Schweizerische Eidgenossenschaft
Confédération suisse
Confederazione Svizzera
Confederaziun svizra

1

Budget

Rapport sur le budget

2011

Impressum

Rédaction
Administration fédérale des finances
Internet: www.efv.admin.ch

Distribution
OFCL, Vente des publications fédérales, CH-3003 Bern
www.bbl.admin.ch/bundespublikationen
No d'art. 601.200.11f

10.041

Message concernant le budget 2011

du 18 août 2010

Mesdames les Présidentes, Mesdames, Messieurs,

Par le présent message, nous vous soumettons le *projet du budget de la Confédération suisse pour l'an 2011* en vous invitant à l'approuver conformément aux projets d'arrêtés qui lui sont joints.

Nous vous prions d'agréer, Mesdames les Présidentes, Mesdames, Messieurs, l'expression de notre haute considération.

Berne, le 18 août 2010

Au nom du Conseil fédéral suisse

La présidente de la Confédération:
Doris Leuthard

La chancelière de la Confédération:
Corina Casanova

TABLE DES MATIERES

Tome 1 **Rapport sur le budget**
Commentaire sur le budget
Budget
Indicateurs de la Confédération
Arrêté fédéral concernant le budget pour l'an 2011 (projet)

Tome 2A **Budget des unités administratives - chiffres**
Crédits budgétaires et postes de revenus
Crédits d'engagement et plafonds des dépenses

Tome 2B **Budget des unités administratives - exposés des motifs**
Crédits budgétaires et postes de revenus
Crédits d'engagement et plafonds des dépenses
Informations complémentaires sur les crédits

Tome 3 **Explications complémentaires et tableaux statistiques**
Explications complémentaires
Tableaux statistiques

Tome 4 **Comptes spéciaux**
Fonds pour les grands projets ferroviaires
Fonds d'infrastructure
Domaine des écoles polytechniques fédérales
Régie fédérale des alcools

Tome 5 **Plan financier 2012-2014**
Aperçu des chiffres
Contexte, stratégie et résultats
Plan financier 2012-2014
Annexe

Structure des rapports sur l'état des finances

Le *tome 1* présente, sous une forme condensée, la situation des finances fédérales. L'annexe fournit des informations complémentaires importantes pour l'appréciation des chiffres. Le *tome 2* présente toutes les données liées aux crédits d'engagement et aux postes de revenus ou de recettes. Les crédits budgétaires et les postes de revenus présentés dans ce tome prennent en considération, contrairement aux tomes 1 et 3, les charges et les revenus issus de l'imputation interne des prestations entre les unités administratives. Dans le tome 2A figurent les chiffres, dans le tome 2B les exposés des motifs. Le *tome 3* présente dans le détail, au chapitre «Explications complémentaires», les recettes et les postes 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 GMEB). La partie statistique propose des informations financières détaillées en comparaison pluriannuelle.

Le *tome 4* englobe les comptes spéciaux gérés hors du compte de la Confédération (tomes 1 à 3).

Le *tome 5* présente l'évolution des finances fédérales au cours du plan financier. Le rapport proprement dit met en évidence les points essentiels. Son annexe fournit des informations plus détaillées en présentant des tableaux standardisés pour chacune des 44 tâches répertoriées dans la classification fonctionnelle (catalogue des tâches) ainsi que pour les principaux postes de recettes.

Rapport sur le budget

Page

Aperçu des chiffres 9

Commentaire sur le budget 11

1 Contexte et objectifs 13
11 Introduction 13
12 Objectifs 14
13 Perspectives économiques 15
14 Mesures de consolidation mises en œuvre dans le cadre du budget 16

2 Résultat 21
21 Compte de financement 21
22 Frein à l'endettement 23
23 Compte de résultats 24
24 Compte des investissements 25
25 Dette 26

3 Evolution des finances fédérales 27
31 Evolution des recettes 27
32 Evolution des dépenses par groupe de tâches 29
33 Evolution des charges par groupe de comptes 32

4 Perspectives 35

Budget 37

5 Budget 39
51 Compte de financement 39
52 Compte de résultats 40
53 Compte des investissements 41

6 Annexe au budget 43
61 Explications générales 43
1 Bases 43
2 Principes de l'établissement du budget et de la présentation des comptes 50
3 Risques et gestion des risques 53
4 Exigences du frein à l'endettement 55
62 Explications concernant le budget 57
1 Impôt fédéral direct 57
2 Impôt anticipé 58
3 Droits de timbre 58
4 Taxe sur la valeur ajoutée 59
5 Autres impôts à la consommation 59
6 Revenus fiscaux divers 60
7 Patentes et concessions 61
8 Autres revenus 61
9 Fonds affectés enregistrés sous capitaux de tiers et sous capitaux propres 62
10 Charges de personnel 65
11 Charges de biens et services et charges d'exploitation 66
12 Immobilisations corporelles et stocks 67
13 Parts de tiers aux recettes de la Confédération 69
14 Contributions à de propres institutions 70

Page

15	Contributions à des tiers	71
16	Contributions aux assurances sociales	72
17	Contributions à des investissements	73
18	Prêts et participations	74
19	Recettes de participations et revenus de participations	75
20	Autres revenus financiers	76
21	Charges d'intérêts	77
22	Autres charges financières	78
23	Dépenses extraordinaires	78

Indicateurs de la Confédération **81**

7 Indicateurs de la Confédération **83**

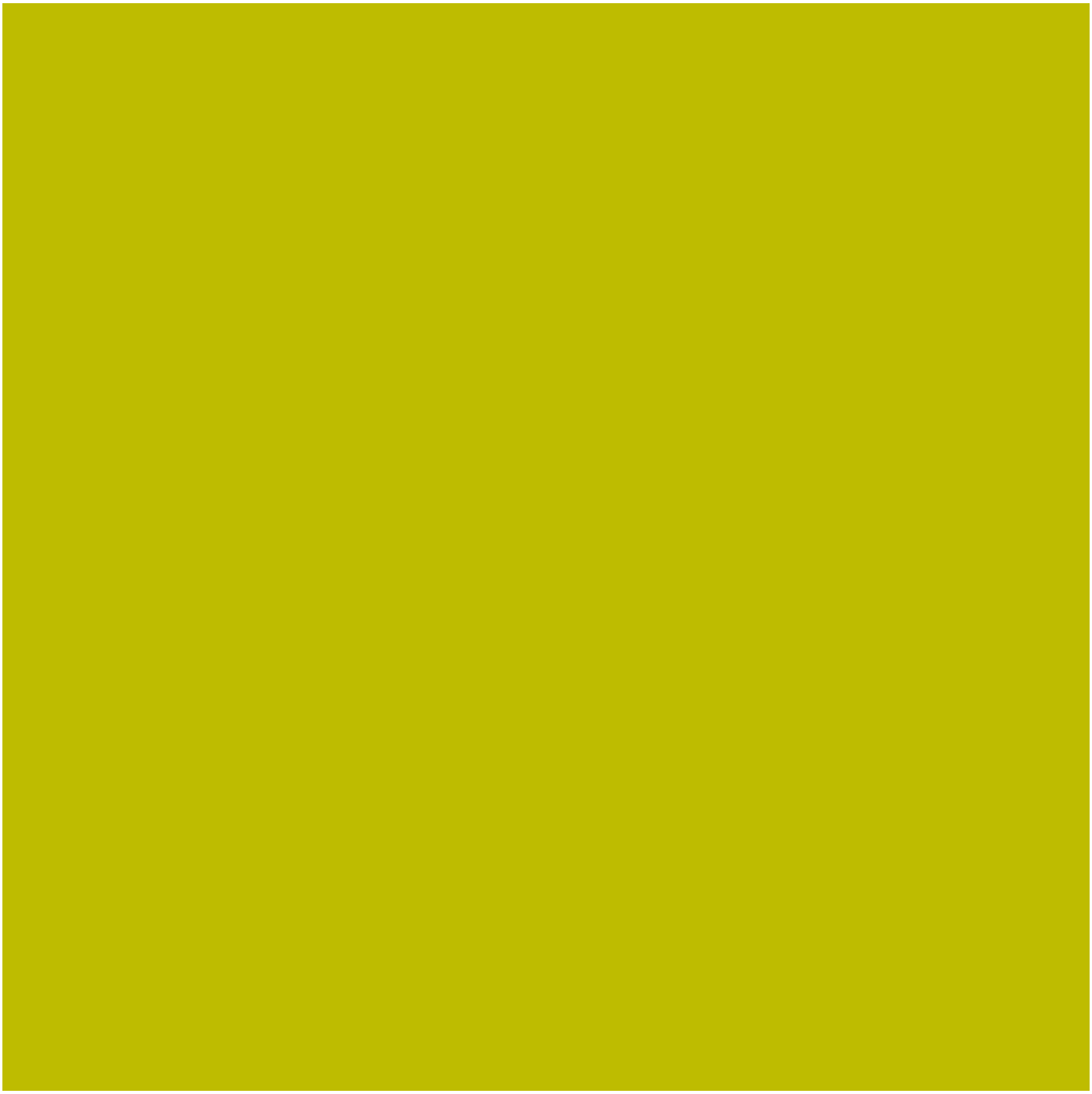
Arrêté fédéral I **85**

8 Explications concernant l'arrêté fédéral I **87**

Projet d'arrêté fédéral I concernant le budget pour l'année 2011 89

mio CHF	Compte 2009	Budget 2010	Budget 2011
Compte de financement			
Recettes ordinaires	60 949	58 208	61 943
Dépenses ordinaires	58 228	60 237	62 536
Solde de financement ordinaire	2 721	-2 029	-593
Recettes extraordinaires	7 024	–	–
Dépenses extraordinaires	–	431	1 998
Solde de financement	9 745	-2 460	-2 591
Exigences du frein à l'endettement			
Dépenses maximales autorisées	62 046	61 084	64 534
Différence par rapport aux dépenses totales	3 818	416	0
Compte de résultats			
Revenus ordinaires	64 146	58 201	61 789
Charges ordinaires	57 726	59 915	62 312
Résultat ordinaire	6 420	-1 714	-523
Revenus extraordinaires	1 060	431	–
Charges extraordinaires	189	431	1 148
Résultat de l'exercice	7 291	-1 714	-1 671
Compte des investissements			
Recettes d'investissement ordinaires	295	183	376
Dépenses d'investissement ordinaires	7 239	7 266	7 073
Indicateurs			
Quote-part des dépenses en %	10,9	11,5	11,1
Quote-part d'impôt en %	10,4	10,3	10,1
Taux d'endettement brut en %	20,7	23,0	20,4
Valeurs de référence macroéconomiques			
Croissance du produit intérieur brut réel en %	-1,5	-0,4	1,6
Croissance du produit intérieur brut nominal en %	-1,2	0,7	2,7
Renchér. (indice suisse prix à consomm., IPC) en %	-0,5	0,9	0,8
Taux d'intérêt à long terme en %(moyenne annuelle)	2,2	2,5	2,3
Taux d'intérêt à court terme en%(moyenne annuelle)	0,4	0,5	1,3
Taux de change du dollar en CHF (moyenne annuelle)	1,09	1,10	1,10
Taux de change de l'euro en CHF (moyenne annuelle)	1,51	1,50	1,45

Remarque: Budget 2010 selon l'AF du 9 décembre 2009. Il présente, sur la base de l'estimation du PIB faite par le SECO le 8 juin 2010 et de l'extrapolation de juin, les indicateurs suivants: quote-part des dépenses: 10,9 %, quote-part d'impôt: 10,2 %, taux d'endettement: 20,5 %.



11 Introduction

Les finances fédérales ont étonnamment bien surmonté la crise financière et économique mondiale des années 2008 et 2009. Cette situation s'explique, d'une part, par le fait que la Suisse a été moins durement affectée par les conséquences de la récession mondiale. D'autre part, la Confédération et la BNS sont parvenues à stabiliser rapidement le système financier suisse grâce à la prise de mesures efficaces, qui ont également permis de limiter les effets de la crise sur les finances fédérales. En souscrivant à l'emprunt à conversion obligatoire de l'UBS pour un montant de 6 milliards, la Confédération a pris un engagement financier énorme. La vente des actions a toutefois débouché sur des bénéfices. Les mesures prises pour soutenir la conjoncture au cours de la récession qui a suivi ont essentiellement porté sur les stabilisateurs automatiques (en particulier l'assurance-chômage), tandis que des mesures supplémentaires discrétionnaires n'ont été engagées qu'à titre subsidiaire et dans le cadre des exigences du frein à l'endettement. Ces mesures ont cependant donné une impulsion importante à la conjoncture.

Durant la crise, les cantons et les communes ont également fait preuve de retenue, jouissant, comme la Confédération, d'une situation financière saine lors de l'éclatement de la crise. Les finances publiques suisses affichent ainsi une excellente santé en comparaison internationale: les taux d'endettement de la Confédération, des cantons et des communes sont d'environ 40 %, selon les estimations actuelles pour l'année en cours, soit 13 points de pourcentage en moins qu'il y a cinq ans. Cette diminution du taux d'endettement est liée, pour quelque 7,5 points de pourcentage, à la dette de la Confédération, qui a été réduite d'environ 20 milliards durant cette période. Les dettes de la plupart des autres pays industrialisés enregistrent une évolution diamétralement opposée, notamment en raison des interventions massives effectuées dans le sillage de la crise.

Comparaison internationale portant sur la dette publique 2005/2010

(en % du PIB)	2005	2010	Variations en points de pourcentage
Suisse	**53**	**40**	**- 13**
Suède	50	44	- 6
Autriche	64	70	+6
Allemagne	68	78	+10
Italie	106	119	+13
Zone euro	**70**	**85**	**+15**
Pays-Bas	52	67	+15
France	66	85	+19
Royaume-Uni	42	78	+36
Irlande	28	76	+49

Source: Perspectives économiques de l'OCDE no 87 (2010: estimation)

Les perspectives pour l'année 2011 sont nettement meilleures que ne le laissaient supposer les prévisions d'il y a un an. Le déficit du budget ordinaire de 600 millions inscrit au budget 2011 est inférieur de quelque 3,5 milliards au montant prévu par le plan financier 2011-2013. Cette amélioration s'explique par les trois facteurs suivants:

- Les *perspectives économiques* sont à nouveau à la hausse: la récession a engendré un écart de production nettement moins important que prévu il y a encore un an. Une reprise (modérée) est ainsi escomptée pour l'économie suisse dès 2010, avec des répercussions positives sur les recettes de la Confédération.

- La *réduction de la dette* obtenue en 2009 (en particulier grâce à la vente de l'emprunt à conversion obligatoire de l'UBS) et le bas niveau des taux d'intérêt ont permis d'alléger le service de la dette pour un montant de plus de 700 millions.

- Parallèlement aux réductions mentionnées des intérêts passifs, des *mesures de consolidation* portant sur un montant de quelque 1,1 milliard sont inscrites au budget 2011 (cf. ch. 14). Ces mesures devront permettre de compenser, du côté des dépenses, les diminutions de recettes dues aux réformes fiscales et au tassement du renchérissement en 2009 et 2010.

Le solde de financement ordinaire indique un retour à la normale, tant sur le plan économique que budgétaire. Le fait que le budget affiche encore un déficit montre que les exigences du frein à l'endettement permettent d'assurer la convalescence de l'économie.

Le budget extraordinaire enregistre, pour sa part, une détérioration par rapport au dernier plan financier: un versement supplémentaire unique au fonds d'infrastructure est ainsi prévu pour un montant de 850 millions. Avec la contribution de 1,1 milliard au titre de l'assainissement de la caisse de pensions des CFF, qui figurait déjà dans l'ancien plan financier, les dépenses extraordinaires inscrites au budget 2011 atteignent 2 milliards, engendrant ainsi un déficit total de 2,6 milliards pour 2011. Afin d'empêcher une progression durable de la dette, le Conseil fédéral présente un budget 2011 inférieur de quelque 200 millions aux exigences du frein à l'endettement. Cet excédent structurel est destiné au financement des dépenses extraordinaires.

12 Objectifs

L'un des objectifs minimaux visés par le biais du frein à l'endettement est *la stabilisation de la dette de la Confédération en termes nominaux*. Le compte de financement ordinaire doit être équilibré à moyen terme, ce qui signifie que l'exécution des tâches ordinaires de la Confédération ne doit pas être financée par le biais d'un accroissement constant de la dette.

Il convient toutefois de poursuivre cet objectif en tenant compte de l'évolution conjoncturelle. La politique budgétaire doit ainsi se fonder sur la *situation économique actuelle* afin d'éviter un effet procyclique. Le mécanisme du frein à l'endettement en tient compte explicitement, les recettes requises pour financer les dépenses autorisées étant corrigées des facteurs conjoncturels. Ce principe vaut en période de haute conjoncture, mais aussi en cas de récession, le mécanisme étant alors inversé. Ainsi, le déficit conjoncturel autorisé par le frein à l'endettement pour l'année budgétaire 2011 est de 805 millions, montant nettement plus bas que dans le budget de l'année précédente (et également inférieur aux prévisions pour 2011 de l'ancien plan financier). Prenant en considération la situation conjoncturelle, le frein à l'endettement accroît ses exigences en période de haute conjoncture, tout en accordant une marge de manoeuvre suffisante pour éviter le recours à des réductions de dépenses trop importantes.

Des mesures de consolidation sont indispensables pour assurer le respect des exigences du frein à l'endettement pour les trois raisons suivantes: premièrement, l'évolution des recettes est inférieure à celle de l'économie, ce qui s'explique essentiellement par la stagnation de l'impôt sur les bénéfices en raison des reports de pertes. Deuxièmement, des diminutions de recettes sont attendues en 2011 en raison des réformes fiscales (réforme de la TVA: 135 mio; compensation des effets de la progression à froid et réforme de l'imposition des familles: environ 100 mio). Ces diminutions sont de nature structurelle. Elles doivent être compensées, car le frein à l'endettement se fonde sur les recettes structurelles (corrigées de l'influence de la conjoncture) pour fixer les dépenses maximales autorisées. Les réformes fiscales (ainsi que les mesures de consolidation, qui portent essentiellement sur les dépenses) ont pour objectif d'assurer une *charge fiscale modérée*. Précisons que le relèvement, en 2011, de la TVA en faveur de l'assurance-invalidité implique une importante hausse d'impôts (avec, à la clé, des recettes supplémentaires pour la Confédération); en outre, de fortes charges pèseront sur l'économie et la population l'an prochain en raison de l'augmentation des cotisations salariales destinées à l'assurance-chômage et à l'allocation pour perte de gains (cf. tome 3, ch. 17). Enfin, troisièmement, le tassement du renchérissement engendre un déséquilibre structurel: d'une part, les recettes diminuent en conséquence. D'autre part, les dépenses estimées sur la base d'un renchérissement plus élevé enregistrent une hausse en termes réels. Les mesures de consolidation visent donc à *stabiliser la quote-part de l'Etat*.

Depuis 2010, *l'équilibre des finances doit être rétabli à moyen terme, y compris dans le budget extraordinaire*. Inscrite dans la loi sur les finances de la Confédération, la règle complétant le frein à l'endettement exige que les déficits du budget extraordinaire soient compensés par des excédents structurels du budget ordinaire (cf. encadré). S'élevant à 2 milliards, les dépenses extraordinaires prévues au budget 2011 devront donc être compensées par le biais du budget ordinaire. Cette compensation doit être entamée dès le budget 2011. Car même si la loi accorde une certaine marge de temps pour l'amortissement des dépenses extraordinaires, il ne serait guère indiqué de trop tarder compte tenu des corrections requises dans le plan financier.

Règle complétant le frein à l'endettement

Inscrites dans la loi sur les finances de la Confédération depuis 2010, les dispositions relatives à la règle complétant le frein à l'endettement exigent que l'équilibre des finances soit rétabli à moyen terme tant pour le budget ordinaire que pour le budget extraordinaire. Autrement dit, les dépenses extraordinaires ne peuvent entraîner un accroissement constant de la dette. L'élément clé de ce mécanisme est le compte d'amortissement. Celui-ci comptabilise les dépenses extraordinaires et les recettes extraordinaires. En vertu de la règle complémentaire, les découverts du compte d'amortissement doivent être comblés par des excédents structurels inscrits au budget.

Les dépenses extraordinaires prévues au budget 2011 pour l'assainissement de la caisse de pensions des CFF et pour le versement supplémentaire unique au fonds d'infrastructure sont portées au compte d'amortissement pour un montant de quelque 2 milliards. Etant donné qu'aucune recette extraordinaire n'est escomptée ni au budget 2011, ni au plan financier 2012-2014, ce découvert devra, selon les estimations actuelles, être entièrement couvert par des excédents structurels du budget ordinaire. Il y a excédent structurel lorsque les dépenses sont inférieures au plafond des dépenses fixé par le frein à l'endettement (= recettes x facteur conjoncturel). Par conséquent, l'amortissement de dépenses extraordinaires requiert, dans le cadre du budget, des réductions correspondantes de dépenses ou l'abandon de projets de hausses de dépenses.

Pour les dépenses extraordinaires inscrites au budget 2011, la période d'amortissement de six ans prévue par la loi commence en 2013. La loi prévoit toutefois aussi la possibilité de commencer plus tôt la compensation de découverts du compte d'amortissement lorsque ceux-ci sont prévisibles. La durée d'amortissement est ainsi prolongée, les économies requises sont réparties sur un plus grand nombre d'années et les réductions à effectuer annuellement sont moindres. L'excédent structurel de 212 millions obtenu au budget 2011 grâce aux mesures de consolidation doit donc être affecté à la compensation du découvert prévisible au compte d'amortissement, de manière à réduire les économies qui seront encore nécessaires au cours des prochaines années.

13 Perspectives économiques

Ces derniers mois, la *reprise de l'économie mondiale* s'est confirmée, mais il subsiste de grandes différences entre les régions. De nombreux pays émergents asiatiques ont enregistré une croissance particulièrement forte, présentant même des risques potentiels de surchauffe. Dans la zone OCDE, l'amélioration conjoncturelle s'est poursuivie à un rythme soutenu aux Etats-Unis et la croissance a gagné en dynamisme au Japon. En revanche, l'UE ne connaît qu'une reprise hésitante de l'activité. En outre, certains Etats européens lourdement endettés ont dû faire face, ce printemps, à de graves difficultés de financement.

Les perspectives conjoncturelles demeurent incertaines. Dans la zone euro, le chômage reste élevé et les surcapacités de production sont parfois importantes. Dans ce contexte, les mesures de correction budgétaire annoncées dans presque tous les pays européens risquent de peser sur la conjoncture en 2011. Aux Etats-Unis et au Japon, les effets stimulants des programmes de relance devraient graduellement s'estomper et la croissance pourrait également marquer temporairement le pas.

En *Suisse*, après quatre trimestres de contraction de l'activité, l'économie a retrouvé le chemin de la croissance dans le courant de 2009. La reprise s'est avérée nettement plus dynamique que prévu, en raison d'un rebond des exportations et de la robustesse de la consommation privée. Les prévisions de croissance pour 2010 ont été successivement révisées à la hausse. Rappelons que le budget 2010 avait encore été finalisé, en été 2009, dans l'hypothèse d'une contraction du produit intérieur brut (PIB) réel de 0,4% (cf. tableau ci-après), alors que l'on attend dorénavant une augmentation marquée du PIB pour l'année en cours.

Le cadrage macro-économique du présent budget (cf. Aperçu des chiffres, bas du tableau, p. 9) est basé sur les estimations publiées le 8 juin 2010 par le Groupe d'experts de la Confédération pour les prévisions conjoncturelles. Pour 2010, compte tenu des indicateurs très positifs, le Groupe d'experts prévoit une progression de 1,8% du PIB réel. En 2011, en raison de l'environnement international moins porteur, la croissance attendue du PIB fléchirait légèrement, pour se chiffrer à 1,6%. Dans ces conditions, l'amélioration du marché du travail n'interviendra que lentement. Le taux de chômage se situera en moyenne à 3,7%, après 3,9% en 2009. Le risque d'inflation devrait rester faible. Mesuré à l'indice des prix à la consommation, le renchérissement pourrait atteindre 0,8%.

Paramètres macro-économiques

Comparaison entre les paramètres du budget 2010 et du plan financier 2011 du 19 août 2009, d'une part, et les estimations du Groupe d'experts de la Confédération du 8 juin 2010, d'autre part.

