux.

Dans son rapport du 2 février 2011, intitulé «Quels sont les allègements fiscaux accordés par la Confédération?», l'Administration fédérale des contributions (AFC) relève que le système

fiscal suisse comprend de nombreux genres d'allègements fiscaux sur le plan fédéral. Globalement, on peut parler d'une centaine d'allègements fiscaux suivant le système de référence utilisé. En fonction de la méthode de calcul utilisée, le montant des pertes fiscales se situe entre 17 et 21 milliards de francs, même si un grand nombre des allègements fiscaux n'a pas pu être quantifié.

Une réduction du nombre d'allègements fiscaux pourrait simplifier le système fiscal. Par ailleurs, tout allègement fiscal entraîne un surcroît de charge équivalent pour le reste du substrat fiscal. L'élargissement de la base de calcul par la suppression des allègements fiscaux permettrait d'abaisser les taux d'imposition. Cette stratégie améliorerait l'efficacité économique globale et aurait des conséquences favorables sur la croissance. C'est pourquoi l'OCDE et diverses études de recherche recommandent d'adopter cette stratégie qui est qualifiée de réforme fiscale axée sur la croissance.

## 8 Comptes spéciaux

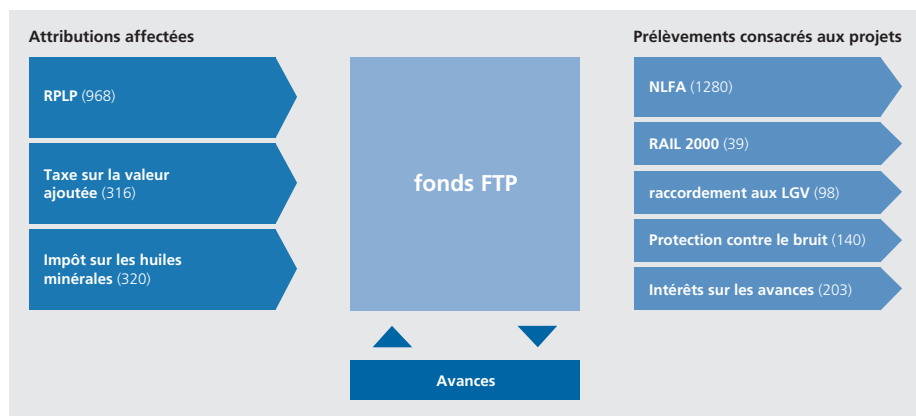
### 8.1 Fonds pour les grands projets ferroviaires (fonds FTP)

#### 8.1.1 Bases légales, structure et compétences

L'art. 196, ch. 3, de la Constitution fédérale règle le mode de financement des grands projets ferroviaires Rail 2000 (1re étape et futur développement de l'infrastructure ferroviaire [ZEB]), de la nouvelle transversale alpine NLFA, du raccordement de la Suisse romande et de la Suisse orientale au réseau européen des trains à haute performance et des mesures de protection contre le bruit le long des voies ferrées.

Afin de garantir le bon déroulement du programme de financement, un fonds juridiquement dépendant et doté d'une comptabilité propre a été créé. Les procédures qui le régissent sont fixées dans l'AF du 9 octobre 1998 portant règlement du fonds pour les grands projets ferroviaires (RS 742.140). Le graphique ci-dessous montre le principe de fonctionnement du fonds.

**Fonds pour les grands projets ferroviaires** valeurs selon compte 2010 en mio CHF



Le fonds FTP est juridiquement dépendant et doté d'une comptabilité propre. Un compte de résultat et un bilan sont établis.

Le compte de résultats comprend

- les revenus, qui se composent des attributions au fonds sous forme de recettes à affectation spéciale, des prêts inscrits à l'actif ainsi que des intérêts actifs sur les prêts;
- les charges, qui se composent des prélèvements consacrés aux projets, des remboursements et des intérêts passifs sur les engagements du fonds, ainsi que de l'amortissement des actifs.

Les recettes affectées aux grands projets ferroviaires selon l'art. 196, ch. 3, al. 2, de la Constitution fédérale (produit de l'impôt sur les huiles minérales, TVA, redevance sur le trafic des poids lourds liée aux prestations [RPLP]) sont inscrites au compte de résultats de la Confédération, versées au fonds durant la même année et comptabilisées comme dépenses dans le compte d'investissement. Le Conseil fédéral décide périodiquement dans quelle mesure les différents moyens financiers prévus sont versés au fonds (art. 4 du règlement). Il prend sa décision sur la base d'une planification financière garantissant la couverture des coûts des projets. Parallèlement à l'élaboration du budget, le Conseil fédéral établit une planification financière sur trois ans et informe le Parlement des résultats obtenus (art. 8, al. 2, du règlement).

Les prêts à taux d'intérêt variable et remboursables conditionnellement qui sont octroyés aux chemins de fer n'ont pas d'effet sur le bilan et sur le compte de résultats du fonds puisqu'ils sont réévalués immédiatement après leur inscription à l'actif. Les avances portent intérêt aux conditions du marché et sont entièrement remboursables par l'intermédiaire des sources de financement affectées. Ainsi, elles ne sont pas imputées au compte de résultats de la Confédération; les in-

térêts versés par la Confédération sur les capitaux empruntés pour le refinancement des moyens accordés au fonds sont automatiquement imputés au fonds et comptabilisés, la même année, comme revenus dans le compte de résultats de la Confédération.

Le budget et le compte du fonds sont intégrés dans les messages concernant le budget et le compte d'Etat de la Confédération (tome 4), garantissant ainsi la souveraineté du Parlement en matière budgétaire. L'Assemblée fédérale fixe chaque année par un arrêté fédéral simple, en même temps que le budget de la Confédération, les moyens financiers consacrés aux différents projets. A cet effet, elle approuve un crédit budgétaire pour chaque projet (art. 3 du règlement). C'est également l'Assemblée fédérale qui approuve les comptes du fonds FTP (art. 8, al. 1, du règlement).

### 8.1.2 Fonctionnement du fonds

Jusqu'à l'achèvement de la NLFA, un pic d'investissement sera enregistré en raison du cumul des projets. Les recettes affectées ne suffisent ainsi pas à couvrir les charges annuelles du fonds. Le solde négatif du compte de résultats est ainsi annuellement couvert par l'octroi d'avances (art. 6, al. 1, du règlement) qui, avec le temps, s'accumulent au niveau du bilan du fonds. Les avances octroyées ne peuvent excéder en valeur cumulée 8,6 milliards de francs (niveau des prix de 1995) (art. 6, al. 2, du règlement). Elles ont été indexées jusqu'à la fin de 2010. Pour refinancer à son tour l'octroi d'avances au fonds, la Confédération doit emprunter temporairement les fonds nécessaires sur le marché des capitaux, augmentant ainsi le niveau d'endettement de l'Etat.

Dans la seconde phase d'existence du fonds (après l'achèvement de la NLFA), les moyens financiers prévus par l'article constitutionnel, à savoir les recettes à affectation spéciale, seront plus importants que les prélèvements sur le fonds pour les différents projets. Il en résulte par conséquent un surplus annuel de financement.

Conformément à l'art. 6, al. 3, du règlement du fonds, après la mise en exploitation commerciale du tunnel de base du St-Gothard (probablement en 2016), au moins 50 % des attributions affectées au fonds (art. 196, ch. 3, al. 2, let. b et e Cst.) devront être consacrés au remboursement des avances. Cette règle s'applique jusqu'à ce que l'ensemble des avances ait été remboursé. Cela permettra de réduire les engagements du fonds vis-à-vis de la Confédération et le capital propre négatif au bilan du fonds. Au niveau du bilan de la Confédération, les avances figurant sous le patrimoine financier diminuent, ce qui réduit d'autant l'endettement de la Confédération dû aux grands projets ferroviaires.

Le fonds sera dissous dès que les différents projets auront été achevés et que les avances, rémunérées aux conditions du marché, auront été complètement remboursées. Avec la solution proposée par le Conseil fédéral en tant que contre-projet à l'initiative populaire «Pour les transports publics», le fonds FTP a été transféré avec l'ensemble de ses actifs et de ses passifs dans un fonds d'infrastructure ferroviaire (FlnFer) illimité dans le temps.