	Année 2010		Année 2011	
Variation en %	B 2010	Estim.	PF 2011	B 2011
PIB réel	-0,4	1,8	1,5	1,6
PIB nominal	0,7	2,9	3,0	2,7
Inflation (IPC)	0,9	1,1	1,5	0,8

Le scénario retenu apparaît le plus réaliste à l'heure actuelle. Les *risques* se sont toutefois accrus dernièrement. Le déséquilibre des finances publiques de nombreux Etats et les problèmes non résolus du système bancaire constituent des sources d'aléas. Si la situation conjoncturelle devait se dégrader fortement à l'étranger, un retournement de tendance pourrait affecter également l'activité en Suisse, étant donné la dépendance de notre économie vis-à-vis de l'économie mondiale. Un autre risque négatif majeur réside dans une appréciation brusque et forte du franc. A l'inverse, il n'est pas exclu que l'environnement international se révèle plus dynamique que supposé, eu égard à l'ampleur des besoins de rattrapage prévalant après une récession. Dans ce cas, la Suisse bénéficierait, elle aussi, d'un vif rebond de la croissance. L'impact de scénarios alternatifs sur les finances fédérales est examiné au tome 3, chiffre 3.

14 Mesures de consolidation mises en œuvre dans le cadre du budget

Avec un excédent structurel d'au moins 200 millions, le budget 2011 répond plus que largement aux exigences du frein à l'endettement. Ce résultat est principalement lié à la mise en œuvre, dès 2011, de mesures de consolidation pour un montant total de 1,8 milliard, corrections des intérêts passifs comprises.

Au regard des déficits structurels de plusieurs milliards annoncés dans le dernier plan financier, le Conseil fédéral a fixé, dès novembre 2009, les grandes lignes d'un programme de consolidation (PCO), qu'il a concrétisées sous la forme d'un projet de loi fédérale sur le programme de consolidation. Une consultation à ce sujet a été menée du 14 avril au 28 mai 2010. A l'instar des programmes d'allègement budgétaire 2003 et 2004, le programme de consolidation porte essentiellement sur les dépenses. Il comprend six trains de mesures qui visent à alléger, par rapport au plan financier du 19 août 2009, le budget des années 2011 à 2013 pour un montant total de 1,6 à 1,8 milliard.

Mesures de consolidation dans le budget et dans le PCO 12/13

Mesures demandées dans le cadre du:	B 2011	message PCO 12/13	
mio CHF	2011	2012	2013
Volume total des allégements	**1 812**	**1 742**	**1 594**
Compensation des investissements anticipés	177	177	–
Adaptation au tassement du renchérissement	383	442	448
Mesures dans le domaine propre	140	163	179
Mesures liées au réexamen des tâches/coupes ciblées dans le budget	275	533	623
Intérêts passifs	730	320	250
Mesures concernant les recettes	107	106	94

Consolidation budgétaire en deux étapes

Fondée sur les prévisions conjoncturelles de juin et sur les dernières estimations concernant les recettes et les dépenses, la mise à jour des chiffres montre que *seule une partie du PCO* doit être appliquée pour assurer la tenue des exigences du frein à l'endettement *en 2011*. C'est pourquoi le Conseil fédéral a décidé de renoncer à mettre en oeuvre une grande partie des mesures du réexamen des tâches prévues pour 2011. Les prévisions sont en revanche moins optimistes pour les années du plan financier: en raison, notamment, de la décision prise lors de la session d'été 2010 par le Conseil des Etats, qui demande au Conseil fédéral de présenter un message sur le relèvement de l'aide publique au développement (APD) à 0,5 % du revenu national brut d'ici à 2015, les années 2012 à 2014 présentent un déficit structurel de plusieurs centaines de millions, en dépit de l'application des mesures de consolidation. C'est pourquoi *les mesures du PCO doivent absolument être mises en oeuvre ces années là*.

La possibilité de renoncer à appliquer, en 2011, les *mesures liées au réexamen des tâches permet de dissocier le budget 2011 de la loi sur le PCO*. Ainsi, les mesures prévues par le PCO pour 2011 sont directement intégrées au budget 2011, présentées dans le message correspondant et soumises à l'approbation du Parlement. Par conséquent, le message et la loi sur le PCO portent uniquement sur les années 2012 et 2013. Cette distinction permet au Parlement de concentrer son attention sur les différentes mesures d'économie prévues par la loi fédérale sur le PCO 2012/2013. Elle répond aussi à la volonté maintes fois exprimée par les Chambres d'éviter de débattre dans l'urgence. En outre, cette procédure en deux étapes permet également de tenir compte des incertitudes qui subsistent quant à l'évolution de la conjoncture.

Contenu des mesures de consolidation dans le cadre du budget

Les trains de mesures suivants sont mis en œuvre avec le budget 2011:

1. Compensation des investissements anticipés

Dans un premier temps, il s'agit de compenser des investissements qui ont été anticipés dans le cadre des deux premiers programmes de stabilisation conjoncturelle, tout en étant encore inscrits dans le plan financier du 19 août 2009. Le Conseil fédéral a désigné les mesures concernées dans son «message du 11 février 2009 concernant la 2e phase des mesures de stabilisation conjoncturelle: supplément Ia au budget 2009 et autres mesures». Ces mesures de compensation sont mises en œuvre pour moitié dans le cadre du budget 2011 et du plan financier 2012. Prévoyant un allégement de quelque 180 millions par année, ces mesures n'entraînent *ni abandons de tâches, ni retards* dans les programmes d'investissements en cours. Elles concernent, pour près de 70%, des investissements liés au trafic (routes nationales, infrastructures ferroviaires). Des explications plus détaillées à ce sujet figurent dans les exposés des motifs pour les crédits concernés, tome 2B.

2. Adaptation des dépenses au tassement du renchérissement

Dans l'actuel plan financier, l'évolution de la conjoncture a exercé une influence asymétrique sur les recettes et les dépenses. Alors que les recettes et des dépenses telles que les intérêts passifs ou les contributions aux assurances sociales étaient régulièrement adaptées aux nouveaux paramètres conjoncturels, un grand nombre d'autres postes de dépenses continuaient d'être extrapolés sur la base d'un renchérissement annuel constant

Compensation des investissements anticipés (B 2011)

Office	No de crédit	Désignation	mio CHF
Total			**176,8**
EPF	A2310.0346	Contribution financière au domaine des EPF	1,0
ar Immo	A6100.0001	Maintien de la valeur des immeubles d'armasuisse	3,0
OFCL	A4100.0118	Constructions civiles de la Confédération	10,0
AFD	A4100.0106	Balises RPLP et installations mobiles à rayon X	5,0
OFCL	A4100.0125	Dépenses d'investissement, domaine des EPF	8,0
OFL	A4200.0102	Mesures encouragement, maîtres d'ouvrage d'utilité publique	22,5
OFT	A4300.0115	Infrastructure ferroviaire des CFF	40,0
OFT	A4300.0131	Infrastructure ferroviaire des chemins de fer privés	15,0
OFROU	A8100.0001	Semi-couverture de protection contre le bruit de Lenzbourg	1,5
OFROU	A8400.0100	Elimination des goulets d'étranglement du réseau des routes nationales	70,0
OFEV	A4100.0001	Modernisation et extension du réseau de stations de mesures hydrologiques	0,8

de 1,5 %. Comme le renchérissement effectif pour les années 2009 et 2011 sera probablement beaucoup plus faible, ces extrapolations entraîneraient une augmentation involontaire des dépenses réelles. Une *rectification ultérieure de 2,4 % en moyenne* apportée à tous les crédits pour lesquels le renchérissement n'est pas automatiquement pris en considération devra permettre d'assurer un traitement symétrique de tous les postes de dépenses et *d'empêcher ainsi une hausse involontaire des dépenses réelles*. Dans le cadre du budget 2011, cette rectification génère un allégement budgétaire de quelque 380 millions.

Correction du renchérissement (B 2011)

Département	mio CHF
Total	**382,8**
DFAE	29,0
DFI	93,5
DFJP	7,5
DDPS	21,5
DFF	23,5
DFE	43,7
DETEC	164,1

Les corrections maximales effectuées en raison du tassement du renchérissement correspondraient à un allégement budgétaire atteignant 524 millions. Toutefois, le Conseil fédéral a décidé de prévoir ces réductions sous la forme d'un objectif global. C'est pourquoi les départements ont choisi de remplacer les rectifications proportionnelles du renchérissement par des coupes ciblées d'un montant équivalent. Compte tenu des difficultés financières qu'il rencontre actuellement dans les domaines de la logistique et du personnel, le DDPS n'a pas été en mesure d'effectuer intégralement les rectifications du renchérissement. Pour cette raison, les *dépenses d'exploitation de l'armée* ne sont pas touchées par la correction du renchérissement et sont compensées par une réduction correspondante des charges d'armement. Le DFE a décidé de corriger le renchérissement intégralement dans le *domaine de la formation* à partir de 2012 seulement. Dans le domaine de la formation professionnelle et des hautes écoles spécialisées, il renonce, en 2011, à réduire les contributions dont les taux sont inscrits dans la loi. Cette non-réduction est compensée dans le domaine de l'agriculture. Enfin, le renchérissement n'est corrigé qu'en partie dans le groupe de tâches *agriculture et alimentation*: tel est le cas, d'une part, pour les paiements directs généraux, où il importe d'éviter une réduction des taux. En outre, aucune réduction n'est apportées aux dépenses déjà en recul (Administration, soutien du prix du lait) et aux conventions sur les prestations concernant des tâches d'exécution importantes (Contrôle du trafic des animaux, Proviande). En revanche, des mesures supplémentaires ciblées sont prises principalement dans les domaines du soutien de l'économie laitière et des paiements directs écologiques.

3. Mesures interdépartementales visant le domaine propre de l'administration

Le domaine propre de l'administration contribue à l'allégement du budget 2011 pour un montant d'environ 140 millions dans les domaines du personnel, de l'informatique, du conseil et des autres charges de biens et services:

Dans le domaine du *personnel*, les mesures portent principalement sur les effectifs. Dans le cadre des directives concernant le budget, le Conseil fédéral a fixé des économies de 1 % en la matière par rapport au plan financier 2011-2013 du 19 août 2009. Les *crédits de personnel* sont ainsi réduits, en 2011, pour un total brut d'environ 25 millions, ce qui correspond à des réductions de postes de 0,7 %. L'écart par rapport à l'objectif d'économies est essentiellement lié au domaine de la défense, pour lequel aucune mesure supplémentaire de réduction n'est prévue. Une correction a également été effectuée au niveau des ressources prévues au titre de la compensation du renchérissement, trop élevées selon les estimations actuelles: les moyens financiers attribués à la *compensation du renchérissement* dans le cadre du plan financier pour l'année 2011 correspondaient en effet à un renchérissement de 1,5 %. Compte tenu des prévisions actuelles, le Conseil fédéral a décidé de se fonder, pour 2011, sur un taux de 0,6 % pour la compensation du renchérissement, ce qui entraîne une diminution de 40 millions des moyens financiers prévus à ce titre. Enfin, 10 millions sont économisés au niveau des *autres charges de personnel*, la majeure partie de ces réductions (6 mio) concernant le dédommagement des coûts administratifs destiné à PUBLICA. Les réductions découlant des mesures d'économies sont compensées plus que proportionnellement par des augmentations de postes nécessaires à l'exécution de nouvelles tâches et à l'intensification d'activités existantes (cf. ch. 33).

En 2011, le *domaine de l'informatique* contribue aux allégements budgétaires pour un montant de quelque 30 millions. En ce qui concerne les *fournisseurs de prestations*, les allégements sont fournis par le biais d'un accroissement de l'efficacité, notamment en matière de télécommunication. Du côté des *bénéficiaires de prestations*, certains projets informatiques sont abandonnés ou reportés.

Dans les *autres secteurs du domaine propre* de l'administration, les dépenses sont réduites d'au moins 30 millions. Au titre des *autres charges de biens et services et charges d'exploitation* (23 mio), ces réductions sont principalement obtenues par l'établissement de priorités et l'abandon de projets dans le domaine des acquisitions ainsi que par des accroissements d'efficacité dans l'exécution des tâches. Les économies se montent à 10 millions pour les *charges de conseil*, ce qui correspond à une réduction de 3,9 %.

Mesures transversales visant le domaine propre (B 2011)
mio CHF

Total	**140,4**
Personnel	75,4
– dont réductions décentralisées	25,4
– dont réduction de la compensation du renchérissement	40,0
– dont réduction des coûts administratifs de PUBLICA et des autres charges de personnel	10,0
Informatique	31,7
– dont réductions décentralisées auprès des bénéficiaires	11,2
– dont réductions centralisées auprès des fournisseurs	20,5
Autre domaine propre	33,3
– dont charges de biens et serv. et charges d'exploit.	23,2
– dont charges de conseil	10,1

4. Coupes budgétaires ciblées
Dans le cadre du PCO 2012/2013, un 4e train de mesures est mis en œuvre par le biais d'économies à court terme découlant du réexamen des tâches. Compte tenu de la conjoncture favorable actuelle, ce train de mesures n'est toutefois pas nécessaire au budget 2011. Dans trois cas exceptionnels, des économies liées au PCO 2012/2013 sont néanmoins effectuées sous forme de coupes ciblées dans le cadre du budget:

- Certaines mesures, qui portent sur un montant total de 150 millions principalement dans le domaine de la prévoyance sociale, résultent de *réformes déjà en cours et de décisions déjà prises* (p. ex. répercussions des 4e et 5e révisions de l'AI).

- Dans plusieurs groupes de tâches, notamment la défense nationale et l'agriculture, des coupes ciblées sont requises pour *compenser*, dans certains cas, la non correction du renchérissement ou la non application des objectifs de réductions du domaine propre.

- Enfin, des *mesures de moindre envergure* (11 mio environ) ont déjà été prises dans le cadre du budget pour *accroître l'efficacité* dans l'exécution des tâches, car un report d'une année n'aurait guère été judicieux d'un point de vue économique (début des travaux de restructuration du réseau de représentations, établissement des priorités pour l'Office fédéral de métrologie ou l'Institut suisse de droit comparé).

Coupes ciblées (B 2011)

Office	No de crédit	Mesure	mio CHF
Total			**274,6**
DFAE	A2100.0001 A2119.0001	Restructuration du réseau extérieur	1,1
DFAE	A2310.0269 A2310.0280	Reprise du financement des Centres genevois de politique de sécurité par le DFAE	5,0
OFAS	A2310.0328 A2310.0453	Réduction de la contribution fédérale à l'assurance-invalidité	112,0
OFSP	A2310.0110	Réduction de la contribution fédérale à la réduction de primes	32,0
ISDC	A2119.0001	Fixation de priorités à la bibliothèque de l'ISDC	0,1
METAS	A6100.0001	Amélioration de l'efficacité dans les laboratoires et les postes de mesure	0,2
ODM	A2310.0166	Raccourcissement de la durée de la procédure d'asile	3,8
Défense	A2150.0100	Coupes dans le domaine des charges d'armement	49,0
OFSPO	Divers	Diverses coupes dans le domaine des transferts	0,5
OFPP	A6210.0129	Réduction des contributions aux constructions protégées	0,7
OFFT	A2310.0107	Abandon de la participation au programme-cadre pour la compétitivité et l'innovation (CIP)	10,0
OFAG	A2310.0146	Coupes dans le domaine des suppléments accordés à l'économie laitière	16,7
OFAG	A2310.0341	Coupes dans le domaine des aides à la reconversion professionnelle	3,9
OFAG	A4200.0111	Coupes dans le domaine des crédits d'investissement	32,8
OFAG	A4200.0112	Coupes dans le domaine de l'aide aux exploitations	6,8

5. Intérêts passifs
Les dépenses d'intérêts inscrites au budget 2011 sont inférieures de 730 millions aux montants prévus par l'ancien plan financier 2011-2013. Cette forte diminution s'explique principalement par le résultat positif inattendu du compte 2009 et par la réduction de la dette qui en a découlé. A cet égard, la cessation de l'engagement en faveur d'UBS SA en août 2009 a joué un rôle déterminant, puisque les moyens financiers ainsi récupérés ont été affectés à la réduction de la dette fédérale. Le net allégement obtenu au titre du service de la dette est comptabilisé de façon séparée dans le cadre des mesures de consolidation. Cette modalité comptable indique que la discipline budgétaire et la réduction de la dette ne sont pas des fins en soi, mais qu'elles visent à créer une marge de manœuvre budgétaire pour l'avenir.

6. Mesures concernant les recettes
Les allégements budgétaires obtenus par le biais de recettes sont très modérés et se limitent à quatre mesures:

- *L'impôt sur le tabac* est majoré au début de 2011, en même temps que la TVA. Le paquet de cigarettes coûtera ainsi 20 centimes de plus. En dépit du recul des ventes attendu, les recettes supplémentaires sont estimées à 62 millions.

- La *Régie fédérale des alcools (RFA)* dispose d'importantes liquidités constituées à partir de revenus réalisés au cours des années précédentes. Un montant de 50 millions est ainsi reversé à la Confédération en tant que propriétaire. Ce versement a lieu en étapes, la première tranche de 25 millions étant accordée en 2011 et la seconde en 2012.

- Avec la révision de la loi fédérale sur la *taxe d'exemption de l'obligation de servir*, la taxe minimale passe de 200 à 400 francs. Cette adaptation vise à instaurer l'égalité entre le service militaire et la taxe d'exemption de l'obligation de servir. Entrées en vigueur le 1er janvier 2010, les nouvelles dispositions génèrent des recettes supplémentaires de 20 millions par année, dont 4 millions sont versés aux cantons.

- Enfin, toutes les unités administratives ont vérifié, dans le cadre de l'élaboration du budget 2011, le taux de couverture des coûts liés aux *émoluments* qu'elles perçoivent pour un montant total de quelque 220 millions. Cette vérification a montré que les coûts sont déjà couverts pour la plupart des émoluments perçus. Des majorations ne sont possibles que dans certains cas, pour lesquels les recettes supplémentaires ainsi générées atteignent un total de quelque 2 millions en 2011.

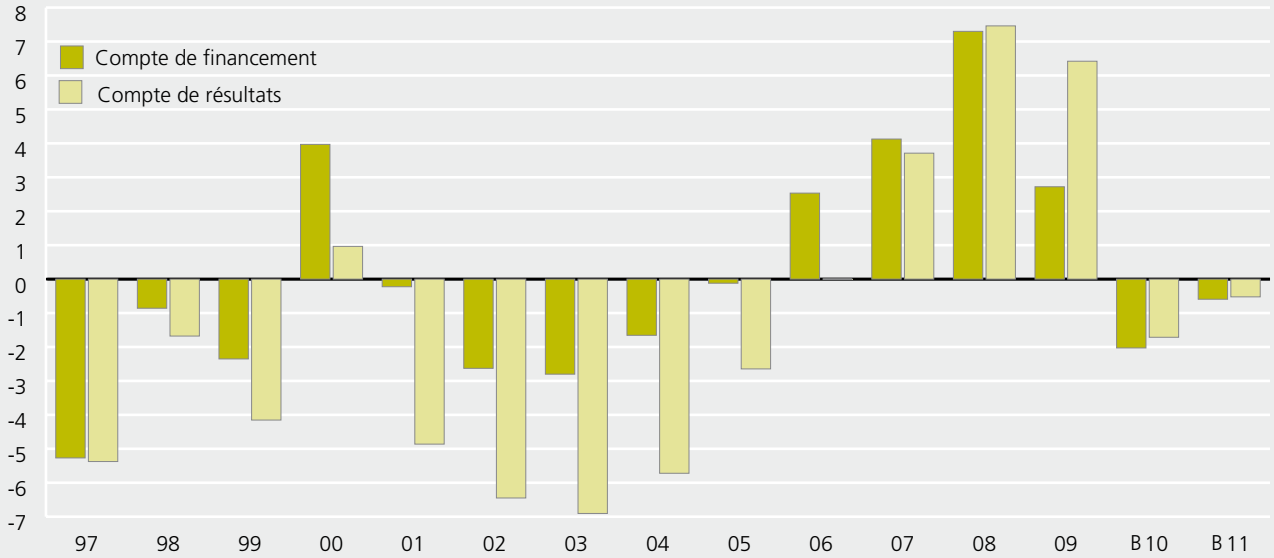
Grâce aux diverses mesures précitées, les allégements prévus au budget 2011 se montent au total à *1,8 milliard*. De ce montant, quelque *100 millions découlent de suppléments de recettes*. *Par rapport au plan financier, les dépenses* ont été réduites - ceteris paribus - de *1,7 milliard*, dont plus de 700 millions découlent du recul des intérêts passifs. Certaines réductions de dépenses ont toutefois été annulées par de nouvelles décisions prises indépendamment des mesures de consolidation budgétaire ou par l'évolution de la situation. *Sans les mesures de consolidation*, la *croissance des dépenses* au budget 2011 serait de *4,3 %* (y compris abstraction faite des distorsions liées à la majoration de la TVA), dépassant ainsi nettement le taux de croissance nominal de l'économie attendu pour 2011 (2,7 %). Avec les mesures de consolidation, la progression des dépenses, corrigées des distorsions, atteint encore 1,5 %, ce qui correspond à une croissance réelle modérée de 0,7 % compte tenu d'un renchérissement de 0,8 %.

Les mesures de consolidation décrites plus haut sont comprises dans les chiffres du budget 2011. Les cas où elles influencent notablement des crédits ou des dépenses sont commentés dans les chapitres concernés. Les détails des répercussions de l'ensemble des mesures de consolidation sur le budget et le plan financier, classés par mesure, par département et par groupe de tâches, figurent dans le message séparé concernant le programme de consolidation 2012-2013, que le Conseil fédéral adoptera au début du mois de septembre.

21 Compte de financement

Résultats du compte de financement et du compte de résultats en mrd

Sans le budget extraordinaire; résultats du compte de résultats 1997–2006 selon le compte de résultats statistique avant l'introduction du NMC



Résultat du compte de financement

mio CHF	Compte 2009	Budget 2010	Budget 2011	Ecart p. r. au B 2010 val. abs.	%
Solde de financement	**9 745**	**-2 460**	**-2 591**	**-131**	
Solde de financement ordinaire	**2 721**	**-2 029**	**-593**	**1 436**	
Recettes ordinaires	60 949	58 208	61 943	3 735	6,4
Dépenses ordinaires	58 228	60 237	62 536	2 298	3,8
Recettes extraordinaires	7 024	–	–	–	
Dépenses extraordinaires	–	431	1 998	1 567	

Le compte de financement présente un déficit comparativement faible de près de 600 millions. Il a y un an, le défaut de financement attendu était encore de 4,1 milliards. Cette amélioration reflète l'embellie survenue sur le plan conjoncturel. Les répercussions de la crise financière et économique se feront toutefois encore sentir à moyen terme, car les diminutions de recettes subies en 2009 (- 4,6% par rapport au compte 2008) ne sont pas encore complètement compensées. Au final, l'amélioration de 1,4 milliard du solde de financement par rapport au budget de l'année précédente indique cependant clairement que les finances fédérales sont sur la voie de la consolidation.

Supérieures de 6,4 % au montant budgétisé l'année précédente, les recettes fournissent l'illustration la plus nette de l'embellie conjoncturelle. Cette amélioration concerne déjà en grande partie l'année en cours 2010. Sur la base de l'extrapolation de fin juin, les recettes affichent une croissance de 2,4 %, qui reste plus faible que celle du produit intérieur brut (PIB; + 2,7 %). La progression des recettes est, en outre, marquée par le relèvement des taux de la TVA en faveur de l'AI (+ 860 mio). Corrigé de cet effet spécial important ainsi que d'autres facteurs spéciaux (réformes fiscales, impôt anticipé; cf. ch. 31), le taux de croissance est encore de 1,5 % par rapport à l'estimation de 2010. La quote-part d'impôt fléchit légèrement, passant de 10,2 %, en vertu de l'extrapolation de 2010, à 10,1 %.

En comparaison avec l'année précédente, les dépenses augmentent de 3,8 %, soit plus fortement que le PIB. La quote-part des dépenses s'abaisse toutefois de 0,4 point de pourcentage à 11,1 %. Cet effet s'explique par le fait que le niveau du PIB a été corrigé vers le haut dans le cadre d'une révision. La quote-part des dépenses du budget 2010, désormais comparable grâce à cette révision, est de 10,9 %. Compte de passage directement liée aux recettes, la majoration des taux de TVA en faveur de l'AI engendre une forte distorsion de la hausse des dépenses. Les comptes de passage croissent ainsi de près de 20 % par rapport à l'année précédente. Abstraction faite des comptes de passage, les dépenses affichent une progression modérée de 2,1 % et la quote-part des dépenses atteint 9,8 %.

Le budget 2011 prévoit d'importantes dépenses extraordinaires d'un montant de 2,0 milliards. Il s'agit, d'une part, d'une contribution fédérale unique de 1 148 millions destinée à l'assainissement de la caisse de pensions des CFF. Cette contribution tient compte du découvert de la caisse de pensions, dû à l'évolution des marchés financiers jusqu'en 2006, de l'abaissement nécessaire du taux d'intérêt technique ainsi qu'à la part élevée de bénéficiaires de rentes de vieillesse. 850 autres millions sont requis au titre de l'attribution extraordinaire au fonds d'infrastructure, demandée par l'initiative parlementaire de la Commission des transports et des télécommunications du Conseil des Etats, initiative qui a été acceptée en séance plénière lors de la session d'été. Selon la planification initiale, la Confédération n'aurait pu soutenir financièrement qu'à partir de 2015 les mesures en faveur du trafic d'agglomération soumises au Parlement pour libération des crédits nécessaires par le biais du message du 11 novembre 2009. L'attribution supplémentaire permet d'améliorer la liquidité du fonds au point que la Confédération pourra participer au financement de ces mesures dès 2011.

Introduite en 2010, la règle complétant le frein à l'endettement prévoit de porter les dépenses extraordinaires au compte d'amortissement et de combler le découvert les années suivantes par le biais d'excédents structurels planifiés (cf. ch. 22).

Impulsion conjoncturelle

Au vu des incertitudes qui planent encore sur l'ensemble de l'économie, il importe d'examiner les effets, sur l'évolution conjoncturelle, que peut déployer la politique budgétaire menée dans le cadre du budget 2011. L'impulsion conjoncturelle ou budgétaire peut se mesurer à l'aune de la variation du solde de financement ordinaire par rapport à l'exercice précédent. Exprimée en pour cent du PIB, celle-ci correspond à la variation du solde budgétaire (excédent ou déficit). Cette variation reflète l'«impulsion primaire» émanant du budget fédéral, laquelle se répercute sur la demande de l'ensemble de l'économie par le biais de divers processus de transmission et d'adaptation. Une variation à la baisse indique que l'impulsion donnée est expansive, car les flux financiers allant de la Confédération vers le secteur privé ou d'autres collectivités publiques augmentent en termes nets. Une variation à la hausse reflète une impulsion restrictive, car les flux financiers diminuent. La variation attendue pour le budget 2011 est de - 0,1 %, ce qui correspond à la valeur estimée pour le solde de l'année en cours (chiffres du budget actualisés sur la base de l'extrapolation de juin pour les recettes, les parts de tiers aux recettes et les intérêts passifs). Un solde inchangé indique que le budget déploie des effets neutres sur le plan conjoncturel: l'application du frein à l'endettement, dont le mécanisme est adapté à la situation conjoncturelle, engendre une politique budgétaire compatible avec l'évolution économique, laquelle n'est pas non plus entravée par la règle complétant le frein à l'endettement (qui permet de réaliser un excédent structurel de 212 mio utilisé pour amortir les dépenses extraordinaires). Par conséquent, les mesures de consolidation prévues au budget se limitent au nécessaire. C'est pourquoi le budget 2011 peut être considéré comme approprié sur le plan conjoncturel.

Evolution des dépenses ordinaires, abstraction faite des comptes de passage

mio CHF	Compte 2009	Budget 2010	Budget 2011	Ecart p. r. au B 2010 val. abs.	Ecart p. r. au B 2010 %
Dépenses ordinaires, comptes de passage compris	**58 228**	**60 237**	**62 536**	**2 298**	**3,8**
Comptes de passage	**6 596**	**6 204**	**7 368**	**1 163**	**18,8**
Part des cantons à l'impôt fédéral direct	3 066	2 823	3 006	183	
Part des cantons à l'impôt anticipé	432	292	364	72	
Part des cantons à la taxe d'exemption de l'obligation de servir	30	28	32	4	
Part des cantons à la redevance sur le trafic des poids lourds	472	418	468	50	
Point de TVA en faveur de l'AVS	2 148	2 188	2 230	42	
Supplément de TVA en faveur de l'AI	–	–	852	852	
Impôt sur les maisons de jeu en faveur de l'AVS	449	455	415	-40	
Dépenses ordinaires, comptes de passage non compris	**51 632**	**54 033**	**55 168**	**1 135**	**2,1**
Quote-part des dépenses (en % du PIB)					
comptes de passage compris	10,9	11,5	11,1		
comptes de passage non compris	9,6	10,3	9,8		

22 Frein à l'endettement

mio CHF	Compte 2005	Compte 2006	Compte 2007	Compte 2008	Compte 2009	Budget 2010	Budget 2011
Solde de financement ordinaire	**- 121**	**2534**	**4127**	**7297**	**2721**	**- 2029**	**- 593**
conjoncturel	103	769	1510	1086	- 1097	- 2445	- 805
structurel	- 224	1765	2616	6210	3818	416	212
Amortissement des dépenses extraordinaires						–	212
Marge de manœuvre (+) / corrections requises (-)						416	–

Affichant un déficit du budget ordinaire modéré, de nature exclusivement conjoncturelle, le budget 2011 respecte les *exigences du frein à l'endettement* et présente même un léger excédent structurel. Le déficit conjoncturel autorisé par le frein à l'endettement se mesure à l'écart de production; autrement dit, il est inversement proportionnel à l'écart entre le PIB effectif en termes réels et le PIB potentiel. Bien que la croissance du PIB prévue pour 2011 (1,6 %) corresponde à peu près à la croissance tendancielle, il faut s'attendre, comme par le passé, à une sous-exploitation de l'ensemble de l'économie, le PIB s'étant situé en 2009 bien en dessous de son potentiel et la croissance n'étant jusqu'ici pas parvenue à combler l'écart total de production. Selon les prévisions conjoncturelles actuelles, il est probable que le PIB effectif soit de nouveau inférieur d'environ 1,3 % à la tendance du PIB en 2011. Conformément à l'expérience selon laquelle les recettes fédérales évoluent, à long terme, parallèlement au PIB (l'élasticité PIB des recettes est de 1), les dépenses autorisées par le frein à l'endettement ne peuvent dépasser les recettes budgétisées que de 1,3 % au maximum (autrement dit, le facteur conjoncturel, par lequel les recettes sont multipliées pour calculer le plafond des dépenses, est de 1,013). Le déficit conjoncturel autorisé correspond donc à 1,3 % des recettes.

En vertu de la *règle complétant le frein à l'endettement,* en vigueur depuis 2010, les découverts du budget extraordinaire doivent être compensés au cours des années suivantes par le biais d'excédents structurels planifiés. Dès lors, il est possible de prendre des mesures d'économie préventives lorsque des dépenses extraordinaires sont prévues. Etant donné que des dépenses extraordinaires d'un montant de 2,0 milliards sont sollicitées dans le cadre du budget 2011 pour la Caisse de pensions des CFF et le fonds d'infrastructure, l'excédent structurel de 212 millions doit être intégralement crédité sur le compte d'amortissement, réduisant ainsi l'amortissement en conséquence durant les années suivantes. En vertu de la règle complétant le frein à l'endettement, les dépenses extraordinaires doivent être amorties dans les six ans suivant leur comptabilisation au compte 2011, soit d'ici à 2018. L'amortissement moyen requis entre 2011 à 2018 se monte par conséquent à 250 millions par année.

Plusieurs *scénarios budgétaires* ont été envisagés. Les recettes inscrites au budget et, dans une moindre mesure, les dépenses, dépendent des hypothèses retenues concernant l'évolution de l'économie en 2010 et 2011. Des simulations ont montré que le solde de financement pourrait se détériorer de quelque 1,4 milliard si la reprise économique s'avérait très hésitante et subissait des revers. Une telle détérioration serait toutefois compensée par un facteur conjoncturel équivalent et des dépenses moindres suite à une diminution des parts de tiers aux recettes de la Confédération. Ainsi, le budget respecterait les exigences du frein à l'endettement même dans le cadre d'un scénario pessimiste. Dans le cas d'une évolution conjoncturelle plus favorable, en revanche, les recettes supplémentaires devraient se monter à 1,3 milliard. Dans le cadre d'un scénario optimiste, le frein à l'endettement (et donc le facteur conjoncturel) exigerait un léger excédent du compte de financement, et non un déficit, en raison de la forte croissance économique. La marge de manœuvre restante serait toutefois presque entièrement épuisée du fait de l'augmentation des dépenses liées aux parts de tiers aux recettes. Dans les deux cas, les variations conjoncturelles n'ont qu'une influence minime sur le solde structurel du budget, à court terme du moins. Le frein à l'endettement étant adapté à la conjoncture, un solde de financement inférieur est presque entièrement compensé par un facteur conjoncturel plus élevé; inversement, un solde de financement plus élevé est presque entièrement compensé par un facteur conjoncturel moindre. Dès lors, le budget de la Confédération peut déployer librement son effet de stabilisateur automatique. Les scénarios en question sont décrits en détail dans le tome 3, ch. 3.

23 Compte de résultats

Résultat du compte de résultats

mio CHF	Compte 2009	Budget 2010	Budget 2011	Ecart p. r. au B 2010 val. abs.	%
Résultat de l'exercice	**7 291**	**-1 714**	**-1 671**	**43**	
Résultat ordinaire (avec résultat financier)	**6 420**	**-1 714**	**-523**	**1 191**	
Revenus ordinaires	64 146	58 201	61 789	3 588	6,2
Charges ordinaires	57 726	59 915	62 312	2 397	4,0
Revenus extraordinaires	1 060	431	–	-431	
Charges extraordinaires	189	431	1 148	717	

Le *compte de résultats* indique le solde, circonscrit à l'exercice concerné, des diminutions (charges) et des augmentations (revenus) de la fortune et reflète ainsi les variations du patrimoine de la Confédération.

Le compte de résultats est présenté sur plusieurs niveaux (cf. tableau sous ch. 52): au premier niveau figure le *résultat opérationnel (sans le résultat financier)* des transactions ordinaires. Le deuxième niveau indique le *résultat ordinaire,* compte tenu du résultat financier. Le troisième niveau *(résultat de l'exercice)* prend en considération les charges et les revenus extraordinaires.

Le compte de résultats reflète non seulement les transactions ayant une incidence financière, mais aussi les transactions sans incidence financière, telles que les amortissements du patrimoine administratif, la réévaluation complète de contributions à des investissement ou les variations de stocks. Les provisions, les réévaluations requises en plus et les régularisations des transactions par exercice ne sont généralement pas planifiables. Ces opérations ne peuvent donc être prises en considération que lors de la clôture du compte.

Le compte de résultats *(résultat de l'exercice)* se solde par un excédent de charges de – 1 671 millions, le *résultat ordinaire* affichant un excédent de charges d'environ un demi-milliard. Ce solde s'obtient en additionnant le *résultat opérationnel* (+ 1,1 mrd) et le *résultat financier* (- 1,6 mrd). Comparé au *solde de financement* de - 2 591 millions, le solde du compte de résultats est supérieur de 920 millions. Cet écart s'explique par les trois facteurs suivants:

- Les *charges ordinaires* sont inférieures aux dépenses ordinaires de 223 millions. Cette différence est essentiellement imputable au fait que les dépenses d'investissement de 7 073 millions planifiées s'accompagnent d'amortissements et de réévaluations au compte de résultats pour un montant de 6 675 millions. Il convient également de tenir compte de la dissolution nette d'une *provision* de 72 millions dans le domaine des assurances sociales (assurance militaire, prestations en faveur de l'AI) ainsi que des charges de biens et services (263 mio) découlant de diminutions de stocks.

- Les *revenus ordinaires* sont inférieurs de 154 millions aux recettes ordinaires, qui s'élèvent à 61 943 millions. Cette différence est liée aux recettes d'investissement de 376 millions, qui sont comptabilisées dans le compte des investissements, ainsi qu'à la régularisation d'autres revenus.

- Les *charges extraordinaires*, qui se montent à 1 148 millions, concernent l'attribution unique au titre de l'assainissement de la caisse de pensions des CFF. Les dépenses supplémentaires de 850 millions figurant au compte de financement au titre de l'attribution extraordinaire au fonds d'infrastructure (pour les routes nationales) sont comptabilisées par le biais du compte des investissements et inscrites à l'actif du bilan; elles n'apparaissent donc pas dans le compte de résultats.

Les écarts entre le compte de financement et le compte de résultats sont expliqués en détail au tome 3, ch. 7.

24 Compte des investissements

mio CHF	Compte 2009	Budget 2010	Budget 2011	Ecart p. r. au B 2010 val. abs.	%
Solde du compte des investissements	**-1 564**	**-7 083**	**-7 547**	**-463**	
Solde du compte des investissements ordinaire	**-6 944**	**-7 083**	**-6 697**	**387**	
Recettes d'investissement ordinaires	295	183	376	194	106,2
Dépenses d'investissement ordinaires	7 239	7 266	7 073	-193	-2,7
Recettes d'investissement extraordinaires	5 380	–	–	–	
Dépenses d'investissement extraordinaires	–	–	850	850	

Le compte des investissements comprend les dépenses effectuées pour l'acquisition ou la création de valeurs patrimoniales nécessaires à l'exécution des tâches et utilisées durant plusieurs périodes comptables (patrimoine administratif), ainsi que les recettes provenant de la vente ou du remboursement de ces valeurs patrimoniales.

Les *dépenses d'investissement ordinaires* concernent, pour un tiers, le domaine propre (principalement les immeubles et les routes nationales) et pour deux tiers le domaine des transferts (principalement les prêts et les contributions à des investissements). Par rapport à l'exercice précédent, elles diminuent de 2,7 %. Cette évolution est essentiellement due aux mesures de consolidation inscrites au budget. Le premier train de mesures du programme de consolidation permettra de compenser des investissements qui ont été anticipés dans le cadre des deux premiers programmes de stabilisation conjoncturelle. En raison de l'embellie économique qui se dessine, ces investissements pourront être compensés durant les années 2011 et 2012, à parts égales. Le budget s'en trouvera allégé d'environ 180 millions pour chacune de ces deux années. Les coupes qui en résultent ne conduiront néanmoins ni à une suppression de tâches, ni à une réduction des investissements pendant plusieurs années. Le deuxième train de mesures, consacré à la correction du renchérissement, conduira en 2011 à une diminution supplémentaire des dépenses de plus de 110 millions dans le domaine des investissements.

Les *recettes d'investissement ordinaires* proviennent presque exclusivement de remboursements de prêts et de la vente de biens-fonds et d'immeubles. La progression par rapport à l'année précédente découle des recettes issues de la vente d'actions de la société Sapomp Wohnbau SA, pour un montant de 171 millions. Les recettes d'investissement ne sont pas très importantes puisqu'elles ne représentent que 0,5 % des recettes totales. Comme elles sont en outre souvent difficiles à prévoir, il peut exister des écarts importants entre le budget et le compte.

Les *dépenses d'investissement extraordinaires* concernent la nouvelle attribution unique au fonds d'infrastructure.

25 Dette

Evolution de la dette brute de la Confédération

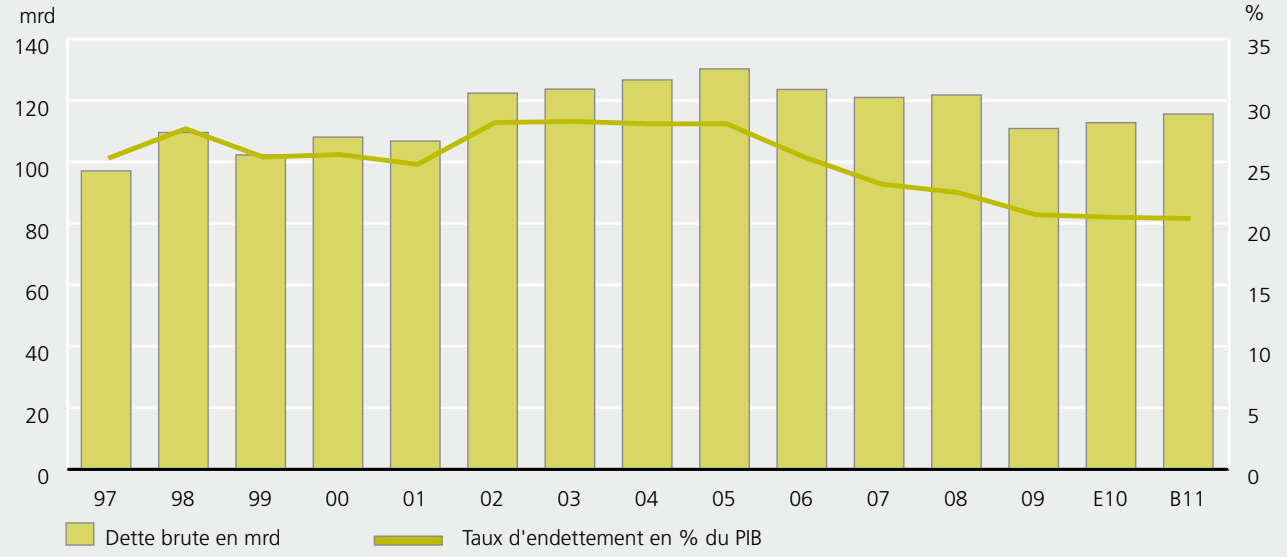
	Compte 1994	Compte 1999	Compte 2004	Compte 2009	Estimation 2010	Budget 2011
Dette brute (en mio CHF)	75 714	102 254	126 685	110 924	112 800	115 600
Taux d'endettement brut (en % du PIB)	20,5	25,4	28,1	20,7	20,5	20,4

Après avoir atteint son niveau maximal en 2005 (130 mrd), la dette de la Confédération a été réduite massivement jusqu'en 2009, passant à 111 milliards. Les dernières estimations pour les prochaines années indiquent toutefois une nouvelle tendance à la hausse, tout en restant inférieures de quelque 10 milliards aux estimations du plan financier 2011-2013 du 19 août 2009.

La progression de la dette à 115,6 milliards (+ 2,8 mrd par rapport à l'estimation 2010) prévue pour 2011 est principalement liée aux moyens requis pour combler le défaut de financement du budget ordinaire (593 mio), à l'attribution extraordinaire au fonds d'infrastructure (542 mio), aux dépenses extraordinaires au titre de l'assainissement de la caisse de pensions des CFF (1 148 mio) et à l'avance au fonds pour les grands projets ferroviaires (432 mio).

Comme le taux de croissance économique en termes nominaux (2,7 %) est plus élevé que la hausse de la dette, le taux d'endettement est ramené à 20,4 % par rapport à l'estimation actuelle pour 2010.

Dette et taux d'endettement de la Confédération pour les années 1997 à 2011
2010: estimation (E)



31 Evolution des recettes

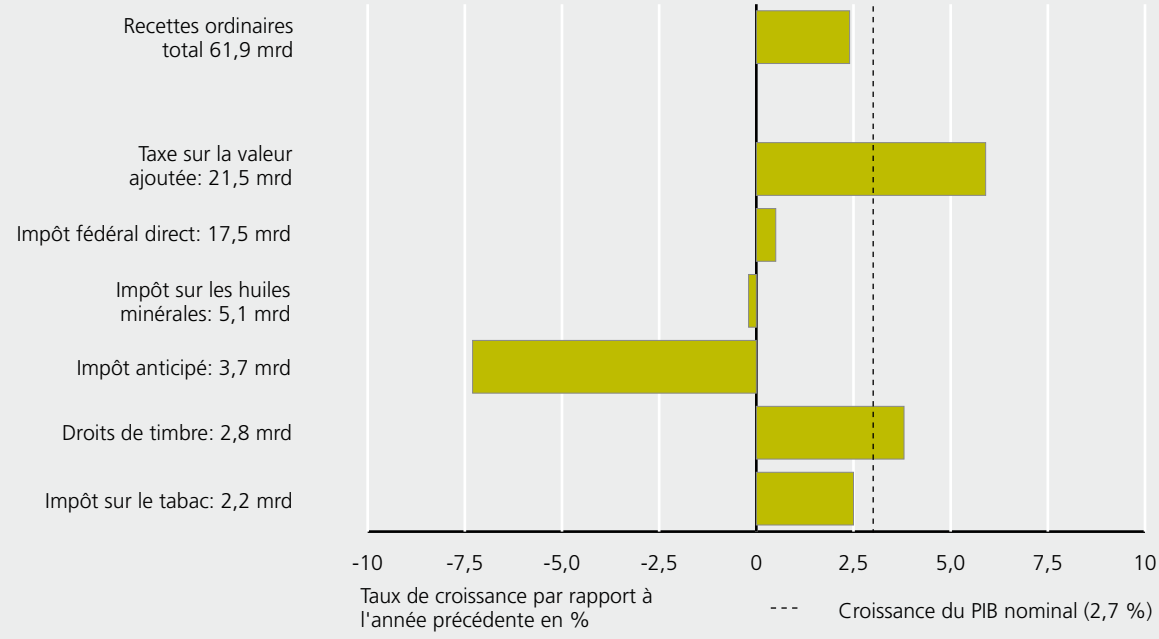
mio CHF	Compte 2009	Budget 2010	Estimation 2010	Budget 2011	Ecart p. r. au B 2010 val. abs.	Ecart p. r. au B 2010 %
Recettes ordinaires	**60 949**	**58 208**	**60 518**	**61 943**	**3 735**	**6,4**
Recettes fiscales	**55 890**	**53 822**	**56 066**	**57 268**	**3 446**	**6,4**
Impôt fédéral direct	17 877	16 485	17 460	17 547	1 062	6,4
Impôt anticipé	4 380	3 010	4 004	3 707	697	23,2
Droits de timbre	2 806	2 650	2 650	2 750	100	3,8
Taxe sur la valeur ajoutée	19 830	20 260	20 250	21 450	1 190	5,9
Autres impôts à la consommation	7 279	7 390	7 426	7 448	58	0,8
Recettes fiscales diverses	3 718	4 027	4 276	4 366	339	8,4
Recettes non fiscales	**5 059**	**4 386**	**4 452**	**4 675**	**289**	**6,6**

Les recettes prévues en 2011, qui progressent de 6,4 % pour s'établir à près de 62 milliards, sont nettement supérieures à celles de l'année précédente. Leur croissance est ainsi bien plus marquée que celle du PIB nominal (+ 2,7 %). Les prévisions concernant le budget 2010 avaient toutefois été fondées sur l'hypothèse d'une récession nettement plus forte et plus longue ainsi que d'un recul important des recettes. Comme le montre le tableau ci-dessus (colonne «Estimation 2010»), compte tenu de l'extrapolation effectuée fin juin, les recettes devraient dépasser de loin les prévisions, avec un taux de croissance attendu de 2,4 % pour les recettes effectives de 2011 (pour les détails de l'évolution des recettes, voir également le tome 3, ch. 1).

La plus forte croissance concerne la *TVA*. Elle est estimée à 5,9 % par rapport à l'année précédente, y compris compte tenu des données actuellement disponibles pour 2010. Nettement plus élevée que celle du PIB, cette progression est due au relèvement proportionnel de 0,4 point de pourcentage des taux de TVA en faveur de l'assurance-invalidité à partir du 1er janvier 2011.