## 8.2 Fonds d'infrastructure

### 8.2.1 Bases légales, structure et compétences

Le fonds d'infrastructure pour le trafic d'agglomération, le réseau des routes nationales de même que pour les routes principales dans les régions de montagne et les régions périphériques se fonde sur l'art. 86, al. 3 et l'art. 173, al. 2, de la Constitution fédérale. La loi du 6 octobre 2006 sur le fonds d'infrastructure (LFInfr; RS 725.13) en règle les principes fondamentaux. L'arrêté fédéral du 4 octobre 2006 concernant le crédit global pour le fonds d'infrastructure fixe la répartition entre les différentes tâches (art. 1). L'ordonnance du 7 novembre 2007 concernant l'utilisation de l'impôt sur les huiles minérales à affectation obligatoire dans le trafic routier (OUMin; RS 725.116.21) définit les procédures

à suivre. La loi sur le fonds d'infrastructure est entrée en vigueur le 1<sup>er</sup> janvier 2008.

Le fonds d'infrastructure est juridiquement dépendant mais doté d'une comptabilité propre. Un compte de résultat et un bilan sont tenus et complétés par un compte des liquidités permettant d'afficher son solde.

Le compte de résultats comprend:

- Les revenus: il s'agit des attributions au fonds ainsi que de l'inscription à l'actif des routes nationales en construction et des prêts pour des projets ferroviaires dans le cadre du trafic d'agglomération;
- Les charges: il s'agit des prélèvements servant au financement des tâches (achèvement du réseau, élimination des goulets d'étranglement, mesures dans les agglomérations, routes principales dans les régions de montagne et les régions périphériques) et de la réévaluation des prêts affectés à des projets ferroviaires dans le cadre du trafic d'agglomération. Les routes nationales en construction sont également complètement réévaluées. En ce qui concerne les prélèvements pour les routes nationales, une distinction est faite entre les parts portées à l'actif et celles qui ne le sont pas. La Confédération ne peut porter à l'actif les dépenses relatives à la construction des routes nationales que lorsqu'elle enregistre une entrée d'actifs correspondante. Ne peuvent ainsi pas être portées à l'actif les dépenses consacrées aux installations devenues propriété des cantons (par ex. ouvrages de protection contre les dangers naturels situés hors du périmètre des routes nationales, routes de raccordement entre les routes nationales et le réseau routier secondaire, etc.) et certaines autres dépenses (par ex. liées à un remembrement parcellaire, à des fouilles archéologiques, à des compensations écologiques, etc.).

Le bilan se compose des éléments suivants (postes principaux):

- Actif circulant: les moyens à disposition se composent principalement des créances envers la Confédération. Au demeurant, il convient de préciser que le fonds d'infrastructure ne dispose pas de liquidités, étant donné que ces dernières ne sont mises à disposition qu'au fur et à mesure des besoins effectifs et en fonction de ceux-ci.
- Actif immobilisé: il s'agit des investissements des routes nationales en construction portés à l'actif et réévalués ainsi que des prêts conditionnellement remboursables affectés au trafic ferroviaire, portés à l'actif et réévalués (RER et tramways dans les agglomérations).
- Capital propre: il correspond au montant résiduel des actifs après déduction des capitaux de tiers.

En vertu de l'arrêté fédéral du 4 octobre 2006, l'Assemblée fédérale a approuvé un crédit d'engagement (crédit d'ensemble) de 20,8 milliards pour le fonds d'infrastructure (indice des prix 2005, sans renchérissement ni TVA). La part du crédit d'ensemble destinée à l'achèvement du réseau des routes nationales (8,5 mrd), à l'exécution de projets de trafic d'agglomération urgents et prêts à être réalisés (2,6 mrd) ainsi qu'aux routes principales dans les régions de montagne et périphériques (800 mio) a d'ores et déjà été débloquée. De plus, par le biais des arrêtés fédéraux du 21 septembre 2010, le Parlement a libéré pour la première fois et dès 2011 des ressources destinées aux programmes relatifs à l'élimination des goulets d'étranglement sur les routes nationales et au cofinancement du trafic d'agglomération. La libération de ressources supplémentaires pour ces programmes fera l'objet de demandes soumises périodiquement à l'Assemblée fédérale.

Pendant la durée du fonds, l'Assemblée fédérale approuve chaque année son compte ainsi que le budget et les prélèvements pour les diverses tâches. En outre, dans le cadre du budget de la Confédération, elle décide de l'attribution annuelle au fonds. Conformément à l'art. 9 LFINfr, le fonds ne peut s'endetter.

Le Conseil fédéral établit une planification des finances du fonds qu'il présente aux Chambres avec le budget ou dans le cadre du plan financier de la législature. Par ailleurs, le Conseil fédéral a la compétence d'accroître le crédit d'ensemble à hauteur du renchérissement effectif et de la TVA.

### 8.2.2 Fonctionnement du fonds d'infrastructure

La Confédération injecte les moyens nécessaires dans le fonds d'infrastructure, dont les ressources sont réparties comme suit, conformément à la loi sur le fonds d'infrastructure:

- Achèvement du réseau décidé des routes nationales conformément à l'art. 197, ch. 3, Cst.;
- élimination des goulets d'étranglement du réseau des routes nationales;
- investissements pour l'amélioration du trafic d'agglomération;
- contributions aux routes principales dans les régions de montagne et les régions périphériques.

A titre de première attribution, une somme de 2,6 milliards de francs a été créditée au fonds d'infrastructure. Conformément à l'art. 2, al. 2, LFINfr, cette première attribution ne peut être utilisée que pour l'achèvement du réseau des routes nationales, l'élimination des goulets d'étranglement et les contributions aux routes principales. Cette condition vaut aussi pour l'attribution extraordinaire de 850 millions que le Parlement a décidé, en date du 1<sup>er</sup> octobre 2010, d'octroyer

en 2011 au fonds pour en améliorer les liquidités.

L'amélioration du trafic d'agglomération doit quant à elle être financée par les attributions annuelles.

Les attributions au fonds d'infrastructure sont définies, en vertu de l'art. 2, al. 3, LFIInfr, de manière à ce que les tâches financées par le fonds et les autres tâches prévues à l'art. 86, al. 3, Cst., disposent de moyens suffisants.

La durée du fonds d'infrastructure est limitée à 20 ans (art. 13 LFIInfr).

### 8.3 Domaine des écoles polytechniques fédérales

#### 8.3.1 Structure et gestion du domaine des EPF

Le domaine des EPF comprend les écoles polytechniques fédérales de Zurich (EPFZ) et de Lausanne (EPFL), ainsi que l'Institut Paul Scherrer (IPS), l'Institut fédéral de recherches sur la forêt, la neige et le paysage (FNP), le Laboratoire fédéral d'essai des matériaux et de recherche (LFEM) et l'Institut fédéral pour l'aménagement, l'épuration et la protection des eaux (IFAEP). En font également partie le Conseil des EPF, en qualité d'organe stratégique de direction, et son état-major, ainsi que la Commission de recours des EPF, en qualité d'organe de recours indépendant.

Le Conseil fédéral gère le domaine des EPF à l'aide d'un mandat de prestations. Il soumet ce mandat de prestations tous les quatre ans pour approbation au Parlement. Quant au Conseil des EPF, il passe avec les EPF et les établissements de recherche des contrats d'objectifs quadriennaux fondés sur le mandat de prestations du Conseil fédéral. A la fin de chaque période, le Conseil des EPF évalue de façon exhaustive la réalisation des objectifs et transmet ses conclusions au Conseil fédéral sous la forme d'un rapport sur les prestations. Le budget, les comptes, le rapport

concernant le budget et le rapport d'activité sont soumis chaque année aux Chambres fédérales.

#### 8.3.2 Pilotage budgétaire du domaine des EPF

Une enveloppe budgétaire pour quatre ans est demandée dans le cadre du message relatif à l'encouragement de la formation, de la recherche et de l'innovation (message FRI) pour couvrir les besoins financiers du domaine des EPF.