L'impôt fédéral direct enregistre une forte hausse de 6,4 % par rapport au budget de l'année précédente. Selon les estimations actuelles, cet impôt ne devrait pas connaître les pertes de recettes attendues pour 2010, en raison de l'évolution, plus favorable que prévu, des revenus des personnes physiques. Par conséquent, la diminution des recettes est estimée à 0,5 % seulement. Dans le domaine de *l'impôt anticipé*, la période de référence sur laquelle se fonde le calcul du revenu moyen déterminant a fait l'objet d'une adaptation. Cette adaptation engendre un surplus de recettes estimé à 3,7 milliards. Toutefois, sur la base de l'extrapolation de fin juin, les recettes reculent de 7,4 %. Une hausse est attendue pour le produit des *droits de timbre*, étant donné que, en raison de la situation économique actuelle toujours marquée par la crise financière, certaines entreprises devraient connaître d'importants besoins en fonds propres comme en fonds de tiers. La progression des recettes des *autres impôts de consommation* est imputable à celle du produit de l'impôt sur les huiles minérales. Enfin, les *recettes fiscales diverses* enregistrent également une nette augmentation. En ce qui concerne la RPLP et l'impôt sur

Evolution des recettes 2011 en %
Pour l'année de base (2010), l'estimation se fonde sur l'extrapolation de juin



les véhicules automobiles, les pertes de recettes en 2010 avaient été surestimées. Selon les prévisions actuelles, le taux de croissance des différentes recettes fiscales est ramené à 2,1 %.

Le budget 2011 présente d'importantes *ruptures structurelles* pour deux catégories de recettes. Dans le domaine de la TVA, il s'agit avant tout de la hausse proportionnelle des taux de TVA et des surplus structurels de recettes d'environ 860 millions qui en découlent la première année. L'autre distorsion est liée aux répercussions financières de la réforme de la TVA, qui n'entrera en vigueur qu'en 2011 (135 mio). La seconde rupture structurelle notable concerne l'impôt anticipé: l'adaptation de la période de référence engendre une correction à la hausse des recettes attendues pour un montant de quelque 700 millions. En revanche, les réformes de l'impôt fédéral direct entrant en vigueur en 2011 (réforme de l'imposition des familles, compensation des effets de la progression à froid) ne se répercutent, dans le budget, que pour un montant d'environ 100 millions. Leurs effets complets en termes de diminutions de recettes ne se déploieront qu'à partir de 2012. L'augmentation des recettes totales par rapport à la dernière estimation est de 1,5 %, après correction des changements structurels touchant la TVA et l'impôt fédéral direct et abstraction faite de l'impôt anticipé. L'élasticité du PIB nominal affiche une valeur inférieure de 0,5 à la valeur à long terme de 1. Elle reflète la faible augmentation de l'impôt fédéral direct, sur lequel la reprise ne s'est encore que peu répercutée en raison de retards liés aux processus de taxation et des reports de pertes des personnes morales.

Une comparaison entre le budget 2011 et le *plan financier du 19 août 2009* montre clairement à quel point les perspectives économiques et l'évolution attendue des recettes de la Confédération se sont améliorées. Due en majeure partie à des effets conjoncturels, l'amélioration de quelque 3,0 milliards est essentiellement liée à l'impôt fédéral direct (1,9 mrd). Cet impôt reflète en particulier le recul des recettes nettement plus faible que prévu suite à la récession de 2009. D'autres écarts importants par rapport au dernier plan financier découlent, en outre, de l'adaptation effectuée dans le domaine de l'impôt anticipé (+ 700 mio) et du remboursement du produit de la taxe sur le CO_2 l'année même de la perception, en raison duquel des recettes supplémentaires sont comptabilisées en tant que recettes ordinaires (+ 200 mio). Les recettes de la TVA présentent une évolution contraire, avec une baisse par rapport au plan financier en raison d'un effet de base (- 240 mio). Le plan financier avait en effet déjà été élaboré en fonction de l'hypothèse d'un net recul des recettes en 2009, recul qui s'est avéré encore plus important que prévu.

32 Evolution des dépenses par groupe de tâches

mio CHF	Compte 2009	Budget 2010	Budget 2011	Ecart p. r. au B 2010 val. abs.	%
Total des groupes de tâches (dépenses ordinaires)	**58 228**	**60 237**	**62 536**	**2 298**	**3,8**
Prévoyance sociale	18 049	19 065	20 413	1 348	7,1
Finances et impôts	10 241	9 620	10 145	526	5,5
Trafic	8 099	8 065	8 085	20	0,2
Formation et recherche	5 715	6 136	6 327	191	3,1
Défense nationale	4 515	4 918	4 942	24	0,5
Agriculture et alimentation	3 692	3 701	3 623	-78	-2,1
Relations avec l'étranger - coopération internationale	2 587	2 748	2 970	222	8,1
Autres groupes de tâches	5 329	5 984	6 030	46	0,8

Par rapport au budget 2010, les dépenses de la Confédération croissent de 2,3 milliards (+ 3,8 %). Cette croissance est liée, pour plus de la moitié, à *deux facteurs spéciaux*, lesquels sont responsables d'une forte distorsion: d'une part, l'évolution des *parts de tiers aux recettes fédérales durant l'année de base 2010* se fonde sur l'estimation des recettes établie par l'arrêté fédéral concernant le budget 2010. Or comme il est dit au ch. 31 «Evolution des recettes», les recettes et, par conséquent, les parts de tiers aux recettes ont été nettement sous-estimées dans l'arrêté fédéral sur le budget 2010. D'autre part, le budget 2011 est marqué par la budgétisation, pour la première fois, du *financement additionnel de l'AI* (relèvement de la TVA de 0,4 point de pourcentage) et de la *contribution spéciale de la Confédération au financement des intérêts de l'AI*. Sans ces deux facteurs spéciaux, la croissance des dépenses n'est plus que de 915 millions (+ 1,5 %). Compte tenu du renchérissement de 0,8 % attendu en 2011, la croissance réelle des dépenses est de 0,7%. Cette hausse très modérée des dépenses s'explique par le fait que des *mesures de consolidation* sont mises en œuvre dans le cadre du budget pour un montant de 1 milliard et que les intérêts passifs, grâce à la discipline budgétaire et au bas niveau des taux, sont inférieurs d'au moins 700 millions par rapport aux prévisions du plan financier 2011–2013 du 19 août 2009 (cf. ch. 14 «Mesures de consolidation dans le cadre du budget»). Sans ces mesures de consolidation, les dépenses augmenteraient de 4,3 %.

La croissance effective des dépenses, qui s'élève à 900 millions environ, est essentiellement imputable aux trois facteurs suivants:

- Une hausse de quelque 750 millions est due aux *corrections apportées aux estimations* concernant les contributions aux assurances sociales, le domaine de l'asile, la dotation des instruments de péréquation et les commissions de la Trésorerie fédérale.

- Des dépenses supplémentaires d'au moins 400 millions découlent, environ pour moitié, d'un *accroissement des tâches* dans les domaines «Relations avec l'étranger – coopération internationale» (notamment en raison du relèvement progressif de la part de l'aide au développement par rapport au revenu national brut) et «Formation et recherche» (en particulier suite à la hausse des contributions forfaitaires accordées à la formation professionnelle ainsi que des contributions versées à la recherche fondamentale et aux programmes-cadres de recherche de l'UE).

- Le recul des dépenses pour un montant d'au moins 300 millions est lié à *l'arrivée à terme des mesures de stabilisation conjoncturelle* (en particulier les mesures en faveur du marché du travail et les campagnes de formation, la promotion du site économique ainsi que des technologies de l'information et de la communication).

L'évolution des dépenses des sept principaux groupes de tâches est commentée brièvement ci-dessous. Des explications détaillées figurent dans le tome 3, ch. 21 à 28.

Prévoyance sociale (20,4 mrd; + 7,1 %)
La forte progression des dépenses de la prévoyance sociale est principalement due à la budgétisation, pour la première fois en 2011, de la *majoration affectée de la TVA* en faveur de l'assurance-invalidité ainsi que de la *contribution spéciale de la Confédération au financement des intérêts de l'AI* (au total près de 1,1 mrd). Sans ce facteur spécial, les dépenses augmentent d'environ 260 millions: les *corrections* apportées aux estimations concernant les contributions de la Confédération aux assurances sociales et les coûts supplémentaires du domaine de l'asile (en particulier pour l'aide sociale aux réfugiés en raison de la baisse du taux d'occupation) engendrent des besoins supplémentaires de quelque 520 millions au total. En revanche, les dépenses de 230 millions effectuées en 2010 dans le cadre de la *3e phase des mesures de stabilisation conjoncturelle* pour financer les mesures en faveur du marché du travail ne sont pas reconduites en 2011. Enfin, les dépenses au titre des *réductions supplémentaires de loyers et de l'encouragement de la construction de logements* fléchissent d'environ 30 millions.

Finances et impôts (10,1 mrd; + 5,5 %)
La croissance des dépenses de 530 millions est due, à près de 60%, à la hausse des *parts de tiers aux recettes fédérales* (+ 300 mio). Cette forte progression est notamment imputable au fait, comme il est dit plus haut, que les recettes, et donc les parts de tiers à celles-ci, avaient été sous-estimées dans l'arrêté fédéral sur le budget

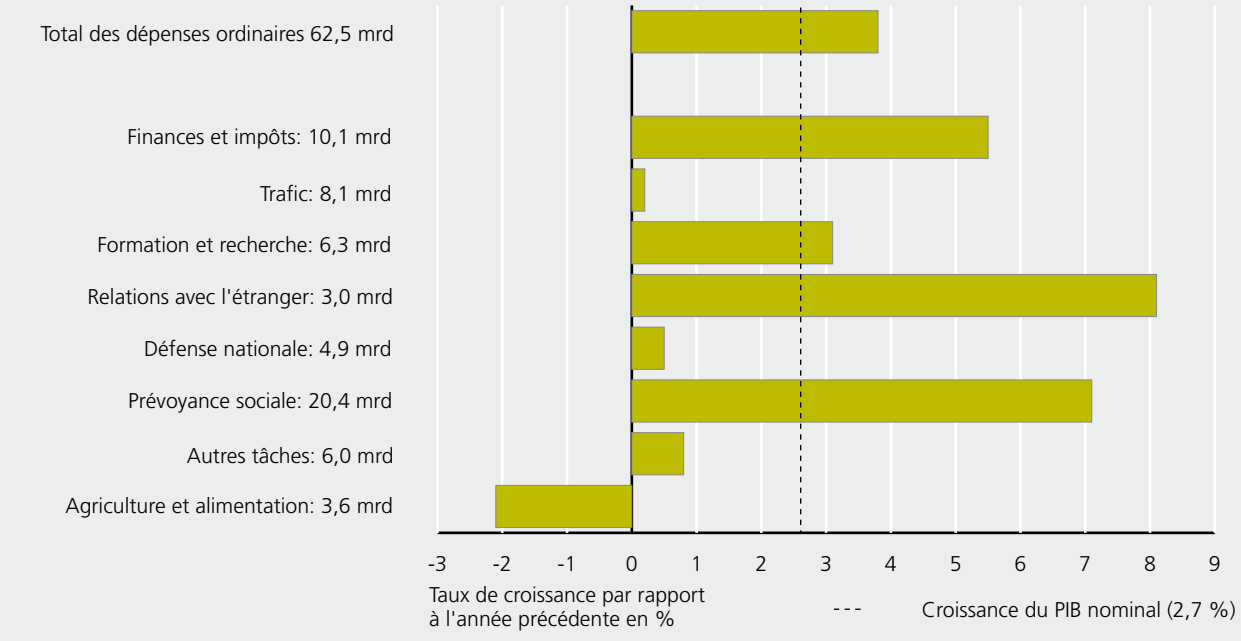
2010, comparées aux nouvelles estimations. Des dépenses supplémentaires d'environ 150 millions sont requises au titre de la *péréquation financière* (contributions de la Confédération à la péréquation des ressources et à la compensation des charges). Le principal facteur de cette hausse est la péréquation des ressources, qui évolue parallèlement au potentiel de ressources de l'ensemble des cantons. Enfin, les dépenses consacrées aux *emprunts ainsi qu'à la gestion de la fortune et de la dette* augmentent d'environ 80 millions.

Trafic (8,1 mrd; + 0,2 %)
Les dépenses consacrées au trafic (+ 0,2 %; + 20 mio) augmentent nettement moins fortement que l'ensemble du budget fédéral. Les dépenses de la *circulation routière* diminuent de 170 millions. Cette diminution est principalement due, outre aux mesures de consolidation inscrites au budget, à la hausse de la part du trafic d'agglomération dans l'attribution annuelle au fonds d'infrastructure. Le fait que les routes nationales bénéficient, en contrepartie, d'une hausse des prélèvements liée à la liquidité du fonds d'infrastructure n'apparaît pas dans les chiffres. Les dépenses pour les *transports publics* augmentent d'environ 170 millions, en raison notamment des besoins supplémentaires pour l'exploitation et l'entretien de l'infrastructure ferroviaire. Enfin, les dépenses requises pour la *navigation aérienne* progressent de quelque 20 millions, en raison de l'indemnisation nouvellement prévue des pertes de revenus enregistrées par le service suisse de la navigation aérienne Skyguide ainsi que de la création de nouvelles tâches de sécurité.

Formation et recherche (6,3 mrd; + 3,1 %)
La croissance des dépenses du domaine concerne la recherche pour près de 60 %, soit 100 millions sur un total de 190 millions. Les contributions au Fonds national suisse (+ 81 mio) et aux programmes-cadres de recherche de l'UE (+ 31 mio) enregistrent une hausse importante. La formation professionnelle, quant à elle, croît de 10,1 % (+ 70 mio). La forte augmentation des contributions forfaitaires accordées à la formation professionnelle reflète la volonté de la Confédération de se rapprocher de la valeur de référence concernant la participation au financement des coûts de la formation professionnelle, qui est d'un quart des dépenses consenties par les pouvoirs publics dans ce domaine. Enfin, les dépenses consacrées aux hautes écoles augmentent de quelque 10 millions.

Défense nationale (4,9 mrd; + 0,5 %)
La croissance de 24 millions (0,5 %) des dépenses de la défense nationale subit une distorsion à la baisse en raison de *modifications touchant la répartition des tâches*. Ainsi, suite à des réorganisations, les charges requises pour le financement des centres de Genève et du Service de renseignement, qui étaient en partie budgétisées au titre de la défense nationale en 2010, ont été entièrement attribuées aux groupes de tâches «Relations avec l'étranger» et «Ordre et sécurité publique» en 2011. Sans cette distorsion, la croissance effective des dépenses de la défense nationale est de 84 millions, soit 1,7 %. Ces charges supplémentaires sont entièrement sollicitées par la *défense nationale militaire*. Grâce à la souplesse consentie pour l'utilisation des ressources

Evolution des groupes de tâches 2011 en %



disponibles dans le cadre du plafond des dépenses de l'armée, le DDPS a pu compenser de manière plus que proportionnelle les coupes liées aux mesures de consolidation en recourant à des soldes de crédits provenant des années précédentes. Les suppléments de charges de l'ordre de 10 millions requis dans le domaine de la coopération nationale pour la sécurité sont compensés par le recul des contributions versées à l'ONU au titre des opérations de maintien de la paix.

Agriculture et alimentation (3,6 mrd; - 2,1 %)
Les dépenses consacrées à l'agriculture diminuent de près de 80 millions. Cette diminution découle des *mesures de consolidation* mises en oeuvre dans le cadre du budget. Elle touche avant tout l'amélioration des bases de production, les mesures sociales et le soutien du marché (économie laitière et animale, production végétale). En revanche, les paiements directs généraux et les paiements directs écologiques ne fléchissent que légèrement par rapport à l'année précédente.

Relations avec l'étranger - coopération internationale (3,0 mrd; + 8,1 %)
Ce groupe de tâches voit ses dépenses s'accroître d'au moins 220 millions. Cette augmentation concerne principalement le domaine de *l'aide au développement* (+ 165 mio; + 9,3 %) et émane du mandat du Parlement, qui demande au Conseil fédéral de lui soumettre un crédit d'engagement supplémentaire visant à relever l'aide publique au développement (APD) à 0,5 % du revenu national brut d'ici à 2015. Les moyens supplémentaires demandés dans le cadre du présent budget permettent à l'APD d'atteindre un taux de 0,45 % en 2011. Sollicités pour *l'aide aux pays de l'Est et l'élargissement de l'UE*, quelque 15 millions supplémentaires sont des ressources utilisées au titre de la cohésion. La hausse restante de l'ordre de 40 millions dans le domaine des relations politiques et économiques résulte uniquement de *réorganisations*: désormais assuré par le DFAE, le financement des centres genevois de politique de sécurité ne relève plus de la défense nationale, mais figure intégralement au titre des relations avec l'étranger. De plus, les coûts d'exploitation et de personnel du nouveau Secrétariat d'Etat aux questions financières internationales (SFI) sont attribués pour moitié à ce groupe de tâches.

33 Evolution des charges par groupes de comptes

mio CHF	Compte 2009	Budget 2010	Budget 2011	Ecart p. r. au B 2010 val. abs.	Ecart p. r. au B 2010 %
Charges ordinaires	**57 726**	**59 915**	**62 312**	**2 397**	**4,0**
Charges propres	**11 929**	**12 496**	**12 827**	**331**	**2,6**
Charges de personnel	4 812	4 927	5 118	191	3,9
Charges de biens et serv. et charges d'exploit.	4 120	4 180	4 204	24	0,6
Charges d'armement	1 095	1 355	1 341	-14	-1,0
Amortissement d'immobilis. corp. et incorporelles	1 902	2 034	2 163	130	6,4
Charges de transfert	**42 445**	**44 282**	**46 474**	**2 192**	**4,9**
Parts de tiers aux revenus de la Confédération	7 116	7 151	8 321	1 170	16,4
Indemnités à des collectivités publiques	778	843	896	53	6,3
Contributions à de propres institutions	2 723	2 838	2 954	115	4,1
Contributions à des tiers	13 279	14 176	14 271	96	0,7
Contributions aux assurances sociales	14 280	14 820	15 521	701	4,7
Réévaluation de contrib. à des investissements	4 065	4 069	4 210	141	3,5
Réévaluation de prêts et de participations	203	385	302	-84	-21,7
Charges financières	**3 341**	**3 137**	**3 012**	**-126**	**-4,0**
Charges d'intérêts	3 042	3 004	2 886	-118	-3,9
Diminution des valeurs de mise en équivalence	5	–	–	–	–
Autres charges financières	293	134	126	-8	-6,0
Attrib. à fonds affectés enreg. sous cap. de tiers	**11**	**–**	**–**	**–**	**–**

Les charges de la Confédération augmentent globalement d'environ 2,4 milliards, soit de 4,0 % par rapport à l'année précédente. Près de 90 % de cette hausse (2,2 mrd) sont imputables à des charges de transfert. Dans le détail, cette évolution s'explique comme suit:

Dans le *domaine propre de la Confédération*, les charges de personnel (+ 191 mio; + 3,9 %) et les amortissements (+ 130 mio; + 6,4 %) affichent une croissance supérieure à la moyenne. En ce qui concerne le *personnel*, la hausse s'explique essentiellement par des mesures salariales (près de 70 mio), par la création de postes requis par des obligations légales et par le renforcement des tâches (près de 80 mio) ainsi que par la modification des modalités comptables (environ 50 mio). Cette croissance compense plus que largement les réductions de l'ordre de 75 millions prévues au budget dans le cadre des mesures de consolidation au titre des charges de personnel (voir également les explications détaillées). L'augmentation des *charges d'amortissement* est imputable aux routes nationales et s'explique par le fait que, lors de la clôture des comptes 2009, un grand nombre de projets d'aménagement et d'entretien ont été transférés dans le poste des installations à amortir. La progression des charges de biens et services et des charges d'exploitation reste très modérée (+ 0,6 %), tandis que les charges d'armement diminuent de 1 % (- 14 mio).

L'accroissement des *charges de transfert* (+ 2 192 mio; + 4,9 %) est dû presque exclusivement à la forte augmentation des parts de tiers aux revenus de la Confédération, elle-même induite par le relèvement de la TVA en faveur de l'AI d'une part, et par l'augmentation de la part cantonale à l'impôt fédéral direct d'autre part, les projections actuelles concernant les recettes de l'IFD étant plus optimistes que les prévisions du budget 2010. Après correction de ces deux effets, les parts de tiers aux revenus de la Confédération sont pratiquement stables, avec un taux de croissance de 0,3 % (+ 20 mio), et la croissance globale des charges de transfert se rétracte à un bon milliard (+ 2,4 %). Le principal facteur de hausse est la majoration des contributions de la Confédération aux assurances sociales (contributions à l'AVS, réduction des primes et assurance-chômage).

Le repli des charges financières est la conséquence d'une diminution des charges d'intérêts passifs.

Détails concernant l'évolution des charges de personnel
Dans le cadre des mesures de consolidation, le Conseil fédéral a prévu une réduction des charges de personnel de l'ordre de 75 millions par rapport au plan financier 2011–2013 du 19 août 2009 (cf. ch. 14). Néanmoins, après le compte 2009 et le budget 2010, le budget 2011 affiche lui aussi une croissance marquée des charges de personnel de 191 millions (+ 3,9 %). Sans les mesures de consolidation, cette hausse atteindrait 5,4 %.

L'augmentation des charges de personnel ne s'explique qu'en partie par la création de nouveaux postes. Les mesures salariales (+ 70 mio) y contribuent également. De plus, 50 millions environ découlent de modifications des modalités de comptabilisation des charges de personnel (cf. ch. 9 «Charges de personnel»). Reste qu'environ 40 % de la hausse sont dus à des créations de postes requis par la prise en charge de tâches supplémentaires et par le renforcement de tâches. Il en résulte un accroissement des charges d'à peu près 80 millions, équivalent à 440–480 postes, par rapport au budget 2010. Près de la moitié de ce montant est toutefois compensé dans le cadre du plafond des dépenses de l'administration fédérale et ne requiert pas, de ce fait, de dépenses supplémentaires. Une grande partie des nou-

veaux postes sont imputables à des facteurs non influençables par le Conseil fédéral: ils découlent de l'internalisation de tâches existantes ou ont été créés pour endiguer l'évolution des coûts et accroître la sécurité dans certains groupes de tâches, permettant par exemple d'intensifier les contrôles et de réduire ainsi la probabilité de sinistres:

- Bon nombre de postes sont requis pour des *engagements internationaux ou des mandats de prestations légaux définis par le Parlement*. Une soixantaine de postes supplémentaires sont ainsi prévus pour la mise en œuvre des accords de Schengen/Dublin. L'entrée en vigueur de la solution de la preuve par l'acte pour la procédure d'admission nécessite la création de 40 postes au sein de l'Organe d'exécution du service civil afin de faire face à l'accroissement du nombre de requêtes.

- Certains postes nouvellement créés résultent également de la prise en charge de tâches jusque-là exécutées par des services externes et qui, *pour des questions d'efficacité, seront désormais confiées à l'administration*. Une partie importante des nouveaux postes, soit 25 postes créés auprès des fournisseurs de prestations informatiques, s'explique ainsi par un transfert effectué entre les charges de conseil externe et les charges de personnel, transfert qui constitue une solution globalement plus avantageuse. L'intégration à l'OFROU de la gestion du trafic et du développement informatique engendre aussi une hausse des charges de personnel (50–60 postes).

- Enfin, certains nouveaux postes ont pour but *d'endiguer la croissance des dépenses et d'accroître la sécurité*. Il est ainsi prévu de doter l'Office fédéral de la santé publique de 11 postes supplémentaires afin de stabiliser les coûts dans le domaine de l'assurance-maladie et de l'assurance-accidents. Le système d'alerte et d'alarme en cas de dangers naturels doit être amélioré grâce à la création de 20 postes supplémentaires. La surveillance des barrages sera aussi renforcée grâce à 3 nouveaux postes. L'intensification de la lutte contre la cybercriminalité (pédophilie, pornographie enfantine et détection précoce du djihadisme) nécessite la création de 21 postes au sein du DFJP et du DDPS. Pour assurer les contrôles de sécurité relatifs aux personnes, 18 nouveaux postes doivent être créés dans les centres de recrutement pour conscrits. Suite à la révision partielle I de la loi sur l'aviation, 14 postes supplémentaires sont prévus pour assurer l'exécution de tâches dans le domaine de l'aviation civile.

Même si l'effectif global de l'administration fédérale augmente pour le troisième exercice consécutif, la *politique budgétaire suivie dans le domaine du personnel est devenue plus restrictive*. D'une part, les tâches existantes doivent être exécutées avec des ressources en personnel en diminution, en raison des programmes d'allégement budgétaire 2003 et 2004, des mesures d'économies inscrites au budget 2010 et du programme de consolidation. D'autre part, l'administration a assumé, ces dernières années, de nombreuses tâches supplémentaires sans créer de nouveaux postes.

Le présent budget du personnel vise à garantir que les tâches *supplémentaires* jugées nécessaires puissent être financées à l'aide des moyens financiers *supplémentaires* requis. Une éventuelle réduction des charges de personnel devrait être compensée par l'abandon des nouvelles tâches ou des tâches existantes décrites plus haut.

La Suisse jouit d'une bonne situation *en comparaison internationale*. Un indice d'efficacité pertinent est fourni, par exemple, par le rapport entre le nombre d'employés de l'administration publique (aux trois niveaux institutionnels) et celui de l'économie privée. Dans notre pays, ce rapport est de 1 pour 11, autrement dit un employé dans l'administration publique pour onze dans l'économie privée. Il s'agit-là d'un excellent résultat si l'on sait que, au sein de l'OCDE, seuls la Corée du Sud et le Japon affichent un meilleur indice. Mais outre son efficacité évidente, l'administration publique suisse se distingue par une fiabilité et une qualité des prestations qui contribuent aussi au succès et à la compétitivité de la place économique suisse sur la scène internationale.

Des informations plus approfondies ainsi que des explications détaillées sont également fournies au chiffre 62/10 de ce tome, ou dans le tome 3 (ch. 51) ainsi que dans la documentation complémentaire de l'Office fédéral du personnel relative au budget 2011.

04 PERSPECTIVES

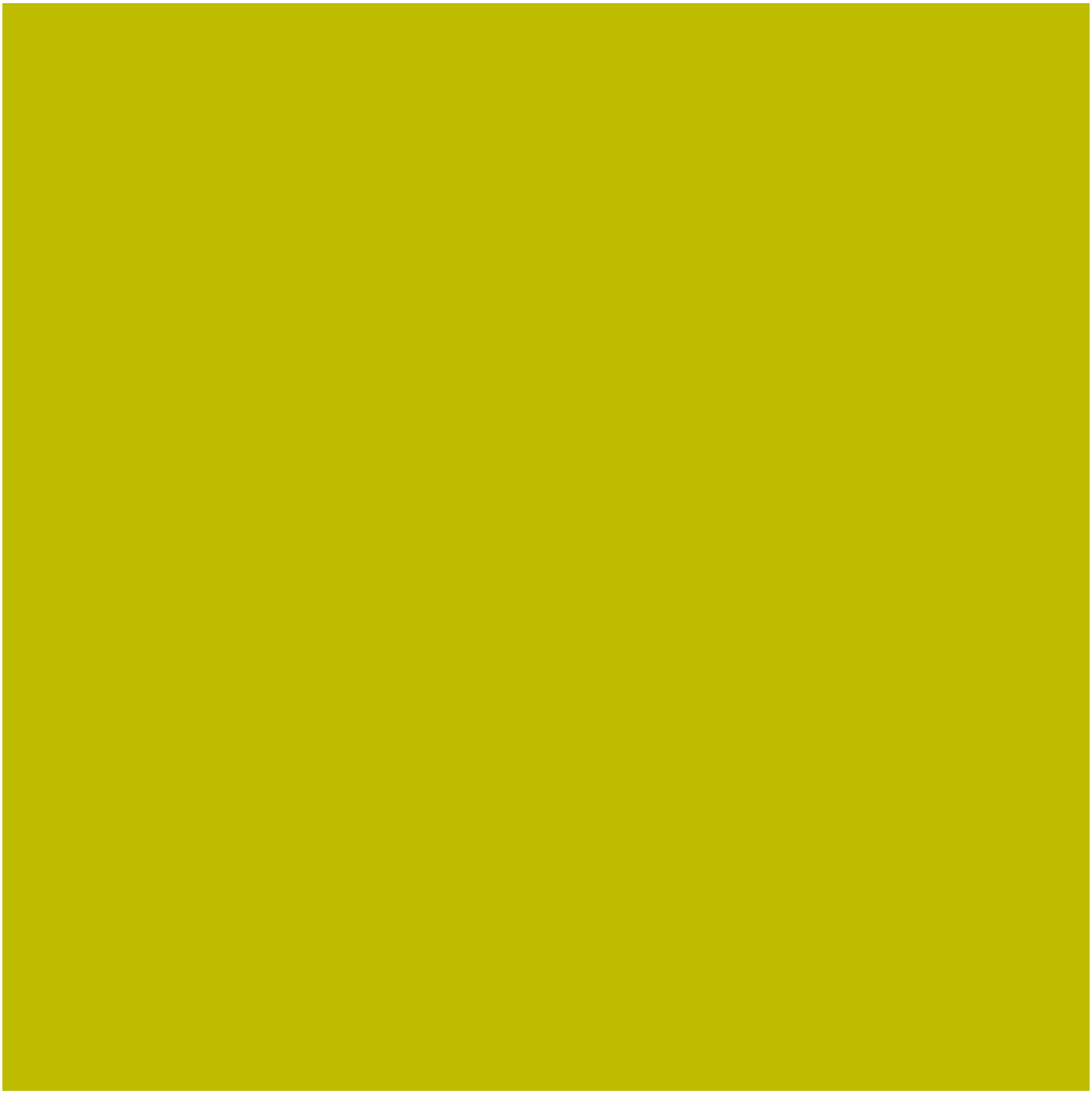
Le budget 2011 montre que les finances fédérales sont sorties de la crise. Grâce à l'augmentation des recettes, à la réduction des intérêts passifs et à la mise en œuvre de mesures de consolidation (de modeste portée en comparaison internationale), le budget ordinaire présente un défaut de financement d'environ 600 millions. Les dépenses extraordinaires considérables prévues au budget ont toutefois pour effet de détériorer le résultat final de 2 milliards. Une marge de 212 millions subsiste néanmoins par rapport aux exigences du frein à l'endettement. Le Conseil fédéral demande de porter cet excédent structurel intégralement au compte d'amortissement de manière à accélérer la compensation des dépenses extraordinaires exigée par la loi sur les finances de la Confédération. Cette mesure permet ainsi d'assurer l'allégement du budget au cours des prochaines années.

En comparaison avec l'extrapolation actuelle concernant l'année 2010, la politique budgétaire menée dans le cadre du budget 2011 reste neutre sur le plan conjoncturel, autrement dit, le budget peut être considéré comme conjoncturellement approprié au regard de la reprise économique et du fait que l'écart de production est sur le point d'être comblé. En outre, les différents scénarios envisagés montrent que des corrections de dépenses ne seraient pas nécessaires même en cas de détérioration de la situation économique, grâce au fait que le mécanisme du frein à l'endettement est fondé sur l'évolution de la conjoncture.

Un examen du plan financier 2012-2014 montre toutefois que le budget 2011 ne constitue qu'une étape sur la voie menant à une consolidation durable des finances fédérales. Les déficits annoncés sont certes nettement moins élevés que les déficits prévus par la planification établie il y a un an. Cette situation est due en particulier, outre à l'embellie économique, aux mesures d'allégement déjà inscrites dans le plan financier et liées au programme de consolidation 2012/2013, soumis au Parlement par le biais d'un projet séparé. Les exigences du frein à l'endettement sont ainsi dépassées pour des montants relativement faibles oscillant entre 370 et 600 millions. Non encore assurée, la consolidation des finances fédérales est sur la bonne voie: en effet, tout abandon de mesures d'allégement est exclu, mais le Conseil fédéral renonce, pour l'instant, à proposer de nouvelles mesures d'allégement au regard des incertitudes quant à l'évolution de la situation économique.

Quelles que soient les incertitudes qui subsistent, le scénario le plus plausible à l'heure actuelle est celui d'une nouvelle embellie en 2012. La crise ayant été surmontée, la politique budgétaire doit à nouveau s'orienter sur les défis à long terme et concentrer ses efforts sur les groupes de tâches qui menacent de supplanter d'autres domaines en raison de leur degré élevé d'affectation et de leur forte croissance. Le réexamen des tâches jouera un rôle essentiel à cet égard. D'où l'importance d'appliquer de façon conséquente les principes du réexamen des tâches, en veillant à ce que les dépenses des différents groupes de tâches ne croissent que de manière contrôlée et sur la base d'une planification à long terme. Les responsables politiques sont ainsi appelés à prendre leurs décisions dans l'esprit des objectifs budgétaires visés et à engager les réformes structurelles approfondies qui s'imposent.

Le frein à l'endettement fixe le cadre à respecter: augmenter les dépenses, ordinaires ou extraordinaires, d'un groupe de tâche déterminé implique de diminuer les dépenses d'autres domaines et, par conséquent, de fixer des priorités. Si cette contrepartie n'est pas fournie, les recettes devront être augmentées par le biais d'impôts et de taxes supplémentaires. Il n'y a pas d'alternative: avec le frein à l'endettement, le cumul des dépenses n'est plus possible. Une comparaison internationale suffit pour se convaincre du bien-fondé de cette règle.



51 Compte de financement

mio CHF	Compte 2009	Budget 2010	Budget 2011	Ecart p. r. au B 2010 val. abs.	%	Chiffres en annexe
Solde de financement	**9 745**	**-2 460**	**-2 591**	**-131**		
Solde de financement ordinaire	**2 721**	**-2 029**	**-593**	**1 436**		
Recettes ordinaires	**60 949**	**58 208**	**61 943**	**3 735**	**6,4**	
Recettes fiscales	**55 890**	**53 822**	**57 268**	**3 446**	**6,4**	
Impôt fédéral direct	17 877	16 485	17 547	1 062	6,4	1
Impôt anticipé	4 380	3 010	3 707	697	23,2	2
Droits de timbre	2 806	2 650	2 750	100	3,8	3
Taxe sur la valeur ajoutée	19 830	20 260	21 450	1 190	5,9	4
Autres impôts à la consommation	7 279	7 390	7 448	58	0,8	5
Recettes fiscales diverses	3 718	4 027	4 366	338	8,4	6
Patentes et concessions	**1 354**	**1 323**	**1 335**	**12**	**0,9**	**7**
Recettes financières	**1 608**	**1 212**	**1 367**	**155**	**12,8**	
Recettes de participations	771	775	800	25	3,2	19
Autres recettes financières	837	437	567	130	29,8	20
Autres recettes courantes	**1 802**	**1 668**	**1 597**	**-71**	**-4,3**	**8**
Recettes d'investissement	**295**	**183**	**376**	**194**	**106,2**	
Dépenses ordinaires	**58 228**	**60 237**	**62 536**	**2 298**	**3,8**	
Dépenses propres	**9 533**	**10 126**	**10 400**	**274**	**2,7**	
Dépenses de personnel	4 828	4 927	5 118	191	3,9	10
Dépenses de biens et serv. et dépenses d'exploit.	3 611	3 844	3 941	96	2,5	11
Dépenses d'armement	1 095	1 355	1 341	-14	-1,0	
Dépenses de transfert courantes	**38 194**	**39 900**	**42 034**	**2 134**	**5,3**	
Parts de tiers aux recettes de la Confédération	7 116	7 151	8 321	1 170	16,4	13
Indemnités à des collectivités publiques	780	851	895	44	5,2	
Contributions à de propres institutions	2 723	2 838	2 954	115	4,1	14
Contributions à des tiers	13 290	14 177	14 271	94	0,7	15
Contributions aux assurances sociales	14 285	14 883	15 593	710	4,8	16
Dépenses financières	**3 255**	**2 945**	**3 028**	**83**	**2,8**	
Dépenses d'intérêts	3 135	2 802	2 841	38	1,4	21
Autres dépenses financières	120	142	187	45	31,7	22
Dépenses d'investissement	**7 245**	**7 266**	**7 073**	**-193**	**-2,7**	
Immobilisations corporelles et stocks	2 512	2 663	2 437	-226	-8,5	12
Immobilisations incorporelles	39	55	60	5	9,0	
Prêts	599	446	323	-123	-27,7	18
Participations	30	35	44	8	24,0	18
Contributions à des investissements	4 065	4 066	4 210	143	3,5	17
Recettes extraordinaires	**7 024**	**–**	**–**	**–**		**23**
Dépenses extraordinaires	**–**	**431**	**1 998**	**1 567**		**24**

52 Compte de résultats

mio CHF	Compte 2009	Budget 2010	Budget 2011	Ecart p. r. au B 2010 val. abs.	Ecart p. r. au B 2010 %	Chiffres en annexe
Résultat de l'exercice	**7 291**	**-1 714**	**-1 671**	**43**		
Résultat ordinaire (avec résultat financier)	**6 420**	**-1 714**	**-523**	**1 191**		
Résultat opérationnel (sans résultat financier)	**6 685**	**152**	**1 105**	**954**		
Revenus	**61 070**	**56 929**	**60 406**	**3 477**	**6,1**	
Revenus fiscaux	**56 790**	**53 822**	**57 268**	**3 446**	**6,4**	
Impôt fédéral direct	17 877	16 485	17 547	1 062	6,4	1
Impôt anticipé	5 280	3 010	3 707	697	23,2	2
Droits de timbre	2 806	2 650	2 750	100	3,8	3
Taxe sur la valeur ajoutée	19 830	20 260	21 450	1 190	5,9	4
Autres impôts à la consommation	7 279	7 390	7 448	58	0,8	5
Revenus fiscaux divers	3 718	4 027	4 366	339	8,4	6
Patentes et concessions	**1 350**	**1 325**	**1 336**	**12**	**0,9**	**7**
Autres revenus	**2 893**	**1 684**	**1 774**	**89**	**5,3**	**8**
Prélèv. fonds affectés enreg. sous cap. de tiers	**37**	**99**	**29**	**-70**	**-70,8**	**9**
Charges	**54 385**	**56 778**	**59 301**	**2 523**	**4,4**	
Charges propres	**11 929**	**12 496**	**12 827**	**331**	**2,6**	
Charges de personnel	4 812	4 927	5 118	191	3,9	10
Charges de biens et serv. et charges d'exploit.	4 120	4 180	4 204	24	0,6	11
Charges d'armement	1 095	1 355	1 341	-14	-1,0	
Amortissement d'immobilis. corp. et incorporelles	1 902	2 034	2 163	130	6,4	12
Charges de transfert	**42 445**	**44 282**	**46 474**	**2 192**	**4,9**	
Parts de tiers aux revenus de la Confédération	7 116	7 151	8 321	1 170	16,4	13
Indemnités à des collectivités publiques	778	843	896	53	6,3	
Contributions à de propres institutions	2 723	2 838	2 954	115	4,1	14
Contributions à des tiers	13 279	14 176	14 271	96	0,7	15
Contributions aux assurances sociales	14 280	14 820	15 521	701	4,7	16
Réévaluation de contrib. à des investissements	4 065	4 069	4 210	141	3,5	17
Réévaluation de prêts et de participations	203	385	302	-84	-21,7	18
Attrib. à fonds affectés enreg. sous cap. de tiers	**11**	**–**	**–**	**–**	**–**	**9**
Résultat financier (excédent de charges)	**-265**	**-1 866**	**-1 628**	**238**		
Revenus financiers	**3 075**	**1 272**	**1 383**	**112**	**8,8**	
Augmentation des valeurs de mise en équivalence	2 179	775	800	25	3,2	19
Autres revenus financiers	896	497	583	87	17,5	20
Charges financières	**3 341**	**3 137**	**3 012**	**-126**	**-4,0**	
Charges d'intérêts	3 042	3 004	2 886	-118	-3,9	21
Diminution des valeurs de mise en équivalence	5	–	–	–	–	
Autres charges financières	293	134	126	-8	-6,0	22
Revenus extraordinaires	**1 060**	**431**	**–**	**-431**		**23**
Charges extraordinaires	**189**	**431**	**1 148**	**717**		**24**
Résultat ordinaire (avec résultat financier)	**6 420**	**-1 714**	**-523**	**1 191**		
Revenus ordinaires	**64 146**	**58 201**	**61 789**	**3 588**	**6,2**	
Revenus	61 070	56 929	60 406	3 477	6,1	
Revenus financiers	3 075	1 272	1 383	112	8,8	
Charges ordinaires	**57 726**	**59 915**	**62 312**	**2 397**	**4,0**	
Charges	54 385	56 778	59 301	2 523	4,4	
Charges financières	3 341	3 137	3 012	-126	-4,0	

53 Compte des investissements

mio CHF	Compte 2009	Budget 2010	Budget 2011	Ecart p. r. au B 2010 val. abs.	%	Chiffres en annexe
Solde du compte des investissements	**-1 564**	**-7 083**	**-7 547**	**-463**		
Solde du compte des investissements ordinaire	**-6 944**	**-7 083**	**-6 697**	**387**		
Recettes d'investissement ordinaires	**295**	**183**	**376**	**194**	**106,2**	
Immeubles	70	40	42	2	5,0	
Biens meubles	4	4	4	0	0,0	
Prêts	212	139	160	21	15,0	
Participations	9	–	171	171	–	
Contributions à des investissements	0	–	–	–	–	
Dépenses d'investissement ordinaires	**7 239**	**7 266**	**7 073**	**-193**	**-2,7**	
Immeubles	626	640	681	41	6,3	12
Biens meubles	156	147	155	7	5,1	12
Stocks	224	188	132	-56	-29,9	12
Routes nationales	1 501	1 688	1 470	-218	-12,9	12
Immobilisations incorporelles	37	55	60	5	9,0	
Prêts	599	446	323	-123	-27,7	18
Participations	30	35	44	8	24,0	18
Contributions à des investissements	4 066	4 066	4 210	143	3,5	17
Recettes d'investissement extraordinaires	**5 380**	**–**	**–**	**–**		
Dépenses d'investissement extraordinaires	**–**	**–**	**850**	**850**		**23**

Le tableau ci-dessus fournit des informations sur les dépenses prévues au cours de la période considérée, en vue de l'acquisition ou de la création des valeurs patrimoniales nécessaires à l'exécution des tâches et utilisées durant plusieurs périodes, ainsi que sur les recettes provenant de la vente ou du remboursement de ces valeurs patrimoniales. Les investissements sont inscrits à l'actif du bilan dans le patrimoine administratif.

61 Explications générales

1 Bases

Bases légales

Le droit budgétaire et le droit des crédits de la Confédération se fondent sur les bases légales suivantes:

- Constitution fédérale (notamment les art. 100, al. 4, art. 126 ss., art. 159, art. 167 et art. 183; RS *101*);
- loi fédérale du 13 décembre 2002 sur l'Assemblée fédérale (loi sur le Parlement, LParl; RS *171.10*);
- loi fédérale du 7 octobre 2005 sur les finances de la Confédération (loi sur les finances de la Confédération, LFC; RS *611.0*);
- ordonnance du 5 mai 2006 sur les finances de la Confédération (OFC; RS *611.01*);
- ordonnance de l'Assemblée fédérale concernant la soumission des demandes de crédits d'engagement destinés à l'acquisition de biens-fonds ou à des constructions du 18 juin 2004 (RS *611.051*);
- loi fédérale du 4 octobre 1974 instituant des mesures destinées à améliorer les finances fédérales (RS *611.010*);
- directives du Département fédéral des finances concernant les manifestations de grande envergure mises sur pied par des tiers avec le soutien de la Confédération ou organisées par cette dernière du 1er avril 2003;
- directives de l'Administration fédérale des finances concernant la gestion financière et la tenue des comptes.

Nouveau modèle comptable de la Confédération (NMC)

Introduit en 2007, le nouveau modèle comptable de la Confédération (NMC) 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. Le modèle comptable est structuré comme suit:

Structure des comptes

Un élément central de la présentation des comptes réside dans la reprise de la structure des comptes telle qu'elle prévaut dans l'économie privée. Cette structure comprend le *compte de financement, le compte de résultats, le bilan, l'état du capital propre ainsi que l'annexe aux comptes annuels*. 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.

Le *compte de financement* sert à évaluer le besoin total de financement. Comme les flux provenant du financement externe et des placements financiers ne peuvent être déterminés que dans le cadre de la clôture des comptes, le solde de financement est établi, dans le budget, uniquement sur la base des dépenses et des recettes provenant des opérations financières ordinaires et extraordinaires (compte de financement). En revanche, le compte présente également les flux de fonds et la variation du fonds «Confédération», mais sans chiffres comparatifs par rapport au budget. Le compte de financement est établi selon la méthode directe: y sont inscrits tous les flux financiers en provenance directe des postes du bilan, du compte de résultats et du compte des investissements. Ainsi, parmi les postes du compte de résultats, seuls les éléments ayant des incidences financières (dépenses ou recettes) sont pris en considération, et non les opérations purement comptables (par ex. les amortissements ou les versements à des provisions). La présentation des dépenses est faite sous l'angle du financement et le calcul des indicateurs budgétaires est également effectué dans cette optique.

Le *compte de résultats* affiche la diminution et l'augmentation de valeurs sur une période donnée, ainsi que le résultat annuel. Sa clôture s'effectue par étapes: dans un premier temps, le résultat opérationnel est présenté sans les charges et les revenus financiers. 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, selon la définition du frein à l'endettement.

Le *bilan* montre la structure de la fortune et des capitaux de la Confédération. La distinction entre le patrimoine financier et le patrimoine administratif fournit la base financière sur laquelle se fondent les principes régissant l'utilisation du patrimoine de la Confédération. Le patrimoine financier comprend tous les fonds non affectés à l'exécution de tâches tels que les liquidités, les avoirs courants et les placements de la trésorerie. La gestion de ces fonds, qui relève de la compétence du Conseil fédéral et de l'administration, se fonde sur des principes commerciaux. 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 patrimoine créé dans le cadre de l'exécution de tâches est considéré comme patrimoine administratif. Celui-ci se caractérise donc par son affectation durable à l'exécution directe de tâches publiques ou à un but de droit public. Le passif fait l'objet d'une distinction entre capitaux de tiers et capitaux propres.

Le *compte des investissements* présente toutes les dépenses et les recettes d'investissement. Les dépenses d'investissement visent à créer des valeurs patrimoniales affectées directement à des buts administratifs (patrimoine administratif); les recettes d'investissement résultent de la vente de valeurs du patrimoine administratif. Les dépenses d'investissement sont soumises à la procédure d'autorisation des crédits et requièrent, à ce titre, l'approbation du Parlement. Le compte des investissements est l'instrument de gestion servant à planifier et à exécuter ces flux financiers. En revanche, les flux financiers qui concernent le patrimoine financier ne sont pas soumis à la procédure d'autorisation des crédits et ne font donc pas partie du compte des investissements.

L'état du capital propre présente en détail la variation du capital propre. Il montre notamment quelles transactions sont comptabilisées non pas dans le compte de résultats, mais directement dans le capital propre.

Pour compléter les éléments comptables décrits ci-dessus, *l'annexe aux comptes annuels* ou au budget présente et commente les particularités essentielles des différents éléments des comptes annuels. L'annexe comprend notamment les éléments suivants: une description du corpus de règles s'appliquant à la présentation des comptes et une justification des éventuels écarts; les principes régissant l'établissement des comptes, y compris les principes essentiels concernant l'inscription au bilan et l'évaluation (dans le cadre des comptes annuels); des explications et des informations complémentaires relatives au compte de financement, au compte de résultats, au compte d'investissement et au bilan.

Comptabilité basée sur l'exercice

L'établissement du budget ainsi que la tenue et l'établissement des comptes s'effectuent selon des principes commerciaux, c'est-à-dire selon une approche axée sur les résultats. Cela signifie que les opérations financières pertinentes sont enregistrées lors de la naissance des engagements et des créances correspondants (principe du fait générateur) et pas seulement au moment où leur paiement est échu ou encaissé.

Présentation des comptes

La présentation des comptes et la gestion financière se fondent sur les normes comptables internationales pour le secteur public (Public Sector Accounting Standards IPSAS). L'utilité de disposer de règles uniformes est incontestée pour la transparence et continuité de la présentation des comptes ainsi que pour les rapports sur l'état des finances. Grâce à la compatibilité des normes IPSAS avec les normes IAS/IFRS (International Accounting Standard/International Financial Reporting System) appliquées dans l'économie privée, la présentation des comptes deviendra également plus compréhensible pour les non-spécialistes. Les écarts inévitables par rapport aux normes IPSAS sont indiqués clairement et justifiés dans l'annexe aux comptes annuels et au budget.