L'enveloppe budgétaire doit permettre d'assurer l'exploitation du domaine des EPF conformément au mandat de prestations et de couvrir l'ensemble des investissements. Etant donné que les immeubles appartiennent à la Confédération, ce secteur est régi par la loi sur les finances de la Confédération, qui prévoit impérativement le recours à des crédits d'engagement pour les projets de construction et les achats d'immeubles. Le crédit d'engagement pour le programme de construction du domaine des EPF est soumis au Parlement par le biais du message annuel concernant le budget (arrêté fédéral concernant le budget). Le crédit budgétaire correspondant (620 A4100.0125 «Constructions du domaine des EPF») est imputé à l'OFCL. L'enveloppe budgétaire ne vaut toutefois pas autorisation de dépenses. Les crédits nécessaires sont décidés chaque année par le Parlement. Quant aux crédits budgétaires destinés à couvrir les charges d'exploitation, ils sont comptabilisés au sein de l'unité administrative «Domaine des EPF» (328 A2310.0346 «Contribution financière au domaine des EPF»).

Dans un souci de transparence, les loyers des immeubles de la Confédération utilisés par le domaine des EPF sont également comptabilisés par analogie avec le modèle locatif. La contribution de la Confédération aux loyers des EPF est comptabilisée dans le domaine des EPF, en tant que crédit de charges ayant une incidence financière. Un revenu de montant équivalent est inscrit dans la comptabilité de l'OFCL. Le transfert s'effectuant par imputation, il n'a aucune incidence sur les liquidités. La contribution de la Confédération

aux loyers n'est pas prise en compte dans l'enveloppe budgétaire en cours.

### 8.3.3 Comptes du domaine des EPF

La présentation des comptes du domaine des EPF est régie par l'ordonnance du Conseil des EPF sur la comptabilité du domaine des EPF, ainsi que par les principes de la comptabilité commerciale. Le budget se compose du compte de résultats consolidé, du compte des investissements et du compte des flux de fonds. Le compte de résultats consolidé présente les revenus et les charges du domaine des EPF. Le compte des investissements comprend les dépenses prévues pour l'achat de biens immobiliers pour les EPF ou les établissements de recherche, de biens meubles et d'équipement informatique. Le compte des flux de fonds reflète les résultats des activités courantes (cash-flow), des investissements et des opérations financières.

## 8.4 Régie fédérale des alcools

### 8.4.1 Généralités

La Régie fédérale des alcools (RFA) est chargée de l'application de la législation sur l'alcool. Les bases légales relatives à la Régie fédérale des alcools se trouvent dans la Constitution fédérale, art. 105, 112 et 131 (RS 101) et la loi fédérale sur l'alcool (RS 680). A titre d'autorité fiscale, elle contrôle la production, l'importation et le commerce des spiritueux et d'autres produits alcooliques soumis à la loi sur l'alcool. Un des buts essentiels de la législation sur l'alcool consiste à réduire les effets nocifs de la consommation d'alcool. Ce principe de santé publique est inscrit à l'art. 105 de la Constitution fédérale. En outre, l'art. 131 de la de la Constitution fédérale habilite la Confédération à percevoir un impôt sur les boissons distillées.

Les experts de la prévention de l'alcoolisme certifient que les mesures que prend l'Etat dans le secteur de l'alcool jouent un rôle particulièrement efficace sur la durée. Au nombre de ces instruments figurent notamment les impôts sur les spiritueux, la surveillance du marché et les dispositions régissant le commerce et la publicité.

Le contrôle des entreprises de production, d'importation et de commerce est indispensable pour garantir l'imposition. Dans un souci d'efficacité du contrôle, les travaux sont axés sur les risques. Le système repose d'une part sur la révision des comptabilités et d'autre part sur les contrôles dans les entreprises. Les collaboratrices et les collaborateurs formés aux tâches de contrôle et de révision sont habilités à ouvrir et à mener des enquêtes pénales.

D'après l'art. 44 de la loi fédérale sur l'alcool, 90 % du bénéfice net de la RFA sont versés à l'AVS/AI, les 10 % restants revenant aux cantons proportionnellement à leur population de résidence. Ceux-ci utilisent leur part pour combattre l'abus de substances engendrant la dépendance. Ces dernières années, le bénéfice net s'est élevé à plus de 260 millions.

Alcosuisse, le centre de profit de la RFA, commercialise de l'éthanol à haut degré à usage industriel. Celui-ci sert de matière première pour l'industrie alimentaire, la chimie, la pharmacie, et les cosmétiques.

### 8.4.2 Compte de la RFA

Les finances et la comptabilité de la RFA sont gérées selon les principes de l'économie d'entreprise (ordonnance concernant la gestion financière et le compte de la RFA). Le budget et le compte de la RFA comprennent notamment un compte de résultats et un compte des investissements.

Le compte de résultats qui comprend les charges (personnel, charges d'exploitation, prévention de l'alcoolisme) et les produits (vente d'éthanol, recettes fiscales, revenus de la fortune, résultat hors exploitation) permet de déterminer le bénéfice net.

La RFA tient un compte des investissements où elle inscrit les dépenses consenties pour des investissements générateurs de plus-value en matière de constructions, d'équipements d'exploitation, de véhicules et de récipients de transport d'alcool. Les investissements sont comptabilisés au prix d'acquisition et sont amortis dans le compte de résultats selon les principes de l'économie d'entreprise.

Alcosuisse est géré sur la base d'un mandat de prestations, d'objectifs annuels et d'un budget global. La gestion se fonde sur les principes de l'économie d'entreprise.

#### 8.4.3 Révision totale de la législation sur l'alcool

La politique de la Confédération en matière d'alcool va faire l'objet de réformes. En 2010, le Conseil fédéral a mis en consultation la révision totale de la loi sur l'alcool. Dans ce cadre, il a proposé de simplifier de manière substantielle les systèmes d'imposition et de contrôle dans le domaine des spiritueux. Par ailleurs, les monopoles de l'alcool seront supprimés. La Confédération devra ainsi se retirer du marché de l'éthanol pour ce qui est de l'importation, du commerce et de la vente de ce produit. La RFA a été chargée d'élaborer diverses solutions pour la prochaine privatisation de son centre de profit Alcosuisse. Une fois séparée de ce dernier, elle pourra être intégrée dans l'administration fédérale centrale, et par conséquent le compte spécial pourrait être supprimé.



## 9 Acquisition de fonds, gestion du patrimoine et de la dette

La Trésorerie fédérale veille à ce que la Confédération ainsi que ses entreprises et établissements soient toujours en mesure d'effectuer leurs paiements. La gestion de la dette (acquisition de fonds sur les marchés monétaire et des capitaux), la gestion des liquidités (planification des liquidités, placement à court terme des liquidités et couverture à court terme d'un manque de liquidités) ainsi que l'acquisition et la gestion centralisées de devises comptent parmi les tâches principales de la Trésorerie fédérale. A long terme, les besoins financiers de la Confédération doivent être couverts à un coût aussi avantageux que possible et avec un niveau de risque acceptable. Pour parer aux variations des liquidités, la Confédération dispose de réserves de trésorerie appropriées, placées de manière sûre et rentable.

La gestion de la dette de la Confédération sur le marché monétaire et le marché des capitaux obéit aux objectifs et principes essentiels suivants:

- Le but principal est d'assurer la solvabilité de la Confédération et des institutions et unités administratives qui lui sont rattachées. Ce faisant, il s'agit de maintenir la liquidité à un niveau permettant de se prémunir contre des événements non planifiables ou inattendus, et de garantir la disponibilité à court terme de ces ressources.
- Sur la durée, les besoins financiers de la Confédération doivent être couverts à un coût aussi avantageux que possible et à un risque acceptable (principe de l'optimisation des coûts et des risques). A cet égard, le poste budgétaire «Intérêts passifs» doit pouvoir faire l'objet d'une planification fiable, et ses fluctuations au cours de l'année doivent être limitées. L'échéancier des dettes doit être équilibré en tenant compte du risque de refinancement.

- 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.

### 9.1 Acquisition de fonds

Pour assurer ses besoins de financement internes non couverts, la Confédération se procure les ressources nécessaires sur le marché monétaire et sur le marché des capitaux. Deux instruments sont utilisés à cet effet:

- Une fois par semaine, la Trésorerie met aux enchères des créances comptables à court terme (CCCT) d'une durée de trois, six ou douze mois.
- En règle générale, les emprunts publics (fédéraux) sont émis une fois par mois, avec un taux d'intérêt fixe et une durée de plusieurs années.