Rapports sur l'état des finances

Adaptée aux normes en usage dans l'économie privée, la structure modulaire des rapports permettra aux divers milieux intéressés d'acquérir rapidement une vue d'ensemble de l'état de la fortune, des finances et des revenus de la Confédération et de trouver, si nécessaire, les détails désirés.

Promotion d'un pilotage administratif axé sur la gestion d'entreprise et la transparence des coûts

Le NMC vise, par le biais d'une série de mesures, à allouer les ressources de manière plus efficace et à accroître la marge de manœuvre des unités administratives. Sont ainsi prévus des assouplissements dans la spécification des crédits, la délégation aux offices concernés de la responsabilité de gérer les crédits, ainsi que la facturation interne des prestations. L'acquisition de prestations auprès d'autres unités administratives doit, pour certaines prestations définies selon des critères précis (prestations portant sur un montant élevé, ayant un caractère commercial, clairement imputables et susceptibles d'être influencées par le bénéficiaire), toujours avoir une incidence sur les crédits. Une comptabilité analytique, axée sur les besoins spécifiques des unités administratives, sert de base pour déterminer les coûts. Les départements déterminent, en accord avec l'Administration des finances, le type de comptabilité analytique que les unités administratives doivent tenir. Chaque unité de l'administration doit être en mesure de déterminer les coûts occasionnés par des tâches et des projets donnés. Il s'agit là d'une condition importante de la sensibilisation aux coûts au sein de l'administration.

Unités saisies/objet du compte annuel

Le champ d'application de la loi sur les finances de la Confédération est très proche de celui de la loi sur l'organisation du gouvernement et de l'administration (LOGA; RS 172.010) et l'ordonnance sur l'organisation du gouvernement et de l'administration (OLOGA; RS 172.010.01). Dans le détail, le budget et les comptes de la Confédération englobent les unités suivantes (art. 2 LFC):

a. l'Assemblée fédérale et les services du Parlement;
b. les tribunaux fédéraux ainsi que les commissions de recours et d'arbitrage;
c. le Conseil fédéral;
d. les départements et la Chancellerie fédérale;
e. les secrétariats généraux, groupements et offices;
f. les unités administratives de l'administration fédérale décentralisée qui n'ont pas de comptabilité propre.

Les comptes des unités de l'administration fédérale décentralisée et des Fonds de la Confédération ne font pas partie du budget et des comptes de la Confédération. Ces comptes font partie du compte d'Etat lorsqu'ils doivent être approuvés par l'Assemblée fédérale (comptes spéciaux). Les comptes spéciaux suivants sont présentés dans le cadre du budget: le domaine des écoles polytechniques fédérales (domaine des EPF), la Régie fédérale des alcools (RFA), le Fonds pour les grands projets ferroviaires (fonds FTP) et le fonds d'infrastructure pour le trafic d'agglomération,

Bilan

1 Actif

10 Patrimoine financier

100 Liquidités et placements à court terme

101 Créances

102 Placements financiers à court terme

104 Comptes de régularisation actifs

107 Placements financiers à long terme

109 Créances sur fonds affectés enregistrés sous les capitaux de tiers

14 Patrimoine administratif

140 Immobilisations corporelles

141 Stocks

142 Immobilisations incorporelles

144 Prêts

145 Participations

2 Passif

20 Capitaux de tiers

200 Engagements courants

201 Engagements financiers à court terme

204 Comptes de régularisation passifs

205 Provisions à court terme

206 Engagements financiers à long terme

207 Engagements envers des comptes spéciaux

208 Provisions à long terme

209 Engagements envers des fonds affectés enregistrés sous les capitaux de tiers

29 Capital propre

290 Fonds affectés enregistrés sous le capital propre

291 Fonds spéciaux

292 Réserves provenant d'enveloppes budgétaires

295 Réserves liées au retraitement

296 Réserves liées à la réévaluation

298 Autre capital propre

299 Excédent/découvert du bilan

Compte de résultats

3 Charges

30 Charges de personnel

31 Charges de biens et services et charges d'exploitation

32 Charges d'armement

33 Amortissements du patrimoine administratif

34 Charges financières

35 Attributions à des fonds affectés enregistrés sous les capitaux de tiers

36 Charges de transfert

38 Charges extraordinaires

4 Revenus

40 Revenus fiscaux

41 Patentes et concessions

42 Compensations

43 Revenus divers

44 Revenus financiers

45 Prélèvement de fonds affectés enregistrés sous les capitaux de tiers

48 Revenus extraordinaires

Compte des investissements

5 Dépenses d'investissement

50 Immobilisations corporelles et stocks

52 Immobilisations incorporelles

54 Prêts

55 Participations

56 Contributions à des investissements

58 Dépenses d'investissement extraordinaires

59 Report au bilan

6 Recettes d'investissement

60 Vente d'immobilisations corporelles

62 Vente d'immobilisations incorporelles

64 Remboursement de prêts

65 Vente de participations

66 Remboursement de contributions à des investissements

68 Recettes d'investissement extraordinaires

69 Report au bilan

le réseau des routes nationales ainsi que les routes principales dans les régions de montagne et les régions périphériques (fonds d'infrastructure).

Plan comptable général de la Confédération

Le plan comptable général de la Confédération comprend le bilan (actif, passif), le compte de résultats (charges, revenus) et le compte des investissements (recettes et dépenses d'investissement). Les explications de la page suivante sont présentées selon la structure du plan comptable général.

Principes de comptabilisation

Nous vous présentons ci-après les principes de comptabilisation relatifs aux différents postes du bilan, du compte de résultats et du compte des investissements dans la structure du plan comptable général.

Bilan: actif

10 Patrimoine financier

100 Liquidités et placements à court terme

Les liquidités comprennent, outre les disponibilités, les comptes postaux et bancaires. Les placements à court terme sont des placements d'une durée totale inférieure à 90 jours.

101 Créances

Sous créances sont comptabilisées les créances fiscales et douanières, les comptes courants avec solde débiteur et les autres créances résultant de ventes et de prestations de services. Les réévaluations des créances figurent également dans ce poste à titre de diminutions des actifs (ducroire).

102 Placements financiers à court terme

Les placements financiers à court terme regroupent des titres à taux fixe et à taux variable, des papiers escomptables, d'autres titres ainsi que des dépôts à terme et des prêts d'une durée jusqu'à un an.

104 Comptes de régularisation d'actifs

Tous les actifs résultants de la délimitation dans le temps d'intérêts et de disagios ainsi que d'autres délimitations figurent dans ce poste.

107 Placements financiers à long terme

Les placements financiers à long terme regroupent des titres à taux fixe et à taux variable, des papiers escomptables et d'autres titres ainsi que des dépôts à terme, des prêts et d'autres placements financiers assortis d'une échéance supérieure à un an.

109 Créances envers des fonds affectés enregistrés sous les capitaux de tiers

Ce groupe de comptes présente les excédents de dépenses provenant de fonds affectés enregistrés sous les capitaux de tiers. De tels excédents subsistent lorsque les recettes affectées ne suffisent pas à couvrir les dépenses déjà effectuées et que celles-ci doivent être financées après coup.

14 Patrimoine administratif

140 Immobilisations corporelles

Les immobilisations corporelles réunissent le mobilier, les machines, les véhicules, les équipements et l'informatique. Elles comprennent également les infrastructures en construction, les immeubles et les acomptes versés pour des immobilisations corporelles ainsi que les dépenses activables consacrées aux routes nationales qui appartiennent à la Confédération.

141 Stocks

Dans ce poste sont comptabilisés les stocks d'achats ou de production propre (produits finis et semi-finis, ainsi que les encours de production).

142 Immobilisations incorporelles

Les immobilisations incorporelles sont des licences, des brevets, des droits et des logiciels.

144 Prêts

Il s'agit de prêts que la Confédération accorde à des tiers dans le cadre de l'exécution de ses tâches.

145 Participations

Il s'agit de participations que la Confédération a acquises dans des entreprises tierces dans le cadre de l'exécution de ses tâches.

Bilan: passif

20 Capitaux de tiers

200 Engagements courants

Ils comprennent les comptes courants avec solde créancier et les engagements résultant de ventes et de prestations de services.

201 Engagements à court terme

Ce poste comprend les engagements d'une durée d'un an au plus dans les domaines des banques, du marché monétaire et des assurances sociales de la Confédération.

204 Comptes de régularisation de passifs

Tous les passifs résultants de la délimitation dans le temps d'intérêts, d'agios, d'impôts anticipés ainsi que d'autres délimitations figurent dans ce poste.

205 Provisions à court terme

Ce poste regroupe les provisions à court terme destinées à couvrir les coûts de restructurations attendus en un an et les prestations versées aux employés ainsi que les provisions à court terme constituées pour couvrir les frais liés à des actions en justice ou financer des prestations de garantie. L'événement (cause) qui requiert la constitution de provisions s'est produit dans le passé.

206 Engagements financiers à long terme

Les engagements financiers à long terme concernent les dettes, assorties d'une échéance supérieure à un an, liées à des bons du Trésor ou à des emprunts, ainsi que les dettes envers les assurances sociales ou les entreprises de la Confédération et les tiers. Figurent également dans ce poste les fonds de tiers utilisés pour financer des projets d'investissement.

207 Engagements envers des comptes spéciaux
Il s'agit d'engagements contractés envers le fonds pour les grands projets ferroviaires ou les Ecoles polytechniques fédérales, ainsi qu'envers le fonds d'infrastructure.

208 Provisions à long terme
Ce poste regroupe les provisions destinées à couvrir les paiements échus dans un délai de plus d'un an (cf. position 205).

209 Engagements envers des fonds affectés enregistrés sous les capitaux de tiers
Il s'agit d'excédents de recettes de financements spéciaux et de soldes de fonds spéciaux enregistrés sous capitaux de tiers.

29 Capital propre
290 Fonds affectés enregistrés sous le capital propre
Ce poste comptabilise le solde (excédents de dépenses ou de recettes) des fonds affectés enregistrés sous le capital propre (p. ex. financement spécial «circulation routière»).

291 Fonds spéciaux
Les soldes des différents fonds spéciaux sont inscrits dans ce poste sous le capital propre.

292 Réserves provenant d'enveloppes budgétaires
l s'agit des réserves des unités administratives appliquant la GMEB. Ces réserves sont subdivisées en réserves générales et réserves affectées.

295 Réserves liées au retraitement
Les différences de valeurs issues de la réévaluation des chiffres du bilan d'ouverture 2007 sont comptabilisées à titre de réserves. Ces réserves ont été comptabilisées dans le découvert du bilan en 2008.

296 Réserves liées à la réévaluation
Ces réserves sont constituées par les écarts positifs résultant des examens périodiques de la valeur des éléments du patrimoine.

298 Autre capital propre
Les éventuelles différences provenant de l'imputation des prestations avec incidence sur les crédits sont inscrites sous autre capital propre.

299 Excédent/découvert du bilan
Les pertes sont inscrites au titre de découvert du bilan et les profits au titre d'excédent du bilan.

Compte de résultats: charges

30 Charges de personnel
Les charges de personnel englobent les dédommagements destinés aux parlementaires et aux autorités, la rétribution du personnel du Conseil fédéral, des employés de l'administration fédérale et du personnel local du DFAE. Sont également saisies sous les charges de personnel les cotisations de l'employeur aux assurances sociales, les prestations de l'employeur pour les mises à la retraite anticipée, la formation et le perfectionnement, les facilités accordées au personnel ainsi que les dépenses en relation avec le recrutement de personnel.

31 Charges de biens et services et charges d'exploitation
Les charges de biens et services et les charges d'exploitation englobent les charges de matériel et de marchandises, les charges de loyer, les charges d'exploitation pour les immeubles, les charges informatiques, les charges de conseil et les charges d'exploitation (y compris celles de l'armée).

32 Charges d'armement
Au titre des charges d'armement sont enregistrés les études de projets, les essais et les préparatifs d'achats de matériel d'armement, les besoins annuels en nouveau matériel de l'armée et en matériel de remplacement visant à maintenir l'état de préparation matériel et la puissance de combat de l'armée ainsi que les nouvelles acquisitions en temps utile et selon les besoins de matériel d'armement pour l'armée.

33 Amortissements
Les amortissements comprennent la diminution de valeur annuelle des immobilisations corporelles et incorporelles.

34 Charges financières
Les charges financières englobent les intérêts, la réduction des valeurs de mise en équivalence, les pertes de change sur les titres et les stocks de devises, les autres pertes comptables sur le patrimoine administratif et financier, les charges pour la couverture des risques de change, le disagio sur les instruments financiers ainsi que les charges pour l'obtention de capitaux.

35 Attributions à des fonds affectés enregistrés sous les capitaux de tiers
L'éventuel excédent annuel de revenus provenant des revenus affectés, déduction faite des dépenses correspondantes, est inscrit à titre d'attributions à des fonds affectés enregistrées sous les capitaux de tiers.

36 Charges de transfert
Les charges de transfert englobent les quotes-parts de tiers aux recettes de la Confédération, les dédommagements à des collectivités publiques, les contributions à des propres institutions, à des tiers et aux assurances sociales ainsi que les réévaluations de charges de transfert. Il s'agit notamment des réévaluations de prêts et de participations du patrimoine administratif ainsi que de l'amortissement annuel intégral des contributions à des investissements.

38 Charges extraordinaires
Sous les charges extraordinaires sont regroupées toutes les dépenses considérées comme extraordinaires conformément à la définition du frein à l'endettement.

Compte de résultats: revenus

40 Revenus fiscaux

Les revenus fiscaux englobent tous les revenus des impôts et des redevances dévolus à la Confédération, les droits de douane ainsi que les revenus des taxes d'incitation.

41 Patentes et concessions

Sous les patentes et concessions sont enregistrés la part de la Confédération au bénéfice net de la Régie fédérale des alcools, les versements de la Banque nationale suisse ainsi que les revenus des concessions – notamment radio, télévision et réseaux de radiocommunications ainsi que la part de la Confédération à la redevance hydraulique – ainsi que les revenus éventuels issus de la modification de la circulation de la monnaie.

42 Compensations

Sous les compensations sont enregistrés la taxe d'exemption de l'obligation de servir, les émoluments administratifs, les redevances d'utilisation et les revenus des prestations ainsi que les revenus des ventes.

43 Revenus divers

Les revenus divers englobent le revenu des immeubles, les gains comptables tirés de la vente d'immobilisations corporelles et incorporelles, l'inscription à l'actif de prestations propres, la réinscription à l'actif d'immobilisations corporelles ainsi que les revenus de fonds de tiers.

44 Revenus financiers

Les revenus financiers comprennent les revenus des intérêts et des participations ainsi que l'augmentation des valeurs de mise en équivalence, les bénéfices de cours sur les titres et les devises, les autres gains comptables sur le patrimoine administratif et financier ainsi que l'agio sur les instruments financiers.

45 Prélèvement de fonds affectés enregistrés sous les capitaux de tiers

L'éventuel excédent annuel de charges provenant des dépenses affectées, déduction faite des revenus correspondants, est inscrit à titre de prélèvements de fonds affectés enregistrés sous les capitaux de tiers.

48 Revenus extraordinaires

Sous les revenus extraordinaires sont enregistrés tous les revenus qui sont considérés comme extraordinaires conformément à la définition du frein à l'endettement.

Compte des investissements: dépenses d'investissement

Les dépenses d'investissement sont inscrites dans le compte des investissements, puis reportées et inscrites à l'actif du bilan au titre du patrimoine administratif.

50 Immobilisations corporelles et stocks

Sous les immobilisations corporelles et les stocks sont enregistrées les dépenses pour l'acquisition d'immeubles, de mobilier, de machines, de véhicules, d'installations, d'informatique et de stocks ainsi que les dépenses activables consacrées aux routes nationales, dans la mesure où l'objet en question présente une utilité sur plusieurs années et que sa valeur dépasse les 5000 francs (100 000 francs pour les immeubles et les routes nationales).

52 Immobilisations incorporelles

Sous les immobilisations incorporelles sont enregistrées les dépenses pour l'acquisition de logiciels et d'autres immobilisations incorporelles, dans la mesure où le bien en question présente une utilité sur plusieurs années et que sa valeur dépasse 100 000 francs.

54 Prêts

Ce poste englobe les dépenses pour l'octroi de prêts à des institutions propres, à des collectivités publiques et à des tiers pour l'accomplissement d'une tâche publique.

55 Participations

Le poste participations englobe les dépenses pour l'acquisition de participations qui permettent à la Confédération d'accomplir une tâche publique.

56 Contributions à des investissements

Sous les contributions à des investissements sont enregistrées les dépenses pour l'octroi de contributions à des institutions propres, à des collectivités publiques et à des tiers pour la mise en place d'immobilisations corporelles avec une utilité sur plusieurs années. Les contributions à des investissements sont intégralement réévaluées au cours de l'année de leur octroi sur les charges de transfert.

58 Dépenses d'investissement extraordinaires

Sous les dépenses d'investissement extraordinaires sont enregistrées toutes les dépenses pour des investissements qui sont considérées comme extraordinaires selon la définition du frein à l'endettement.

59 Report au bilan

Toutes les dépenses d'investissement des groupes de comptes 50 à 58 sont inscrites à l'actif du bilan par le biais de ce groupe de comptes.

Compte des investissements: recettes d'investissement

Les recettes d'investissement sont inscrites dans le compte des investissements, puis font l'objet d'un report dans le patrimoine administratif du bilan. Les gains ou les pertes comptables sont comptabilisés dans le compte de résultats.

60 Vente d'immobilisations corporelles

Ce poste englobe les revenus de la vente d'immobilisations corporelles telles que des immeubles, des machines, du mobilier et des véhicules.

62 Vente d'immobilisations incorporelles

Sous ce poste sont enregistrés les revenus de la vente de logiciels et d'autres immobilisations incorporelles.

64 Remboursement de prêts
Ce poste comprend les recettes du remboursement partiel ou intégral de prêts dans le patrimoine administratif. Si un prêt ne peut pas être remboursé intégralement, la partie non recouvrable du prêt est portée à la charge du compte de résultats, pour autant que des réévaluations n'aient pas déjà été effectuées à ce titre.

65 Vente de participations
Sous ce poste sont enregistrés les revenus de l'aliénation de participations.

66 Remboursement de contributions à des investissements
Les recettes provenant du remboursement de contributions à des investissements à la suite d'un changement d'affectation sont comptabilisées sous ce poste. Le remboursement des contributions à des investissements entraîne toujours un gain comptable correspondant dans le compte de résultats, étant donné que ces contributions font l'objet d'une réévaluation de 100 % l'année de leur versement.

68 Recettes d'investissement extraordinaires
Sous les recettes d'investissement extraordinaires sont enregistrées toutes les recettes de la vente de patrimoine administratif considérées comme extraordinaires conformément à la définition du frein à l'endettement.

69 Report au bilan
Pour les recettes d'investissement des groupes de comptes 60 à 68, les valeurs correspondantes du patrimoine administratif au bilan sont passées par pertes et profits par le biais de ce groupe de comptes.

Modification des principes comptables

Aucune modification des principes comptables n'est à signaler par rapport au budget 2010.

Méthodes d'amortissement

Amortissements planifiés

Les immobilisations corporelles et incorporelles sont amorties de manière linéaire sur les périodes suivantes en fonction de la durée d'utilisation estimée à la charge du compte de résultats:

Biens-fonds	aucun amortissement
Routes nationales (selon le type de construction)	10 – 50 ans
Bâtiments	10 – 50 ans (durées d'utilisation variables selon le type et l'affectation du bâtiment)
Installations d'exploitation/de stockage, machines	4 – 7 ans
Mobilier, véhicules	4 – 12 ans
Informatique	3 - 7 ans
Logiciels (achat, licences, propres développements)	3 ans ou durée d'utilisation légale
Licences, brevets, droits contractuelle	durée d'utilisation

Exemples de durées d'amortissement:

Mobilier
- petits serveurs 3 ans
- installations du réseau 7 ans
- mobilier 10 ans
- voitures de tourisme 4 ans

Bâtiments
- Bâtiments administratifs 40 ans
- Bâtiments des douanes 30 ans
- Aménagements spéciaux 10 ans

Routes nationales
- terminées avant le 1.1.2008 30 ans
- terminées après le 1.1.2008
- – voies de circulation 30 ans
- – tunnels 50 ans
- – ouvrages d'art 30 ans
- – installations électromécaniques 10 ans

Les contributions à des investissements sont amorties intégralement à la charge du compte de résultats au cours de l'année de leur octroi.

Amortissements non planifiés et réévaluations

La valeur de tous les biens patrimoniaux est réexaminée chaque année. Si l'on dispose d'indicateurs de perte de valeur, on procède à des calculs de valeur et, le cas échéant, des amortissements spéciaux à la charge du compte de résultats.

Types de crédits, enveloppes budgétaires et instruments de gestion budgétaire

L'Assemblée fédérale dispose de différents instruments 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 concernent un exercice comptable, ainsi que les crédits d'engagement et les plafonds des dépenses (enveloppes budgétaires) portant sur plusieurs années, qui permettent de gérer des projets d'une longueur correspondante. Pour les explications relatives aux instruments de gestion budgétaire, se reporter au tome 2B, ch. 11.

2 Principes de l'établissement du budget et de la présentation des comptes

Principes de l'établissement du budget

L'établissement du *budget et des suppléments au budget* se fonde sur les principes suivants:

a. *Règle du produit brut*: les charges et les revenus ainsi que les dépenses et les recettes d'investissement sont présentés séparément, sans compensation réciproque. L'AFF peut ordonner des exceptions dans des cas particuliers, d'entente avec le Contrôle fédéral des finances.

b. *Principe de l'universalité*: l'ensemble des charges, des revenus, des dépenses et des recettes d'investissement sont portés au budget. Ils ne sauraient être comptabilisés directement sur des provisions et des financements spéciaux.

c. *Principe de l'annualité:* l'année budgétaire correspond à l'année civile. Les crédits non utilisés deviennent caducs à la fin de l'année budgétaire.

d. *Principe de la spécialité:* les charges et les revenus ainsi que les dépenses d'investissement 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. L'Administration des finances décide de la structure des crédits dans le projet de message après avoir consulté le département responsable. 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, l'une de celles-ci, désignée comme unité administrative responsable, est chargée d'en établir le budget total.

Principes de la présentation des comptes

Les principes de la présentation des comptes s'appliquent par analogie à ceux du budget et des suppléments au budget:

a. *Importance relative*: toutes les informations nécessaires à une évaluation complète de l'état de la fortune, des finances et des revenus doivent être publiées.

b. *Clarté*: ces informations doivent être claires et compréhensibles pour le lecteur.

c. *Continuité*: les principes régissant l'établissement du budget ainsi que la tenue et la présentation des comptes doivent, si possible, être maintenus tels quels sur une longue période.

d. *Règle du produit brut*: le principe budgétaire du produit brut doit également être appliqué au compte.

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, LFC). La Confédération n'applique pas l'intégralité de ces normes: des exceptions ciblées peuvent être prévues pour les cas spécifiques à la Confédération, où l'application des normes IPSAS ne laisse aucune marge de manœuvre. Ces écarts par rapport au normes IPSAS figurent dans l'annexe 2 de l'OFC.

Ces écarts par rapport au normes IPSAS figurent dans l'annexe 2 de l'OFC. Toutes les différences par rapport aux normes IPSAS et leurs conséquences financières sont expliquées ci-dessous.

Différences par rapport aux normes IPSAS

Aucun changement n'est à signaler par rapport à 2010.

Différence: le versement d'acomptes pour l'achat de marchandises, de matériel d'armement et de prestations de service est comptabilisé non pas au titre d'opération de bilan, mais à celui de charge.

Justification: pour des motifs liés aux dispositions légales applicables aux crédits, les acomptes sont comptabilisés par le biais du compte de résultats. Cette opération correspond à une couverture anticipée de charges futures.

Conséquence: la comptabilisation des transactions ne répond pas au principe de la comptabilité d'exercice. Les charges sont portées au compte de résultats lors du paiement anticipé et non pas au moment où la prestation est fournie.

Différence: les revenus provenant de l'impôt fédéral direct sont comptabilisés au moment du versement par les cantons des parts de la Confédération (cash accounting).

Justification: au moment de la clôture du compte annuel, les informations requises pour une comptabilisation selon le principe de la comptabilité d'exercice ne sont pas disponibles.

Conséquence: une comptabilisation répondant au principe de la comptabilité d'exercice n'est pas possible.

Différence: les revenus provenant de la taxe d'exemption de l'obligation de servir sont comptabilisés au moment de leur versement par les cantons (cash accounting).

Justification: au moment de la clôture du compte annuel, les informations requises pour une comptabilisation selon le principe de la comptabilité d'exercice ne sont pas disponibles.

Conséquence: une comptabilisation répondant au principe de la comptabilité d'exercice n'est pas possible.

Différence: En dérogation de la norme IPSAS 25, les opérations du bilan concernant les engagements pris en matière de prévoyance et les autres prestations à long terme destinées aux employés sont publiés dans l'annexe aux comptes annuels, à titre d'engagements conditionnels.

Justification: certaines questions n'étant pas résolues en ce qui concerne le refinancement des caisses de pensions de plusieurs établissements de la Confédération, les engagements en faveur de la prévoyance professionnelle ne sont pas inscrits au bilan.

Conséquence: la variation des engagements en matière de prévoyance professionnelle et d'autres prestations à long terme destinées aux employés n'est pas prise en considération dans le compte de résultats. Ces engagements n'apparaissent pas au bilan, c'est pourquoi le montant indiqué pour le découvert du bilan est trop bas.

Différence: la comptabilisation de la commission provenant de la retenue d'impôt UE et revenant à la Suisse a lieu selon le principe de l'encaisse (cash accounting).

Justification: au moment de la clôture du compte annuel, les informations requises pour une comptabilisation selon le principe de la comptabilité d'exercice ne sont pas disponibles.

Conséquence: une comptabilisation répondant au principe de la comptabilité d'exercice n'est pas possible.

Différence: l'agio et le disagio sur les emprunts de la Confédération sont comptabilisés conjointement en tant que charges ou diminution de charges.

Justification: les agios et disagios étant difficiles à budgétiser, ils sont comptabilisés sur la base des montant nets dans le compte de résultats.

Conséquence: dans le compte de résultats, les variations des agios et des disagios sont indiquées sur la base des montants nets. Dans le bilan, en revanche, elles sont comptabilisées en termes bruts.

Différence: outre la trésorerie et les équivalents de trésorerie, le tableau des flux de fonds présente également les créances et les engagements courants.

Justification: le fonds résulte des exigences du frein à l'endettement.

Conséquence: outre les paiements, la notion de dépenses comprend également les charges relatives aux créanciers. Il en va de même pour les recettes, qui englobent également les bonifications des montants dus par les débiteurs.

Différence: le compte de financement ne fait aucune distinction entre l'activité d'exploitation et celle d'investissement.

Justification: pour indiquer les soldes nécessaires au calcul des exigences du frein à l'endettement, ces deux niveaux d'activités sont réunis.

Conséquence: pas d'indication du cash-flow, ni d'indicateurs similaires.

Différence: pas d'inscription à l'actif du matériel d'armement, même si celui-ci répond aux conditions définies en la matière.

Justification: contrairement aux constructions militaires, le matériel d'armement n'est pas inscrit à l'actif. Cette solution s'apparente aux règles comptables appliquées par le FMI (GFSM2001).

Conséquence: les charges liées au matériel d'armement portent sur l'acquisition et non sur la période d'utilisation.

Différence: l'information sectorielle selon les groupes de tâches est présentée non pas dans l'optique du compte de résultats, mais dans celle du financement.

Justification: en raison du frein à l'endettement, la gestion globale des finances de la Confédération est axée en priorité sur le financement. Les charges sans incidences financières telles que les amortissements ne sont donc pas prises en considération dans les informations par groupes de tâches. En revanche, les dépenses d'investissement sont comptabilisées conjointement aux dépenses courantes.

Conséquence: la dépréciation totale de la valeur dans chaque groupe de tâches n'est pas indiquée, étant donné que les charges sans incidences financières ne sont pas prises en considération. Pour un volume d'investissements demeurant relativement constant, les différences entre le compte de résultats et le compte de financement restent limitées.

Différence: dans l'information sectorielle, les valeurs du bilan ne sont pas classées par groupe de tâches.

Justification: l'information sectorielle selon les normes IPSAS porte tant sur le bilan que sur le compte de résultats. Etant donné l'importance de la redistribution des fonds qui caractérise les finances fédérales, classer les valeurs du bilan par groupe de tâches ne serait guère approprié.

Conséquence: les actifs et engagements ne sont pas présentés en proportion de leur part dans les groupes de tâches.

Autres remarques

En fonction des informations disponibles, certaines opérations ne peuvent pas être comptabilisées intégralement pour l'exercice concerné, les bases nécessaires pour une telle délimitation dans le temps n'étant pas suffisamment fiables. C'est pourquoi aucun poste n'apparaît au bilan pour les cas suivants:

- *Produit de la TVA*: les recettes réalisées d'octobre à décembre sont comptabilisées et encaissées l'année suivante. Bien qu'elle porte sur 12 mois, leur comptabilisation dans le compte de résultats ne concorde pas avec l'année civile.

- *Coopération au développement:* la Confédération peut s'engager pour plusieurs années à participer financièrement à des projets de coopération. Le crédit total nécessaire à la réa-

lisation d'un projet de plusieurs années est sollicité pour la période à laquelle l'engagement a été pris. Cette contribution financière est ainsi comptabilisée la première année comme ayant entièrement une incidence sur les charges. Les tranches requises annuellement (diminution de valeur effective) sont portées au bilan.

Normes complémentaires

Dans les cas où il n'existe pas de normes IPSAS, les normes complémentaires suivantes sont applicables (annexe 2 OFC, RS *611.01):*

Objet: évaluation générale des instruments financiers.

Norme: directives de la Commission fédérale des banques sur les dispositions des art. 23 à 27 de l'ordonnance du 14.12.1994 sur les banques (DEC-CFB), état au 25.3.2004.

Objet: postes stratégiques dans le domaine des instruments financiers dérivés.

Norme: ch. 23b DEC-CFB, état au 31.12.1996.

Objet: évaluation des immobilisations incorporelles.

Norme: norme comptable internationale IAS 38, immobilisations incorporelles, état au 31.3.2004.

Normes publiées, mais non encore appliquées

Au moment de l'établissement du budget (31.07.2010), de nouvelles normes IPSAS ont été publiées, qui n'entreront en vigueur qu'ultérieurement.

- Nouvelle norme IPSAS 27: *agriculture*. Fondée sur la norme IAS 41, elle entrera en vigueur le 1er avril 2011. Elle concerne le traitement et la présentation comptables des activités agricoles. Il semble actuellement que cette norme n'aura pas de répercussion notable sur le compte de la Confédération.

- Nouvelles normes IPSAS 28, 29 et 30: *instruments financiers*. Fondées sur les normes IAS 32, IAS 39 et IFRS 7, elles entreront en vigueur le 1er janvier 2013, remplaçant la norme IPSAS 15. Les principales différences qu'elles présentent par rapport aux normes IAS/IFRS concernent les garanties financières et les prêts accordés à des conditions avantageuses. Leurs répercussions sur le compte de la Confédération ne peuvent pas encore être évaluées de manière suffisamment sûre.

- Nouvelle norme IPSAS 31: *Intangible Assets* (immobilisations incorporelles). Fondée sur la norme IAS 38, elle entrera en vigueur le 1er avril 2011. Elle concerne le traitement comptable des immobilisations incorporelles. Le droit de l'Etat de percevoir des impôts n'est toutefois pas considéré comme une immobilisation incorporelle. Il semble actuellement que cette norme n'aura pas de répercussion notable sur le compte de la Confédération.

Différences par rapport aux principes budgétaires

Les dispositions ci-après de la loi sur les finances de la Confédération (LFC) ou de l'ordonnance sur les finances de la Confédération (OFC) permettent, dans certains cas isolés et fondés, de s'écarter des principes budgétaires:

- En règle générale, un projet est financé par une seule unité administrative. *En vertu de l'art. 57, al. 4, LFC,* le Conseil fédéral peut toutefois prévoir des exceptions.

- Conformément à *l'art. 19, al. 1, let. a, OFC,* l'Administration des finances peut, en accord avec le Contrôle des finances, accorder des dérogations à la règle du produit brut dans des cas d'espèce.

- *L'art. 30 OFC* habilite l'Administration des finances, dans des cas justifiés, à autoriser la compensation, dans le crédit correspondant, du remboursement de charges ou de dépenses d'investissement remontant aux exercices antérieurs.

- L'Administration des finances accorde cette autorisation si les conditions prévues par *l'art. 63, al. 2 OFC* sont remplies.

Des exceptions aux principes budgétaires ont été autorisées dans certains cas isolés sur la base des dispositions ci-dessus.

3 Risques et gestion des risques

La Confédération est exposée à différents types de risques. Ces risques, liés à un environnement de plus en plus complexe caractérisé par des interdépendances croissantes, à l'externalisation de tâches de la Confédération, à l'exigence d'accroître l'efficacité en matière de prestations et à celle d'assurer une gestion responsable des affaires administratives, à un catalogue de tâches très diversifiées ainsi qu'aux restrictions budgétaires, placent la Confédération devant de nouveaux défis. La politique définie en décembre 2004 en matière de risques jette les bases de la gestion des risques au sein de la Confédération. Elle se fonde sur une approche systématique des divers risques auxquels l'administration fédérale est exposée et décrit les instruments et mesures permettant de répertorier, d'évaluer, de maîtriser et de surveiller les risques potentiels. Elle met l'accent sur les conséquences financières des risques encourus.

Situation de la Confédération en matière de risques

Sont considérés comme risques les principales conséquences négatives financières ou non-financières d'événements et de développements liés à l'atteinte des objectifs et à l'exécution des tâches de l'administration fédérale.

D'une part, la Confédération peut subir des dommages causés à son patrimoine. Comme pour les entreprises privées, le risque de liquidités et le risque de marché jouent un rôle majeur dans le cas de la Confédération. D'autre part, elle doit faire face à des risques liés aux questions de responsabilité assumée vis-à-vis de tiers ou par des organisations chargées d'accomplir des tâches de droit public pour le compte de la Confédération.

La Confédération répond des dommages causés dans ce cadre par les personnes chargées directement de tâches de droit public (employés de l'administration fédérale, par ex.). La Confédération est également responsable lorsque des dommages-intérêts sont réclamés pour violation du devoir de surveillance. Sont aussi considérés comme source de risques les événements naturels, l'informatique et le contexte politique.

Gestion des risques

La mise en œuvre du processus de gestion des risques et l'aide aux unités administratives sont assurées par l'emploi centralisé d'un logiciel de gestion des risques pour l'ensemble de l'administration fédérale. Les risques sont répertoriés selon leurs causes et leurs effets. L'évaluation des risques se fonde sur les conséquences et le degré de probabilité. Les départements et la Chancellerie fédérale ont toute latitude dans la mise en œuvre de la politique en matière de risques. Le DFF coordonne l'établissement des rapports annuels avec la Chancellerie fédérale et les départements concernés. La responsabilité principale de la gestion des risques incombe au Conseil fédéral.

Les rapports sont livrés à la fin de l'année civile. Ils couvrent les domaines suivants:

- risques financiers et économiques;
- risques juridiques;
- risques objectifs, techniques, élémentaires;
- risques découlant de personnes ou de l'organisation;
- risques technologiques et naturels;
- risques sociaux et politiques.

Instruments et mesures de la gestion des risques

Des systèmes de pilotage et de contrôle sont utilisés pour surveiller et gérer les risques. Ces systèmes peuvent relever de l'organisation (par ex. principe du double contrôle), du personnel (par ex. cours de perfectionnement) ou de la technique (par ex. protection contre les incendies). L'efficacité des systèmes de gestion et de contrôle, qui font partie intégrante des processus de travail, est examinée et développée en permanence. Ces systèmes comprennent notamment un processus uniforme de planification, de budgétisation et de controlling.

Les risques identifiés sont recensés et analysés. Les risques isolés importants font l'objet d'une surveillance spécifique. En outre, des possibilités de modifications légales et d'accords contractuels sont examinées et mises en œuvre en vue de diminuer les risques.

Le Conseil fédéral prend les mesures permettant de protéger la fortune de la Confédération, de garantir l'utilisation adéquate des fonds, de prévenir ou de déceler des erreurs et des irrégularités ainsi que d'assurer la régularité de la présentation des comptes et la fiabilité des rapports.

La Confédération est en principe son propre assureur. Les cas possibles de sinistres et les risques en matière de responsabilité ne sont qu'exceptionnellement couverts par des assurances tierces.

La gestion des urgences, la gestion des crises et la gestion de la continuité ainsi qu'un système de contrôle interne (SCI) font partie intégrante de la gestion des risques. Les principaux risques que ces systèmes permettent d'identifier sont traités dans le cadre de la gestion des risques.

Publication des risques

La publication des risques dans les rapports sur les finances diffère selon le type de risque. On distingue plusieurs niveaux de risques en fonction du degré de probabilité:

- Les risques déjà survenus, car liés à des événements du passé, et qui entraîneront probablement une sortie de fonds au cours des exercices comptables suivants, sont considérés comme des engagements et des provisions à inscrire au bilan.

- 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 remplissent les critères fixés en matière d'engagement conditionnel ou qui requièrent la constitution d'une provision puissent être recensés dans leur totalité et être pris en considération dans les comptes annuels.

4 Exigences du frein à l'endettement

mio CHF		Compte 2009	Budget 2010	Budget 2011	Ecart p. r. au B 2010 val. abs.	%
1	Recettes totales	67 973	58 208	61 943	3 735	6,4
2	Recettes extraordinaires	7 024	–	–		
3	Recettes ordinaires [3=1-2]	60 949	58 208	61 943	3 735	6,4
4	Facteur conjoncturel	1,018	1,042	1,013		
5	**Plafond des dépenses totales** (art. 13 LFC) [5=3x4]	**62 046**	**60 653**	**62 748**	**2 095**	**3,5**
6	Excédent conjoncturel requis/déficit autorisé [6=3-5]	-1 097	-2 445	-805		
7	Dépenses extraordinaires (art. 15 LFC)	–	431	1 998		
8	Stratégie de réduction du déficit (art. 66 LFC)	–	–	–		
9	Abaissement du plafond des dépenses totales (art. 17 LFC, découvert du compte de compensation)	–	–	–		
10	Abaissement du plafond des dépenses totales (art. 17b, nouv., LFC, découvert du compte d'amortissement)	–	–	–		
11	Abaissement du plafond des dépenses totales (art. 17c, nouv., LFC, économies à titre préventif)	–	–	212		
12	**Dépenses maximales autorisées** [12=5+7+8-9-10-11]	**62 046**	**61 084**	**64 534**	**3 450**	**5,6**
13	Dépenses totales selon C / B	58 228	60 668	64 534	3 866	6,4
14	**Ecart** (art. 16 LFC) [14=12-13]	**3 818**	**416**	**0**		

Le frein à l'endettement crée un lien contraignant entre le total des dépenses admissibles et les recettes. Il vise à prévenir les déséquilibres structurels des finances de la Confédération et à empêcher ainsi que la dette de la Confédération n'enregistre une progression chronique en raison de déficits au compte de financement. Le frein à l'endettement se fonde sur une règle des dépenses: seul le montant des recettes encaissées par la Confédération en situation conjoncturelle normale peut être dépensé. Ainsi, l'augmentation ou la diminution des recettes de la Confédération découlant d'une bonne ou d'une mauvaise situation économique ne doit pas avoir d'influence sur les dépenses.

Pour déterminer le volume des dépenses autorisé, soit le plafond des dépenses, il faut corriger les recettes ordinaires d'un facteur conjoncturel. En faisant abstraction des recettes extraordinaires, on empêche que celles-ci soient utilisées pour financer des dépenses ordinaires. Le facteur conjoncturel est un coefficient qui indique la différence entre le produit intérieur brut effectif en termes réels et la tendance du produit intérieur brut en termes réels. Cette dernière indique le produit intérieur brut obtenu dans l'hypothèse où les capacités de production de l'économie sont utilisées normalement.

La méthode statistique de Hodrick et Prescott (filtre HP) s'avère efficace pour calculer la tendance du PIB. Elle permet de décomposer la série temporelle filtrée dans le but d'en extraire une composante tendancielle et d'en éliminer les fluctuations cycliques. Toutefois, la tendance ainsi obtenue est faussée par les données situées à l'extrémité de la série. L'Administration fédérale des finances a modifié la procédure de calcul afin de pallier à ce problème de l'instabilité en fin de période. Elle a ainsi attribué une appréciation moindre aux valeurs actuelles en vue du calcul de la tendance (le filtre HP modifié est disponible sur le site Internet de l'AFF sous la forme d'un fichier Excel add-in).

Concrètement, les facteurs conjoncturels se calculent, pour chaque année particulière, à partir d'une série de 24 valeurs du PIB. Les dernières prévisions du SECO à ce sujet, datant du 8 juin 2010, ont été utilisées comme données de base dans ce cadre. Dans le cas d'une exploitation normale des capacités de production, le facteur conjoncturel est égal à un, dans le cas d'une sous-exploitation, il dépasse un, et dans le cas d'une surexploitation, il est inférieur à un.

Après la récession de 2009, une croissance économique robuste est à nouveau attendue tant pour l'année en cours que pour

l'année budgétaire 2011. En conséquence, le facteur conjoncturel diminue nettement par rapport à 2010. Affichant une valeur de 1,013, il demeure toutefois supérieur à 1, ce qui indique une situation de sous-utilisation des capacités de production de l'économie suisse, en dépit de la poursuite de la reprise économique. Le plafond des dépenses se situe ainsi à un niveau plus élevé que celui des recettes ordinaires attendues. La différence entre les recettes ordinaires et le plafond des dépenses, à hauteur de 0,8 milliard, constitue le *«déficit conjoncturel autorisé»*. Ce montant correspond aux pertes de recettes liées à la sous-utilisation des capacités de production. Le déficit conjoncturel autorisé diminue néanmoins à mesure que progresse le niveau d'utilisation des capacités de production économiques.

La *variation* des recettes ordinaires, du facteur conjoncturel et du plafond des dépenses entre le budget 2010 et le budget 2011 illustre bien la situation: la baisse du facteur conjoncturel de 0,029 (qui implique une hausse du degré d'utilisation des capacités de production de 2,9 points de pourcentage) permet au plafond de dépenses d'augmenter dans des proportions moindres (3,5 %) que les recettes ordinaires (+ 6,4 %). Par conséquent, le déficit conjoncturel autorisé se réduit, passant de 2,4 milliards en 2010 à 0,8 milliard en 2011.

Dans des situations exceptionnelles telles que récessions graves, catastrophes naturelles ou autres événements particuliers (par ex. modifications du modèle comptable, concentrations de paiements liées au système comptable), le plafond des dépenses peut être relevé après l'obtention de la majorité qualifiée dans chacune des deux Chambres. Cette réglementation d'exception garantit l'exécution des tâches de l'Etat.

Pour l'année budgétaire 2011, des dépenses extraordinaires de 1 998 millions sont prévues, dont 850 millions sont destinés au fonds d'infrastructure et 1 148 millions sont versés au titre de la contribution de la Confédération à l'assainissement de la caisse de pensions des CFF. Conformément à la règle du frein à l'endettement, le plafond des dépenses peut être augmenté dans les mêmes proportions.

Cependant, la règle complétant le frein à l'endettement dispose que la Confédération doit amortir ce besoin financier extraordinaire au moyen d'excédents structurels (à savoir par une baisse du plafond des dépenses, cf. ligne 10 du tableau) au cours des six exercices comptables suivants. Ce délai d'amortissement ne courra toutefois qu'à partir du budget 2013. Il est néanmoins possible de prendre, au préalable, des mesures d'économies préventives et de les inscrire au compte d'amortissement (ligne 11). Les économies nécessaires peuvent ainsi être réduites les années suivantes. En 2011, le Conseil fédéral souhaite recourir à cette possibilité en inscrivant au compte d'amortissement l'excédent structurel d'un montant de 212 millions.

S'élevant à 64,5 milliards, les dépenses totales inscrites au budget correspondent, grâce aux économies préventives, aux dépenses maximales autorisées. Par conséquent, *le budget 2011 remplit les exigences posées par le frein à l'endettement.*

62 Explications concernant le budget

Les postes du compte de financement et du compte de résultats (cf. ch. 51 et 52) nécessaires à l'appréciation de l'évolution des finances fédérales sont explicités ci-après.

Les explications se réfèrent principalement au compte de résultats. C'est pourquoi les termes en gras figurant dans la première ligne des tableaux et dans les indications de détail reflètent en général l'optique du compte de résultats. Afin de reconnaître aisément les différences par rapport au compte de financement, les recettes ou les dépenses reflétant l'optique du financement sont indiquées en gras dans la dernière ligne des tableaux. En revanche, les commentaires concernant les contributions à des investissements, les prêts et les participations ainsi que les transactions extraordinaires mettent clairement l'accent sur l'optique du financement. Les écarts importants entre le compte de résultats et le compte de financement sont expliqués dans le texte (voir aussi le tome 3, ch. 6).

1 Impôt fédéral direct

mio CHF	Compte 2009	Budget 2010	Budget 2011	Ecart p. r. au B 2010 val. abs.	Ecart p. r. au B 2010 %
Revenus de l'impôt fédéral direct	**17 877**	**16 485**	**17 547**	**1 062**	**6,4**
Impôt sur le bénéfice net des pers. morales	8 157	7 491	7 414	-77	-1,0
Impôt sur le revenu des personnes physiques	9 877	9 114	10 268	1 154	12,7
Imputation forfaitaire d'impôt	-157	-120	-135	-15	-12,5
Recettes provenant de l'impôt fédéral direct	**17 877**	**16 485**	**17 547**	**1 062**	**6,4**

Les recettes de l'impôt fédéral direct augmentent de quelque 1,1 milliard, soit 6,4 %, par rapport au budget 2010. Mais cette croissance est nettement supérieure à l'évolution réelle: l'estimation des recettes pour le budget 2010 prévoyait encore une forte récession en 2009 et seulement une lente reprise les années suivantes. Mais dans l'intervalle, les recettes des ménages privés notamment ont bien mieux évolué qu'attendu durant l'année de la crise, influençant de manière positive l'évolution de l'impôt sur le revenu des personnes physiques. En tenant compte des estimations actuelles pour l'année en cours, l'impôt sur le revenu des personnes physiques augmente donc de 2,1 % au lieu de 12,7 % (par rapport au budget 2010). Par contre, malgré une amélioration de la situation économique, l'impôt sur le bénéfice net des personnes morales devrait rester au même niveau de l'année précédente. Vu que les entreprises ont la possibilité de faire valoir des reports de pertes, une hausse de l'impôt sur les bénéfices n'est prévue que pour l'année 2012 du plan financier. Dans l'ensemble, l'augmentation des recettes de l'impôt fédéral direct est encore de 0,5 % par rapport aux estimations actuelles pour l'année 2010 (cf. ch. 31).

2 Impôt anticipé

mio CHF	Compte 2009	Budget 2010	Budget 2011	Ecart p. r. au B 2010 val. abs.	Ecart p. r. au B 2010 %
Revenus de l'impôt anticipé	**5 280**	**3 010**	**3 707**	**697**	**23,2**
Impôt anticipé (Suisse)	5 273	3 000	3 700	700	23,3
Retenue d'impôt, Etats-Unis	7	10	7	-3	-30,0
Recettes provenant de l'impôt anticipé	**4 380**	**3 010**	**3 707**	**697**	**23,2**

Le produit de l'*impôt anticipé (Suisse)* résulte du solde entre les montants retenus (rentrées) et ceux qui sont remboursés. Une part de dix pour cent du revenu est versée aux cantons. Le produit de cet impôt présente de fortes fluctuations. Depuis 2004, il a été décidé d'inscrire au budget un montant correspondant environ à une moyenne pluriannuelle. Une estimation plus précise n'est guère possible en raison des facteurs spéciaux, imprévisibles par nature, et des fluctuations cycliques qui affectent le rendement de cet impôt. En outre, on évite ainsi que les variations importantes de cet impôt ne se répercutent sur le plafond des dépenses par le biais du frein à l'endettement et contrecarrent la conduite d'une politique budgétaire axée sur la stabilité.