Pour couvrir des variations imprévues de liquidités, la Trésorerie fédérale peut contracter des crédits à court terme.

#### 9.1.1 Emprunts

Les besoins de financement de la Confédération sont couverts avant tout par des emprunts fédéraux. Depuis 1980, les emprunts fédéraux sont émis par un système d'enchères. Un calendrier des émissions incluant le volume d'émissions prévu pour l'année ainsi que les dates des enchères et de libération est publié chaque début d'année. Hormis une interruption en été, les émissions ont lieu chaque deuxième mercredi du mois. Elles sont effectuées par le biais de la plateforme électronique Eurex 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 et le prix, et par conséquent le rendement, sont définis sur la base des souscriptions présentées par les participants reliés à la plate-forme EUREX (banques, PostFinance ainsi que quelques 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 est responsable du déroulement des enchères. Les emprunts fédéraux sont cotés à la Bourse suisse SIX Swiss Exchange.

La Confédération détient un certain volume limité de titres appelés tranches pour propre compte. A l'occasion des enchères, la Confédération peut se réserver une partie de l'émission pour couvrir des besoins ultérieurs. Ces tranches propres peuvent être vendues ultérieurement au besoin directement sur le marché entre deux dates d'émissions ordinaires. La Trésorerie fédérale ne participe pas activement au commerce des obligations de la Confédération.

Les obligations de la Confédération contiennent une clause de réouverture. Par conséquent, le montant d'un emprunt peut grâce à l'émission d'obligations fongibles (mêmes conditions d'émission) être augmenté. 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, et en règle générale chaque année un emprunt arrive à échéance. Environ 500 millions sont empruntés en moyenne lors de chaque prise en pension. Après son émission d'origine (tranche de base), un emprunt sera augmenté de manière succes-

sive et pourra atteindre ainsi un nominal maximal fixé entre 6 et 8 milliards.

Le marché des capitaux suisse figure au onzième rang mondial des marchés obligataires internationaux. A fin 2010, plus de 500 milliards disponibles se répartissaient plus ou moins par moitié entre débiteurs suisses et étrangers. Avec une part d'environ 40 % dans le segment intérieur, la Confédération est le plus gros débiteur et le plus important émetteur sur le marché des capitaux suisse (fin 2010: 81,5 mrd d'encours). Au cours de ces dernières années, l'activité d'émission de la Confédération a diminué suite à la réduction de la dette. La part de la Confédération dans le volume d'émissions intérieur (au cours des dernières années, 20 à 40 mrd par an) est donc descendue nettement au-dessous de la moyenne à long terme, qui est de 28 % (actuellement env. 10 %).

### 9.1.2 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 le DFF selon la méthode de l'escompte. Il s'agit de créances négociables qui figurent dans un livre de la dette publique déposé auprès de la Banque nationale suisse. 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 que pour les emprunts sous la forme d'un appel d'offre 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 de l'escompte lors de l'émission. Cela signifie que les CCCT sont généralement émises à un prix inférieur à 100 % de la valeur nominale. Le remboursement s'effectue à 100 %. Pendant la crise financière et la crise de l'endettement des Etats, de nombreux investisseurs recherchent la sécurité à tout prix. Ainsi, les CCCT ont été émises durant plusieurs mois à

un prix de 100 %, avec comme corollaire un taux d'intérêt nul étant donné que le remboursement se fait à 100 %.

Depuis le début juin 2010, les CCCT (ainsi que d'autres papiers monétaires, en particulier les bons de la BNS) sont négociables sur un marché secondaire. L'émission régulière de ces papiers monétaires est une source de refinancement importante pour la Confédération. Un marché des CCCT liquide et opérationnel permet à la Confédération d'acquérir en tout temps également des quantités importantes de capitaux tiers à des conditions avantageuses. Durant ces dix dernières années, l'encours des CCCT s'élevait à environ 12 milliards. A la fin 2010, le total des CCCT en circulation s'élevait à 9,2 milliards.

### 9.1.3 Crédits à court terme

Dans le cadre de la gestion des liquidités, la Trésorerie fédérale peut recourir à des crédits à très court terme pour couvrir ses besoins temporairement aigus. Ces crédits ont en général une durée de quelques jours. Le marché monétaire sert à recueillir ou à placer des fonds à court terme, à savoir des fonds dont la durée de placement n'excèdera en principe pas un an.

## 9.2 Placements de trésorerie

L'objectif primordial de la solvabilité de la Confédération conditionne la gestion de la liquidité. En raison du manque de prévisibilité des flux de paiement, notamment pour ce qui est de l'impôt anticipé et 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 y afférents, la Trésorerie fédérale travaille avec des zones cibles pour l'évolution de la liquidité, qui prennent 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 orientée à 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 des instruments suivants:

### 9.2.1 Liquidités

La trésorerie détient des liquidités sur un compte postal et un compte de virement que gère la Banque nationale. Le solde du compte postal est viré chaque jour sur le compte de virement après bouclage des comptes. Le compte de virement détenu auprès de la Banque nationale est rémunéré sur la base du Overnight-Repo-Index (taux au jour le jour pour les titres admis en garantie) diminué de 0,1 % jusqu'à concurrence d'un montant maximal de 200 millions. La trésorerie s'efforce de maintenir le niveau journalier des disponibilités au plus bas.

### 9.2.2 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 bonne solvabilité. Il s'agit principalement, afin d'éviter de s'exposer à des risques majeurs, de veiller à la sécurité du placement, à la rémunération à des taux conformes à ceux du marché et à 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 contrôlé quotidiennement. En vertu d'un accord conclu entre l'Administration fédérale des finances et la Banque nationale suisse, la trésorerie est tenue de placer auprès de la Banque nationale des dépôts à terme d'un montant total supérieur à un milliard de francs et d'une durée inférieure ou égale à six mois. Dans le cadre du trafic de paiements, la Confédération peut dépasser par jour et sans frais son compte auprès

de la Banque nationale jusqu'à concurrence de cette somme. Dans les rares cas où un manque de liquidités ne peut être couvert avec des crédits à court terme, les dépôts à terme auprès de la Banque nationale peuvent être dissous selon les nécessités.

### 9.2.3 Titres

A la place des dépôts à terme, la trésorerie fédérale peut effectuer des placements sous forme d'obligations et d'obligations de caisse. Cependant, elle recourt peu à de tels placements.

## 9.3 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 faire se peut les coûts d'acquisition des moyens financiers et, d'autre part, réduire si possible le risque de taux d'intérêt et de refinancement. Dans une perspective historique, la courbe des taux d'intérêts 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 (plus volatils) 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. Un raccourcissement de la durée moyenne du portefeuille de la dette signifie qu'une part plus importante de la dette doit être refinancée à relativement court terme. Il existe dès lors un risque que des dettes arrivant à échéance doivent être refinancées à des taux d'intérêts sensiblement différents, ce qui peut provoquer des variations plus importantes des charges d'intérêts et, dans des cas défavorables, des dépenses plus lourdes à ce titre: il peut en résulter des répercussions négatives sur la prévisibilité et le volume des dépenses d'intérêts.

L'important volume 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 en francs suisses et les échéances annuelles relativement importantes du point de vue du marché des capitaux 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. La Confédération ne peut ainsi se soustraire entièrement à l'évolution des taux d'intérêts: c'est pourquoi elle s'efforce de gérer de manière systématique le risque d'intérêt et diversifie à plus long terme ses besoins de financement des dettes vis-à-vis du marché monétaire et du marché des capitaux. La durée des dettes est choisie de sorte que 15 à 25 % environ des dettes vis-à-vis du marché monétaire et du marché des capitaux arrivent à échéance dans les douze mois. En comparaison internationale, le risque y afférent peut être jugé adéquat et la stratégie suivie est plutôt conservatrice.

La Trésorerie fédérale s'efforce de compléter et d'étayer la continuité de la courbe des taux d'intérêts du franc suisse par de nouvelles émissions et par des augmentations des emprunts de base. Les durées résiduelles et les rendements des obligations en cours de la Confédération tracent la courbe des taux d'intérêts des emprunts souverains. Pour les acteurs du marché, ces rendements constituent des taux d'intérêts sans risque, raison pour laquelle la courbe des taux d'intérêts du franc suisse est une référence essentielle pour ces acteurs: elle soutient un marché primaire et un marché secondaire efficaces tant pour les obligations que pour leurs produits dérivés. Pour soutenir autant que possible les opérations du marché secondaire sur les obligations de la Confédération, 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 nouveau la valeur de

référence pour l'activité d'émission courante de la Confédération.

Afin de remplir au mieux sa tâche, la trésorerie peut avoir recours à des instruments financiers dérivés, notamment aux swaps de taux d'intérêt et aux opérations à terme sur devises. La politique en matière d'utilisation de swaps est définie par l'Asset & Liability Management Committee (ALCO) qui est présidé par le directeur de l'Administration fédérale des finances. Les opérations à terme sur devises assurent la couverture des engagements financiers en monnaies étrangères.

#### 9.4 Gestion des devises

La Trésorerie fédérale couvre systématiquement le risque de change des besoins budgétés en euros et en dollars américains (opérations budgétaires); les autres devises ne sont pas garanties et leur conversion s'effectue sur la base du cours du jour. Les acquisitions de devises se font par étapes, 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 manière de faire est de garantir la fidélité au budget, de permettre la planification des dépenses en francs suisses et d'éviter de la sorte des crédits supplémentaires en raison d'une évolution défavorable des taux de change.

En matière de couverture pour les deux devises euro et 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 opérationnellement judicieuses et avantageuses en termes de coûts.

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 (opérations spéciales; toutes les devises). En règle générale, 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 et la Trésorerie fédérale.



# 10 Pilotage et gestion financière dans le «groupe Confédération»

## 10.1 Gestion par mandat de prestations et enveloppe budgétaire (GMEB)

### 10.1.1 Définition et objectifs

La GMEB vise à doter l'administration centrale de la Confédération d'une gestion moderne, axée sur les résultats. Elle prévoit un pilotage tant politique qu'opérationnel. Le mandat de prestations émanant du Conseil fédéral et les enveloppes budgétaires confèrent, en matière de gestion, une plus grande marge de manœuvre aux unités administratives GMEB. Ces dernières sont responsables de la réalisation des objectifs et doivent remettre des rapports périodiques. Ainsi l'utilisation des ressources est soumise à des objectifs de prestations et de résultats.

La GMEB a débuté en 1997 comme projet pilote. A la fin de 2000, onze unités administratives avaient passé à la GMEB, avec le soutien de l'Office fédéral du personnel (OFFPER) et de l'Administration fédérale des finances (AFF).

Une évaluation scientifique a été menée en 2001 pour conclure cet essai. Les résultats ont été portés à la connaissance du Parlement. Le Conseil fédéral a estimé que la GMEB représentait un concept fiable et applicable dans la pratique, et en a recommandé l'extension à d'autres unités administratives. La GMEB a ainsi reçu le statut de programme définitif, avec une direction de programme faisant partie de l'AFF.

En 2004, le Conseil fédéral a arrêté la stratégie globale applicable au domaine GMEB dans le message concernant la modification de la loi fédérale sur les finances de la Confédération (FF 2005 5, p. 35). Il y exprimait sa volonté de doubler jusqu'à la fin de 2007 le nombre d'unités administratives appliquant les principes de la GMEB, et de le tripler dans le meilleur des cas d'ici à la fin de 2011. En 2012, 21 unités adminis-

tratives seront gérées par le biais d'un mandat de prestations et d'une enveloppe budgétaire.

En adoptant le rapport d'évaluation GMEB 2009 demandé par le Parlement, le Conseil fédéral a exprimé en 2009 sa conception de l'avenir de la gestion administrative. Suite aux résultats positifs de cette évaluation, il s'est fixé l'objectif de poursuivre le développement de la gestion administrative axée sur les résultats au sein de l'administration fédérale. Diverses options possibles ont ensuite été examinées. En 2011, le Conseil fédéral a lancé un projet de poursuite du développement de la gestion administrative (voir chap. 11.1.3 s.).

La gestion administrative selon les principes basés sur les résultats comprend plusieurs éléments-clés:

- *Améliorer l'efficacité et la rentabilité:* La gestion administrative est axée sur des prestations et des résultats. La comptabilité analytique différenciée selon les produits favorise la prise de conscience des coûts. Les enveloppes budgétaires permettent aux unités administratives de réagir aux changements avec la flexibilité requise, et d'atteindre efficacement les objectifs, en appliquant leurs propres solutions. La possibilité de constituer des réserves crée des incitations supplémentaires à fournir les prestations de façon économique.
- *Séparer clairement le pilotage politique de l'exécution des tâches:* La GMEB renforce la gestion politique de l'administration, les modalités de la fourniture des prestations étant déléguées à l'unité administrative. Le Conseil fédéral et le Parlement vérifient l'existence

d'un besoin collectif, définissent les priorités et fixent la qualité et la quantité des prestations à fournir. L'unité administrative devient alors responsable de réaliser intégralement, dans le respect de la légalité, les objectifs politiques fixés, avec les compétences données à cet effet.

- *Augmenter la transparence:* Une unité administrative GMEB met en évidence les prestations qui ont été fournies, avec les moyens financiers utilisés et les résultats obtenus. Sur la base de ces informations, le Parlement peut évaluer les résultats, en se référant aux objectifs visés.
- *Mettre à profit le contrôle de gestion:* Le contrôle de gestion axé sur les résultats fournit des informations pertinentes à la gestion, il informe sur les progrès dans la réalisation des objectifs et permet, le cas échéant, d'intervenir dans la gestion. La présentation d'objectifs de résultats et de prestations mesurables dans les mandats de prestations pluriannuels, dans les rapports détaillés sur les résultats et les prestations ainsi que dans le budget annuel et dans le compte d'Etat constitue le fondement d'un contrôle de gestion politique à l'échelon du Parlement.
- *Améliorer continuellement les prestations:* La GMEB encourage l'amélioration continue des prestations fournies. Elle crée des incitations à innover, à réagir à l'évolution des conditions-cadres et à progresser. Les unités administratives analysent le contexte en vue du renouvellement de leurs mandats de prestations et établissent leur propre profil de points forts ou de points faibles. Ces résultats sont repris au stade de la formulation des objectifs et de la stratégie par le Conseil fédéral.

### 10.1.2 Instruments de la GMEB

Le Conseil fédéral définit dans le mandat de prestations confié à l'unité administrative GMEB l'orientation stratégique générale de cette dernière ainsi que les objectifs de résultats et de prestations par groupe de produits. De plus, il précise le cadre financier de référence pour la période du mandat de prestations, qui s'étend généralement sur quatre ans. Les commissions compétentes des deux Chambres sont consultées avant son attribution.

L'enveloppe budgétaire est un budget forfaitaire pour le domaine propre. La répartition des ressources financières relève de la compétence de l'unité administrative GMEB. L'enveloppe budgétaire distingue les dépenses / recettes et les dépenses d'investissement / recettes d'investissement. Les charges et les revenus du domaine des transferts ainsi que les contributions à des investissements et les prêts et les participations ne sont pas inclus dans l'enveloppe budgétaire.

Le Parlement vote les budgets, qui ont été soumis pour examen préalable aux commissions des finances dans le cadre de la procédure budgétaire ordinaire. Il tient compte des objectifs matériels du mandat de prestations. En outre, deux à trois objectifs majeurs de résultats et de prestations figurent dans le budget.

Le Parlement se prononce également sur les deux enveloppes budgétaires de l'unité GMEB. Il peut aussi fixer des objectifs pour les coûts et les recettes des groupes de produits revêtant une importance politique particulière (budgets des groupes de produits) à des fins de pilotage des prestations. Le pilotage se fonde sur les objectifs de résultats et de prestations du groupe de produits concerné.

Les unités administratives GMEB peuvent constituer des réserves générales ou affectées. L'Assemblée fédérale décide de leur constitution et de leur utilisation dans le cadre du compte d'Etat. Des réserves affectées découlent de cré-

ditions qui, en raison du report de projets, n'ont pas encore été entièrement utilisés. Elles ne peuvent être que dissoutes pour les projets correspondants et deviennent caduques à l'issue des projets. Des réserves générales peuvent être constituées lorsque, en raison d'une amélioration de la rentabilité, les charges budgétisées ne sont pas épuisées ou que l'on a réalisé des recettes nettes supplémentaires. L'utilisation des réserves s'effectue conformément aux objectifs du mandat de prestations.

Chaque année, les unités GMEB sont autorisées à travers l'arrêté fédéral sur le budget à procéder, d'entente avec le département compétent, à des transferts entre le crédit d'investissement et le crédit de charges de l'enveloppe budgétaire. Les transferts ne doivent pas excéder 5 % du crédit de charges approuvé et 5 millions de francs.

Si une unité administrative GMEB réalise des revenus supplémentaires non budgétisés tirés des prestations fournies, elle peut les utiliser pour couvrir les charges et les dépenses d'investissement non budgétisées liées à ces prestations, sans passer par le processus de demandes de crédits supplémentaires.

Les rapports annuels destinés au Conseil fédéral et au Parlement sont établis dans le cadre du compte d'Etat. Outre la partie chiffrée du compte de financement, les unités administratives GMEB sont tenues d'indiquer, pour chaque groupe de produits, les coûts et les recettes, le taux de couverture des coûts ainsi que le degré de réalisation des objectifs. Dans l'optique du renouvellement du mandat de prestations, les unités établissent un rapport complet, indiquant si les objectifs d'efficacité et de prestations fixés ont été atteints. Le rapport est présenté aux commissions compétentes.

Les possibilités d'influence politique sont notamment les arrêtés fédéraux concernant le budget et le compte d'Etat, les objectifs ainsi que la définition des coûts et des revenus des groupes de

produits, les décisions portant sur la constitution et l'utilisation des réserves, les influences dans le cadre de la procédure de consultation relative aux mandats de prestations concernant le pilotage de ces dernières, la répartition des ressources et la définition des objectifs. Le Parlement ne pilote pas seulement les unités GMEB au moyen de l'enveloppe budgétaire, il exerce également une influence directe sur la planification de groupes de produits importants. En outre, il lui est possible de déposer une motion relative aux mandats de prestations. Cette motion a valeur de directive et peut charger le Conseil fédéral d'édicter ou de modifier un mandat de prestations.

### 10.1.3 Poursuite du développement de la gestion administrative

Le 4 mai 2011, le Conseil fédéral a lancé le vaste projet «Nouveau modèle de gestion pour l'administration fédérale» (NMG). Le NMG vise à axer la gestion budgétaire davantage sur la planification des finances et des tâches. Le Conseil fédéral soutient un nouveau modèle de pilotage, généralisé et orienté vers les résultats. L'objectif central est d'augmenter l'efficacité et la rentabilité des activités de l'administration.

Cet objectif sera atteint grâce à :

- l'établissement de liens entre les tâches et les finances dans les principaux instruments de planification et de pilotage,
- le renforcement de la planification à moyen terme, en particulier au niveau des unités administratives,
- la définition d'objectifs de prestations et d'efficacité à tous les niveaux,
- l'élargissement de la marge de manœuvre de l'administration en matière d'utilisation des ressources, par exemple grâce à l'utilisation généralisée d'enveloppes budgétaires dans le domaine propre,

- l'incitation accrue à mettre en œuvre une gestion administrative économique notamment grâce à la possibilité de constituer des réserves et d'effectuer plus facilement des reports de crédits.

Avec le nouveau modèle de gestion pour l'administration fédérale, la gestion de l'administration ne sera pas entièrement modifiée, mais développée de manière ciblée. Les éléments clés sont les suivants:

- un plan intégré des tâches et des finances (PITF), qui regroupe les instruments existants que sont le plan financier et le budget en un mandat de prestations politique. Principal instrument situé à l'interface entre la planification politique et opérationnelle, le PITF est la clé de voûte du nouveau modèle de gestion. Le PITF vise une large approche politique et prospective. De plus, des enveloppes budgétaires seront attribuées chaque année aux unités administratives. Un autre élément important est l'intégration d'un mandat de prestations fortement réduit par rapport à aujourd'hui, avec des objectifs de prestations et de résultats dans le PITF (budget et plan financier).
- des contrats de prestations internes à l'administration, entre départements et unités administratives, qui concrétisent les objectifs du PITF. Pour accroître leur utilité en tant qu'instruments de gestion opérationnels, les nouveaux contrats seront beaucoup plus concis que les mandats de prestations actuels dans le cadre de la GMEB et ils seront conclus chaque année.

Les autres instruments et processus font l'objet de modifications ponctuelles afin d'assurer l'harmonisation entre la planification matérielle et la planification des ressources ainsi que la coordination des mécanismes de pilotage à tous les niveaux. Il faut mentionner en particulier le programme de la législation désormais structuré par

tâches ainsi que les arrêtés financiers pluriannuels qui sont plus étroitement liés au programme de la législation.

L'aménagement de la participation parlementaire à la gestion des tâches et des finances fait partie des aspects importants du nouveau modèle de gestion. Le Conseil fédéral entend associer tôt le Parlement aux travaux de conception. Dans le mandat de projet, il précisera la participation du Parlement et invitera le monde politique et les Services du Parlement à collaborer.

## 10.2 Gouvernement d'entreprise de la Confédération

Diverses tâches de la Confédération sont externalisées et assumées par des entités juridiquement autonomes. A travers plusieurs interventions, le Parlement a invité le Conseil fédéral à établir des critères applicables aux externalisations et à faire des propositions concernant une gestion harmonisée des entreprises de la Confédération. Le Conseil fédéral a répondu à cette demande par son rapport du 13 septembre 2006 sur le gouvernement d'entreprise (FF 2006 7799) et son rapport complémentaire du 25 mars 2009 (FF 2009 2299).

Les rapports répondent dans le détail aux questions suivantes:

- Quelles tâches de l'administration fédérale centrale se prêtent-elles à une externalisation (typologie des tâches)?
- Quels doivent être la forme juridique et le modèle de gestion des entités devenues autonomes chargées de l'exécution de ces tâches (37 principes directeurs et un modèle de gestion)?
- Comment la Confédération doit-elle s'organiser à l'interne pour défendre au mieux ses intérêts de propriétaire (répartition des rôles)?

Le rapport sur le gouvernement d'entreprise ne porte ni sur la nécessité et l'ampleur des tâches étatiques, ni sur une éventuelle privatisation des organismes fédéraux concernés. Le Conseil fédéral se penche sur ces questions notamment dans le cadre du réexamen systématique des tâches de la Confédération. Le rapport n'examine pas non plus les nouvelles formes de répartition des tâches entre les pouvoirs publics et le secteur privé, comme le partenariat public-privé (public private partnership).

### 10.2.1 Typologie des tâches

Antérieurement, les décisions relatives aux externalisations n'étaient pas basées sur une approche systématique. Depuis la publication du rapport sur le gouvernement d'entreprise, ces décisions se fondent sur une typologie des tâches. Les activités qui relèvent de l'administration fédérale centrale et celles qui incombent à des entreprises de la Confédération sont classées en quatre groupes (types de tâches). Chacun comprend des tâches se prêtant plus ou moins bien à une externalisation:

- *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 (p. 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 qu'en dehors de celle-ci.
- *Prestations à caractère monopolistique*: Ce type de tâches comprend une gamme hétérogène de prestations, notamment dans le domaine de la formation et de la culture, mais également dans les domaines des services de navigation aérienne et des services météorologiques, de la statistique ou encore de l'assurance contre les risques à l'exportation. Ces prestations ont en commun le fait qu'elles sont destinées à une clientèle spécifique. Elles sont souvent fournies en concurrence avec des prestations semblables offertes par d'autres prestataires, mais ne peuvent qu'en partie être financées par des prix ou des émoluments. C'est pourquoi elles sont proposées sur le marché dans une trop faible mesure ou n'atteignent pas le niveau de qualité souhaité. Les lacunes qui en découlent sur le marché sont corrigées par le biais d'une offre publique de type monopolistique. Dans les domaines de la formation, de la recherche et de la culture, le succès des prestations dépend largement de la réputation du fournisseur, ce qui justifie l'octroi de l'autonomie juridique à ce dernier. Ces prestations se prêtent à une externalisation, dans la mesure où elles ne requièrent que peu de coordination et que le potentiel de synergies avec d'autres tâches de la Confédération est faible. Parmi les tâches externalisées, ce type de prestations requiert cependant le suivi politique le plus étroit, étant donné que la plupart de ces tâches ne peuvent être exécutées qu'à l'aide de fonds publics.
- *Surveillance d'activités relevant de l'économie ou de la sécurité*: tout comme la jurisprudence, ces tâches de surveillance (p. ex. surveillance des marchés financiers, surveillance des centrales nucléaires) doivent être exécutées hors de toute influence de la part du monde politique. L'externalisation de ces tâches aura pour effet d'en souligner l'indépendance.
- *Prestations fournies sur le marché*: dans la plupart des cas, ces prestations (par ex. prestations dans les domaines de la télécommunication ou des services postaux) sont pilotées en fonction de l'offre et de la demande. La loi garantit toutefois un service minimal. Ces prestations se prêtent à une externalisation, car leur fournisseur doit disposer d'une grande indépendance pour pouvoir opérer avec succès sur le marché.

Cette typologie des tâches n'est toutefois pas une stratégie d'externalisation. Elle se veut:

- un repère lors des décisions d'externalisation, montrant à l'aide de critères objectifs quelles tâches se prêtent ou non à une externalisation;
- un point de rattachement aux fins du pilotage des entités devenues autonomes qui accomplissent de telles tâches.

Cette typologie des tâches permet à la Confédération de traiter pareillement ce qui est pareil, et différemment ce qui est différent.

### 10.2.2 Principes directeurs et modèle de gestion

Après une externalisation, la Confédération continue à exercer son influence sur l'exécution des tâches, d'une part, en tant que législateur et, d'autre part, en tant que propriétaire de l'entreprise. Son influence en tant que propriétaire dépend en grande partie de la forme juridique de l'entreprise.

Dans le rapport sur le gouvernement d'entreprise et le rapport complémentaire, le Conseil fédéral énumère 37 principes directeurs devant être pris en compte par l'administration lors du choix de la forme juridique des entités de la Confédération devenues autonomes.

- Le principe 1 prévoit que les entités devenues autonomes doivent être des établissements. La société anonyme de droit privé ne doit être prévue que pour les entreprises principalement actives sur le marché. En outre, la création de sociétés anonymes régies par une loi spéciale n'interviendra que dans des cas exceptionnels.
- Les principes 2 à 8 traitent des organes. Ces derniers doivent disposer de structures légères et faire preuve du professionnalisme requis.
- Le principe 9 a pour objet les personnes recevant des instructions pour défendre les intérêts

de la Confédération au sein des conseils d'administration. La Confédération ne doit plus faire appel à de tels représentants qu'à titre exceptionnel.

- Les principes 10 à 12 sont consacrés à la responsabilité.
- Les principes 13 à 15 portent sur les compétences spécifiques pouvant être accordées aux entités de la Confédération devenues autonomes – comme la compétence législative et la compétence de prendre des participations.
- Selon les principes 16 et 17, le Conseil fédéral doit se servir d'un instrument de pilotage uniforme pour toutes les entités devenues autonomes et leur confier à la fois des objectifs relatifs aux tâches et des objectifs stratégiques relatifs à l'entreprise.
- Les principes 18 à 22b traitent en détail des contrôles et des éventuelles mesures en cas de dérive. D'une part, ils énumèrent explicitement les bases des contrôles du Conseil fédéral. D'autre part, la teneur des rapports est standardisée, les rapports des établissements étant désormais eux aussi régis par le droit de la société anonyme.
- Les principes 23 à 28 concernent les finances des entités devenues autonomes. La dotation en capital, le mode de financement, l'utilisation des bénéfiques et l'assujettissement sont les principaux thèmes abordés.
- Les principes 29 à 37 portent sur des questions de statut du personnel (de droit public ou privé) et de prévoyance professionnelle des entités de la Confédération devenues autonomes.

L'application des 37 principes aux trois types de tâches qui se prêtent à l'externalisation fournit le modèle de pilotage spécifique aux entités de la Confédération devenues autonomes.

### 10.2.3 Répartition des rôles

La politique de la Confédération en tant que propriétaire a pour acteurs le Parlement, le Conseil fédéral et l'administration fédérale (secrétariats généraux, AFF). Vis-à-vis des entités devenues autonomes, le Conseil fédéral intervient principalement en tant que propriétaire, tandis que le Parlement exerce la haute surveillance. Cette répartition des rôles est maintenue. Le rapport sur le gouvernement d'entreprise prévoit que le Conseil fédéral exercera une surveillance accrue et plus directe sur les entreprises, ce qui améliore la base de la haute surveillance exercée par le Parlement.

A l'échelon de l'administration, la responsabilité de préparer et de coordonner le traitement des questions relevant de la politique de propriétaire dépend de l'importance de l'entreprise. Elle incombe au département concerné et à l'Administration fédérale des finances pour les entreprises qui fournissent des prestations sur le marché ou des prestations à caractère monopolistique et qui dépendent largement de l'aide financière de la Confédération; elle revient au seul département concerné pour les autres entités devenues autonomes qui fournissent des prestations à caractère monopolistique et pour les entreprises qui accomplissent des tâches liées à la surveillance d'activités relevant de l'économie ou de la sécurité. L'AFF est consultée pour les questions relatives à la dotation en capital, à la caisse de pensions, à la responsabilité et à l'établissement des comptes.

### 10.2.4 Haute surveillance parlementaire

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

nécessaires relatives à sa haute-surveillance de la politique de propriétaire du Conseil fédéral (surveillance du Parlement exercée sur la surveillance du Conseil fédéral):

Le Conseil fédéral est tenu, si cela s'avère opportun, de piloter par le biais d'objectifs stratégiques les entités devenues autonomes (art. 8, al. 5, LOGA).

Le Parlement est habilité à charger le Conseil fédéral de fixer ou de modifier des objectifs stratégiques (art. 28, al. 1 et 1<sup>bis</sup>, LParl).

Le Conseil fédéral est tenu d'adresser périodiquement au Parlement un rapport modulaire sur la réalisation des objectifs stratégiques fixés pour les entités devenues autonomes (art. 148, al. 3<sup>bis</sup>, LParl).

Dès 2012, le Conseil fédéral adressera chaque année au Parlement un rapport modulaire sur la réalisation des objectifs stratégiques des entités devenues autonomes. Le rapport remis par le Conseil fédéral au Parlement se fonde sur les rapports des ces unités et constitue la base de la haute surveillance du Parlement. Le Conseil fédéral donne, par le biais d'un rapport succinct accessible au public (1 à 4 pages par unité), un large aperçu de la réalisation des objectifs de toutes les entités devenues autonomes. En outre, un rapport détaillé sur la réalisation des objectifs des différentes unités est établi à l'intention des commissions de surveillance (10 à 20 pages par unité); chaque année pour les unités présentant une plus grande importance politique et économique et tous les quatre ans pour les unités plus petites, à la fin de la durée de validité des objectifs stratégiques.

### 10.3 Risques et gestion des risques

La Confédération est exposée à des risques variés susceptibles de menacer l'atteinte des objectifs et l'exécution des tâches de l'administration fédérale. Il convient d'identifier, d'analyser et d'évaluer ces risques le plus tôt possible afin de pouvoir prendre au bon moment les mesures requises. A cet effet, le Conseil fédéral a défini à la fin de 2004 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 de nouvelles directives sur la politique de gestion des risques menée par la Confédération (cf. FF 2010 5965).

La gestion des risques est l'un des instruments de pilotage du Conseil fédéral. Elle est pleinement intégrée dans les processus de travail et de conduite des départements et des unités administratives. Elle implique tous les départements, la Chancellerie fédérale ainsi que les unités de l'administration centrale et décentralisée de la Confédération (pour autant que ces dernières n'aient pas de comptabilité propre). Les établissements et entreprises autonomes de la Confédération ont leur propre gestion des risques.

#### 10.3.1 Gestion des 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 (par ex. atteintes à la réputation) sur l'atteinte des objectifs et l'exécution des tâches de l'administration fédérale. L'identification, l'analyse, l'évaluation, la maîtrise et la surveillance des risques s'effectuent selon des règles uniformes. L'aménagement de la gestion des risques s'appuie sur les systèmes normatifs usuels. On distingue les catégories de risques suivantes:

- risques financiers et économiques;
- risques juridiques;
- risques objectifs, techniques et élémentaires;
- risques humains ou organisationnels;
- risques technologiques et naturels;
- risques sociaux et politiques.

Les départements et la Chancellerie fédérale sont en principe responsables de la mise en œuvre de la gestion des risques. L'Administration fédérale des finances (AFF) et la Conférence des secrétaires généraux (CSG) assument cependant d'importantes fonctions de coordination. L'AFF édicte des directives sur la gestion des risques et organise les cours en la matière à l'échelon fédéral, favorisant ainsi la mise en œuvre homogène de la gestion des risques au sein de l'administration fédérale. Elle met en outre à disposition une application informatique pour la gestion des risques et l'établissement des rapports. La consolidation et la hiérarchisation des risques au niveau du Conseil fédéral et le contrôle d'exhaustivité incombent à la CSG.

#### 10.3.2 Instruments et mesures en matière de gestion des risques

Pour maîtriser ses risques, la Confédération dispose de trois stratégies: «éviter», «atténuer» ou «financer». Elle a cependant des tâches dont elle ne peut s'acquitter qu'en prenant des risques. En dépit de ces risques, il n'est généralement pas possible de renoncer (stratégie «éviter») à l'exécution de ces tâches. Dans ces cas, l'administration fédérale n'a pas d'autre choix que de s'efforcer de réduire les risques au minimum (stratégie «atténuer»). Sur le plan financier, la Confédération assume en principe le risque pour les dommages causés à son patrimoine et supporte les conséquences de son activité (cf. art. 50, al. 2, OFC). LAFF n'approuve la conclusion d'un contrat d'assurance que dans des cas particuliers.

Les mesures destinées à maîtriser les risques peuvent être prises au niveau de l'organisation (par ex. principe du double contrôle), du personnel (par ex. cours de perfectionnement), de la technique (par ex. protection contre les incendies) ou du droit (garanties contractuelles, modifications de la législation). Leur efficacité est vérifiée régulièrement dans le cadre de processus de contrôle de gestion.

Le système de contrôle interne (SCI) a été introduit en 2008 au sein de l'administration fédérale. Contrairement à la gestion des risques, le SCI porte uniquement sur les risques opérationnels et non sur les risques stratégiques. Comme il existe des interfaces entre la gestion des risques et le SCI, une collaboration est prévue dans chaque unité administrative entre le conseiller en gestion des risques et le responsable du SCI.

### 10.3.3 Situation de la Confédération en matière de risques

Les risques auxquels la Confédération est exposée sont liés directement ou indirectement aux tâches et activités assignées à celle-ci par la Constitution et la loi.

D'une part, la Confédération peut subir des dommages causés à son patrimoine. D'autre part, la Confédération doit faire face à des risques liés à sa responsabilité envers des tiers ou en rapport avec des organisations devenues autonomes et assurant des tâches de droit public. En règle générale, la Confédération répond du dommage causé à un tiers par un employé de l'administration dans l'exercice de ses fonctions. La Confé-

dération est également responsable lorsque des dommages-intérêts sont réclamés pour violation du devoir de surveillance. Les risques auxquels la Confédération est exposée sont essentiellement des risques financiers et économiques, des risques juridiques et des risques objectifs, techniques et élémentaires.

### 10.3.4 Publication des risques

Les rapports sur les risques rédigés à l'intention du Conseil fédéral ne sont pas rendus publics. La mention des risques dans le compte annuel diffère selon le type de risque. On distingue plusieurs niveaux de risques en fonction du degré de probabilité:

- Les risques déjà survenus, liés à des événements du passé, et qui entraîneront probablement une sortie de fonds au cours des exercices comptables suivants, sont inscrits comme des engagements et des provisions au bilan de l'exercice en cours.
- Les événements dont la survenance représente un risque quantifiable important sont indiqués en annexe des comptes annuels (engagements conditionnels, événements à caractère conditionnel).

Les processus administratifs internes permettent de s'assurer que les risques qui requièrent la constitution d'une provision ou qui remplissent les critères fixés en matière d'engagements conditionnels puissent être recensés dans leur totalité et être pris en considération dans les comptes annuels.



# Annexe

## Tâches et organisation de l'Administration fédérale des finances

Le Département fédéral des finances gère les finances de la Confédération et veille à ce que la vue d'ensemble en soit assurée (art. 58, al. 1, LFC). Il prépare à l'intention du Conseil fédéral le budget et ses suppléments, ainsi que le compte d'Etat et le plan financier; il contrôle les demandes de crédits et l'estimation des recettes (art. 58, al. 2, LFC). Il dispose à cette fin de l'Administration fédérale des finances (art. 59 LFC).

En vertu de la loi sur l'organisation du gouvernement et de l'administration (LOGA; RS 172.010) et de l'ordonnance correspondante (OLOGA), les objectifs et les tâches de l'Administration fédérale des finances sont fixés comme suit dans l'ordonnance sur l'organisation du Département fédéral des finances (Org DFF, RS 172.215.1).

### Art. 8 Objectifs et fonctions

<sup>1</sup> 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 économique 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 lorsqu'elles 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.

<sup>2</sup> Dans ce cadre, l'AFF exerce en particulier les fonctions suivantes:

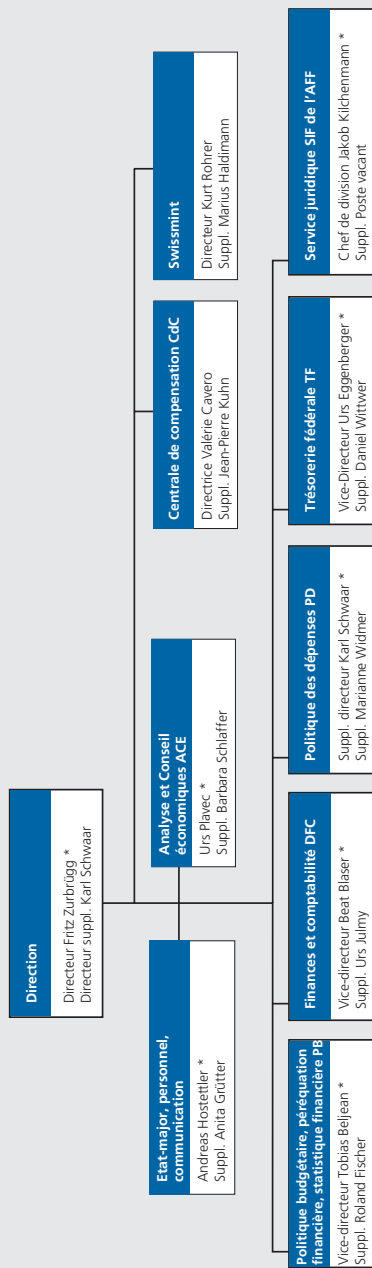
- a. elle prépare des mesures d'économies et d'assainissement si elles sont nécessaires pour que les objectifs budgétaires puissent être tenus dans les délais prévus;
- b. elle élabore les bases et les options de la politique budgétaire, notamment celles qui sont nécessaires à la conduite de la politique 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 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.
- <sup>2</sup> 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.
- <sup>3</sup> Les unités suivantes sont subordonnées à l’AFF:
- a. la Centrale de compensation;
  - b. la Caisse fédérale de compensation, avec la Caisse de compensation pour allocations familiales;
  - c. la Caisse suisse de compensation;
  - d. l’Office AI pour les assurés résidant à l’étranger;
  - e. la Monnaie fédérale (Swissmint).

#### Art. 9 Dispositions particulières

- <sup>1</sup> 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.
- <sup>4</sup> Les unités mentionnées à l’al. 3 sont gérées selon les principes de la gestion par mandat de prestations et enveloppe budgétaire (GMEB).

## Organigramme de l'Administration fédérale des finances (Etat 1.1.2012)



\* Membre de la direction