Pour le budget 2011, la méthode d'estimation utilisée ces dernières années a fait l'objet d'un réexamen (cf. tome 3, ch. 12). Toutefois, les raisons à l'origine de la décision prise en 2004 demeurent pertinentes et un changement de méthode ne se justifie pas actuellement. Dès lors, la prévision budgétaire continuera de reposer sur un montant obtenu en moyenne arithmétique, et non sur une prévision ponctuelle faisant appel à diverses hypothèses concernant le solde comptable, après remboursements, qui pourrait effectivement être enregistré en fin d'année. La moyenne arithmétique calculée sur la base des huit derniers résultats annuels connus (années 2002-2009) se chiffre à 3700 millions. Ce montant, inférieur aux très bons résultats enregistrés ces dernières années, permet de tenir compte des incertitudes entourant l'évolution du rendement potentiel de cet impôt.

3 Droits de timbre

mio CHF	Compte 2009	Budget 2010	Budget 2011	Ecart p. r. au B 2010 val. abs.	Ecart p. r. au B 2010 %
Revenus des droits de timbre	**2 806**	**2 650**	**2 750**	**100**	**3,8**
Droit de timbre d'émission	**672**	**575**	**620**	**45**	**7,8**
Droit de timbre de négociation	**1 472**	**1 400**	**1 450**	**50**	**3,6**
Titres suisses	228	150	200	50	33,3
Titres étrangers	1 244	1 250	1 250	0	0,0
Droit sur les quittances de primes	**662**	**675**	**680**	**5**	**0,7**
Recettes provenant des droits de timbre	**2 806**	**2 650**	**2 750**	**100**	**3,8**

Le produit des *droits de timbre* a connu d'amples fluctuations ces dernières années. En premier lieu, leur volatilité a reflété les turbulences qui ont affecté les marchés boursiers (droit de négociation), mais également les vagues de créations et d'agrandissements de sociétés (droit d'émission). En second lieu, l'évolution des droits de timbre a été marquée par de nombreuses modifications de la législation, ainsi que par des changements structurels affectant les marchés et produits financiers. En particulier, le droit de négociation a fait l'objet de plusieurs révisions pour tenir compte de l'internationalisation des transactions boursières. Par ailleurs, la progression des recettes du droit de négociation a été sensiblement restreinte en raison des nouvelles possibilités de placement dans des produits non soumis au droit de timbre et de l'augmentation du nombre d'investisseurs exonérés.

Dans ce contexte en constante évolution et fort instable, la prévision des droits de timbre est entourée d'incertitudes. Dernièrement, la crise financière, puis la récession économique ont entraîné une réduction du produit du droit de négociation, en raison de la baisse des cours des actions, intervenue au niveau mondial, alliée à une diminution du nombre de transactions imposées. Pour 2011, par rapport au montant inscrit au budget 2010, qui devrait être atteint, une faible augmentation des recettes est attendue dans le sillage de l'amélioration prévue des marchés boursiers. Quant aux recettes provenant du droit d'émission, après une nette augmentation en 2009 due à une forte demande de capitaux sous l'effet notamment des besoins importants de refinancement de nombreuses entreprises, elles devraient retrouver un niveau un peu moins élevé. Au total, le produit des droits de timbre devrait dépasser quelque peu le budget 2010, lequel demeure réaliste.

4 Taxe sur la valeur ajoutée

mio CHF	Compte 2009	Budget 2010	Budget 2011	Ecart p. r. au B 2010 val. abs.	%
Revenus de la taxe sur la valeur ajoutée	**19 830**	**20 260**	**21 450**	**1 190**	**5,9**
Ressources générales de la Confédération	**16 065**	**16 430**	**16 680**	**250**	**1,5**
Fonds affectés	**3 765**	**3 830**	**4 770**	**940**	**24,5**
TVA supplémentaire 0,4% en faveur de l'AI	–	–	860	860	–
Assurance-maladie 5 %	849	860	880	20	2,3
Point de TVA en faveur de l'AVS (83%)	2 167	2 210	2 250	40	1,8
Part Conf. du point en fav. de l'AVS (17%)	444	450	460	10	2,2
Attribution au fonds pour grands projets ferrov.	305	310	320	10	3,2
Recettes de la taxe sur la valeur ajoutée	**19 830**	**20 260**	**21 450**	**1 190**	**5,9**

L'estimation des recettes de la TVA inscrite au budget 2011 se fonde sur les prévisions concernant l'évolution du PIB nominal (+ 2,7 %) et sur l'évaluation actuelle des recettes pour l'année en cours (20,2 mrd). Avec un taux de 5,9 %, la progression des recettes par rapport à l'année précédente est nettement supérieure à la croissance du PIB nominal. Cette évolution s'explique par l'augmentation proportionnelle, au 1er janvier 2011, des taux TVA de 0,4 point de pourcentage en faveur de l'assurance-invalidité et par les surplus structurels de recettes de quelque 860 millions qui en résultent en 2011. La croissance des recettes subit une distorsion découlant des répercussions financières de la réforme de la TVA, qui n'entrera en vigueur qu'en 2011 pour des questions de perception (135 mio sur environ 460 mio). En outre, la part de la Confédération aux intérêts et aux amendes au titre de la TVA (70 mio) est comptabilisée pour la première fois dans les groupes de comptes «Revenus des intérêts» et «Revenus divers». Corrigée de ces facteurs spéciaux, la croissance des recettes atteint 2,7 %. Les composantes indiquées dans le tableau comprennent également les pertes sur débiteurs. Du côté des charges, les parts affectées se calculent après déduction des pertes sur débiteurs.

5 Autres impôts à la consommation

mio CHF	Compte 2009	Budget 2010	Budget 2011	Ecart p. r. au B 2010 val. abs.	%
Revenus d'autres impôts à la consommation	**7 279**	**7 390**	**7 448**	**58**	**0,8**
Impôts sur les huiles minérales	**5 183**	**5 055**	**5 105**	**50**	**1,0**
Impôt sur huiles minérales grevant les carburants	3 087	3 010	3 040	30	1,0
Surtaxe sur huiles minérales grevant carburants	2 072	2 020	2 040	20	1,0
Impôt sur huiles min. grevant combust. et autres	24	25	25	0	0,0
Impôt sur le tabac	**1 987**	**2 229**	**2 235**	**6**	**0,3**
Impôt sur la bière	**110**	**106**	**108**	**2**	**1,9**
Recettes d'autres impôts à la consommation	**7 279**	**7 390**	**7 448**	**58**	**0,8**

Les recettes supplémentaires de 58 millions proviennent essentiellement de *l'impôt sur les huiles minérales*. Suite à une hausse des quantités, une augmentation de revenus de 1 % est prévue en 2011. Elle permettra de compenser de manière plus que proportionnelle les diminutions de recettes de 50 à 60 millions par an découlant de la réduction du taux d'impôt grevant l'essence à partir du 1er octobre 2010 (correction du supplément pour la promotion, sans incidence sur les revenus, des carburants ménageant l'environnement). La moitié des recettes nettes de l'impôt sur les huiles minérales et la totalité du produit net de la surtaxe sont affectées au financement de tâches en rapport avec le trafic routier (financement spécial pour la circulation routière). Le financement spécial du trafic aérien, qui sera géré séparément dès 2011, devrait bénéficier d'un montant de quelque 20 millions provenant de l'impôt sur les huiles minérales. *L'impôt sur le tabac* enregistre également une légère hausse de revenus en 2011 malgré le recul des ventes prévu. Cette évolution s'explique, d'une part, par la majoration de l'impôt sur le tabac à raison de 20 centimes par paquet de cigarettes à partir du 1er janvier 2011 (au titre des mesures de consolidation mises en oeuvre dans le cadre du budget) et, d'autre part, par la révision de la loi sur l'imposition du tabac, qui prévoit d'imposer le tabac à coupe fine pour la confection de cigarettes roulées à la main. Les recettes supplémentaires qui en découlent se montent à 6 millions au total.

6 Revenus fiscaux divers

mio CHF	Compte 2009	Budget 2010	Budget 2011	Ecart p. r. au B 2010 val. abs.	Ecart p. r. au B 2010 %
Revenus fiscaux divers	**3 718**	**4 027**	**4 366**	**339**	**8,4**
Redevances sur la circulation	**2 114**	**1 945**	**2 150**	**205**	**10,5**
Impôt sur les véhicules automobiles	312	325	360	35	10,8
Redevance pour l'utilisation des routes nationales	351	320	340	20	6,3
Redevance sur le trafic des poids lourds	1 452	1 300	1 450	150	11,5
Droits de douane	**1 033**	**920**	**1 020**	**100**	**10,9**
Impôt sur les maisons de jeu	**415**	**370**	**405**	**35**	**9,5**
Taxes d'incitation	**151**	**792**	**791**	**-2**	**-0,2**
Taxe d'incitation sur les COV	124	135	125	-10	-7,4
Taxe pour l'assainissement des sites contaminés	27	27	36	9	31,5
Taxe sur le CO2 sur les combustibles	–	630	630	0	0,0
Autres revenus fiscaux	**4**	**–**	**–**	**–**	**–**
Recettes fiscales diverses	**3 718**	**4 027**	**4 366**	**339**	**8,4**

Les revenus regroupés au sein du poste «Revenus fiscaux divers» sont en hausse par rapport à l'année précédente. Il convient toutefois de noter que la valeur budgétisée pour 2010 avait été fortement sous-estimée. Grâce à une reprise conjoncturelle nettement plus rapide que prévu, les revenus correspondants pour l'année en cours devraient encore augmenter de 250 millions selon la dernière extrapolation. En comparaison avec cette première estimation, le budget 2011 affiche une croissance de 2,1%.

Le produit de la *redevance sur le trafic des poids lourds* attendu en 2011 se maintient à peu près au niveau calculé dans le cadre de l'extrapolation effectuée pour 2010. L'arrêté du Tribunal fédéral concernant la majoration de la RPLP décidée en 2008, l'évolution conjoncturelle ainsi que la baisse des indemnités versées à l'administration des douanes pour l'exécution de la RPLP ont pour effet d'augmenter les recettes à ce titre. Ces suppléments de recettes s'accompagnent de diminutions liées au renouvellement du parc des véhicules, qui comprend une part grandissante de poids lourds moins polluants et donc moins taxés.

L'impôt sur les véhicules automobiles, dont le produit a fortement diminué en 2009, devrait à nouveau atteindre le niveau de recettes qui prévalait avant la crise grâce à la reprise des importations de véhicules et la hausse des prix. Dans le domaine de la redevance pour l'utilisation des routes nationales, la loi adoptée par les Chambres fédérales le 19 mars 2010 engendre des recettes supplémentaires de 1 à 2 % par année (contrôle par des tiers et majoration des amendes). Ces surcroîts de recettes devraient toutefois n'avoir que peu d'influence au cours de l'année d'introduction 2011 en raison des frais occasionnés par les cours de formation.

Peu sensibles aux variations conjoncturelles au cours des deux dernières années, les *droits d'entrée* devraient enregistrer un résultat 2010 nettement meilleur que prévu. Par rapport aux estimations actuelles pour 2010, les recettes douanières budgétisées pour 2011 augmentent de 2 % en raison de la croissance constante du commerce extérieur. Les recettes provenant de l'importation de produits agricoles et de denrées alimentaires sont destinées à financer des mesures d'accompagnement qui seraient prises dans le cadre de la mise en œuvre d'un accord de libre-échange avec l'Union européenne ou d'un accord conclu avec l'OMC (financement spécial «Mesures d'accompagnement ALEA/OMC»).

Le produit de *l'impôt sur les maisons de jeu* devrait afficher une nette hausse par rapport à l'année précédente. Selon les prévisions actuelles, l'estimation des recettes de 2010 est trop basse, car la reprise économique a été plus rapide que prévu en 2010. Les répercussions de la crise continuent toutefois de se faire sentir, de même que la concurrence provenant des casinos des pays voisins. Le niveau des recettes à ce titre restera inférieur de 10% au niveau atteint avant la récession.

Les revenus de la *taxe sur le CO_2 grevant les combustibles* affichent un montant identique à celui du budget 2010. L'augmentation de la consommation de combustibles, due à l'extension de l'espace habitable, devrait être compensée par des mesures d'économie et par le passage à des énergies de substitution.

7 Patentes et concessions

mio CHF	Compte 2009	Budget 2010	Budget 2011	Ecart p. r. au B 2010 val. abs.	Ecart p. r. au B 2010 %
Revenus de patentes et de concessions	**1 350**	**1 325**	**1 336**	**12**	**0,9**
Part du bénéfice net de la Régie des alcools	246	233	264	31	13,4
Versement BNS	833	833	833	0	0,0
Accroissement de la circulation monétaire	53	62	42	-20	-32,5
Revenus de la vente aux enchères de contingents	182	168	168	0	0,0
Autres revenus de patentes et de concessions	36	28	29	0	1,2
Recettes de patentes et de concessions	**1 354**	**1 323**	**1 335**	**12**	**0,9**

Les revenus provenant de patentes et de concessions augmentent de 12 millions par rapport à l'année précédente. Cette hausse résulte de deux évolutions divergentes:

- Les bénéfices distribués par la *Régie fédérale des alcools (RFA)* croissent de 31 millions. Cette progression s'explique essentiellement par le fait que les mesures visant à consolider les finances fédérales prévoient que la RFA verse à la Confédération une part de sa fortune correspondant à 25 millions en 2011 et en 2012. Les quelque 6 millions restants sont liés à la hausse des recettes fiscales de la RFA. Pour les détails, veuillez consulter les comptes spéciaux de la RFA (tome 4).

- Les revenus résultant de *l'augmentation du volume de pièces en circulation* diminuent, pour leur part, de 20 millions. La cause de cette baisse réside dans le fait que le nombre des pièces commandées à Swissmint par la Banque nationale suisse est inférieur de 15 millions et que les pièces d'une valeur nominale élevée qu'il est prévu de frapper en 2011 sont moins nombreuses que l'année précédente.

La part de la Confédération au *bénéfice de la Banque nationale suisse* demeure inchangée, conformément à la convention établie en mars 2008 entre le Département fédéral des finances et la BNS sur la distribution du bénéfice de l'institut d'émission. Cette convention fixe la distribution annuelle à 2,5 milliards, la part de la Confédération s'élevant à un tiers et celle des cantons à deux tiers.

Les recettes de la vente aux enchères des *contingents agricoles* (en particulier de la viande) ainsi que les *autres revenus* de patentes et de concessions (parts à la redevance hydraulique annuelle, redevances de concession perçues auprès des diffuseurs, redevances de concession de radiocommunication).

8 Autres revenus

mio CHF	Compte 2009	Budget 2010	Budget 2011	Ecart p. r. au B 2010 val. abs.	Ecart p. r. au B 2010 %
Autres revenus	**2 893**	**1 684**	**1 774**	**89**	**5,3**
Compensations	**1 354**	**1 224**	**1 179**	**-44**	**-3,6**
Taxe d'exemption de l'obligation de servir	148	140	160	20	14,3
Emoluments	227	207	224	17	8,4
Compensations pour utilisations et prestations de service	80	71	66	-5	-6,7
Ventes	149	133	88	-45	-33,6
Remboursements	173	65	96	31	46,9
Fiscalité de l'épargne UE	166	186	135	-51	-27,3
Autres compensations	412	422	410	-12	-2,9
Revenus divers	**1 539**	**460**	**594**	**134**	**29,0**
Revenus des immeubles	357	366	358	-8	-2,1
Autres revenus divers	1 181	95	236	141	149,1
Autres recettes courantes	**1 802**	**1 668**	**1 597**	**-71**	**-4,3**

En hausse par rapport à l'année précédente, les *autres revenus* présentent toutefois des tendances divergentes entre les différents postes.

Les recettes supplémentaires au titre de la *taxe d'exemption de l'obligation de servir* résultent de la majoration de la taxe minimale, qui passe de 200 à 400 francs (mesure intégrée aux mesures de consolidation). La croissance au titre des *émoluments* est due, en premier lieu, à l'augmentation des prestations sollicitées. Les hausses d'émoluments effectuées dans le cadre du programme de consolidation dans le but de couvrir les coûts génèrent des recettes supplémentaires de quelque 2 millions de francs. Le recul des recettes au titre des *ventes* concerne le domaine de la défense, le contrat de livraison de carburants à la Poste Suisse étant résilié à fin 2010. En ce qui concerne les *remboursements*, des recettes supplémentaires uniques (40 mio) sont prévues en raison des

frais liés aux demandes d'assistance administrative présentées par les autorités fiscales américaines. Les coûts de traitement de ces demandes seront répercutés sur UBS SA.

La *fiscalité de l'épargne UE* frappe les intérêts versés aux personnes physiques résidentes d'un Etat de l'UE. La retenue est perçue selon les déclarations déposées jusqu'à la fin juin et porte sur les intérêts crédités durant l'année précédente. Le produit est versé à raison de 75 % aux Etats bénéficiaires de l'UE, le solde (25 %) restant acquis à la Suisse pour ses frais d'encaissement. Les cantons ont droit à 10 % de la part revenant à la Suisse. Pour l'exercice 2010, le montant, qui sera inscrit au compte de la Confédération et qui est déjà connu à fin juin, se chiffre à 120 millions, au lieu des 186 millions budgétisés. Cette diminution s'explique principalement par la baisse marquée et continue des taux de rémunération des produits dont les revenus sont soumis à la retenue. Le montant prévu au budget 2011, en nette baisse par rapport au budget précédent, tient compte de ce recul des recettes définitives de l'année 2010 d'environ 25 %.

La progression des *autres revenus divers* est liée aux revenus, sans incidences financières et très fluctuants, découlant de la reprise des routes nationales. L'achèvement du réseau des routes nationales est, selon la RPT, une tâche commune à la Confédération et aux cantons. Lors de leur mise en service, les tronçons partiels passent toutefois en mains fédérales. L'inscription à l'actif des parts cantonales aux coûts correspond, pour la Confédération, à des revenus sans incidences financières, qui sont évalués sur la base de la planification des mises en service et de l'estimation des coûts finaux pour les tronçons de routes nationales concernés. Ce facteur explique également l'écart important entre la croissance des *autres revenus* et celle des *autres recettes courantes*.

9 Fonds affectés enregistrés sous capitaux de tiers et sous capitaux propres

Les fonds affectés servent à couvrir les financements spéciaux au sens de l'art. 53 LFC. En fonction de leurs caractéristiques, ils sont enregistrés parmi les capitaux de tiers ou sous le capital propre. Si la loi accorde expressément une certaine marge de manoeuvre pour ce qui est du mode et du moment de leur utilisation, elle les classe en fonds affectés enregistrés sous le capital propre et, dans les autres cas, en fonds affectés enregistrés sous capitaux de tiers.

Les unités administratives compétentes comptabilisent les recettes et les dépenses en la matière par le biais des postes de revenus, des comptes de charges ou des comptes d'investissement. Si, pour la période considérée, les recettes affectées sont supérieures (ou inférieures) aux dépenses correspondantes, la différence est créditée au fonds (ou débitée du fonds). Dans le cas de fonds affectés enregistrés sous capitaux de tiers, cette opération comptable s'effectue dans le compte de résultats (*versement ou prélèvement de fonds affectés enregistrés sous capitaux de tiers*). Les variations des fonds affectés enregistrés sous le capital propre ne sont pas comptabilisées dans le compte de résultats, mais directement portées au bilan, où elles se répercutent sur le découvert du bilan. Des informations complémentaires sur les fonds affectés enregistrés sous les capitaux de tiers et sous le capital propre se trouvent dans la partie statistique du tome 3, ch. B4.

Fonds affectés enregistrés sous capitaux de tiers

Le produit de la taxe d'incitation sur les composés organiques volatils (COV) et sur l'huile de chauffage extra-légère (HEL) est versé au fonds affecté «*Taxe d'incitation COV/HEL*». La taxe d'incitation COV/HEL est ainsi perçue sur les composés organiques volatils (ordonnance du 12.11.1997 sur la taxe d'incitation sur les composés organiques volatils, OCOV; RS *814.018*) et sur l'huile de chauffage contenant du soufre (ordonnance du 12.11.1997 sur la taxe d'incitation sur l'huile de chauffage extra-légère d'une teneur en soufre supérieure à 0,1 %, OHEL; RS *814.019*). La redistribution à la population du produit de cette taxe a lieu avec un décalage de deux ans. Le remboursement des recettes encaissées en 2009 est donc prévu dans le cadre du budget 2011. Les recettes attendues à ce titre en 2011 atteignent à peu près le même niveau que ces dépenses. Le capital du fonds n'augmente que de façon négligeable.

La taxe CO_2 sur les combustibles est une taxe d'incitation sur les agents fossiles (LF sur la réduction des émissions de CO_2; RS *641.71* et O sur la taxe sur le CO_2; RS *641.712*). La loi prévoit les modalités suivantes pour la répartition du produit de la taxe: un tiers (200 mio au maximum) est affecté à des mesures de réduction des émissions de CO_2 dans le domaine de la construction (assainissement des bâtiments existants et encouragement des énergies renouvelables dans le domaine de la construction). Le reste est reversé à la population et à l'économie. Pour des questions de transparence, deux fonds affectés différents seront créés. Les recettes affectées du fonds «*Taxe sur le CO_2, redistribution*» comprennent, outre le produit de la taxe sur les combustibles (430 mio), le produit des intérêts du fonds prescrit par la loi (1 mio). Les dépenses à ce titre concernent la redistribution à la population et à l'économie (442 mio). En vertu de la décision prise par le Parlement et le Conseil fédéral en septembre 2009, la redistribution du produit de la taxe a lieu, depuis l'année budgétaire 2010, l'année même de la perception et non plus avec un décalage de deux ans. Etant donné que les recettes annuelles prévues sont remboursées dès le milieu de l'année, le fonds est contraint de s'endetter temporairement au cours du 2e semestre. C'est pourquoi les dépenses à ce titre comprennent également une charge d'intérêts de 2 millions. Le fonds «*Taxe sur le CO_2, programme Bâtiments*», pour sa part, ne présente aucun avoir, car les recettes affectées à ce fonds sont utilisées la même année.

Les recettes de *l'impôt sur les maisons de jeu* (art. 94 de l'ordonnance du 24.9.2004 sur les maisons de jeu; RS *935.521*) seront créditées dans deux ans au fonds de compensation de l'AVS. Elles résultent de l'impôt prélevé sur le produit brut des maisons de jeu. En 2011, le produit de cet impôt devrait être légèrement inférieur au résultat obtenu au compte 2009. Les dépenses seront

Attributions à des fonds affectés enregistrés sous les capitaux de tiers et prélèvements de tels fonds

mio CHF	Etat 2010 1	Recettes affectées 2	Financement de dépenses 3	Attribution (+), prélèvement (-) 4=2-3	Etat 2011 5=1+4
Fonds affectés enregistrés sous les capitaux de tiers	**1 198**	**8 320**	**8 349**	**-29**	**1 169**
Taxes d'incitation COV/HEL	269	130	131	-1	268
Taxe sur le CO_2, redistribution	12	431	444	-12	0
Taxe sur le CO_2, programme Bâtiments	–	200	200	–	–
Impôt sur les maisons de jeu	785	405	415	-10	775
Encouragement du cinéma	–	0	1	0	0
Assurance-maladie	–	1 078	1 078	–	–
Assurance-vieillesse, survivants et invalidité	–	6 037	6 037	–	–
Fonds pour l'assainissement des sites contaminés	94	36	41	-5	89
Allocations familiales aux travailleurs agricoles et aux paysans de montagne	32	1	1	–	32
Recherche dans le domaine des médias, technologies de radiodiffusion, archivage des programmes	6	2	2	–	6

Remarque: l'état 2010 est calculé sur la base de l'état présenté dans le compte 2009 et de la variation prévue dans le budget 2010.

donc supérieures aux recettes. Un prélèvement du fonds «Impôt sur les maisons de jeu» sera effectué en proportion des dépenses supplémentaires nettes.

Les recettes provenant de la taxe pour la promotion de la diversité de l'offre dans les régions, des redevances des diffuseurs de télévision ainsi que d'éventuelles prestations et allocations de tiers sont versées au fonds spécial «*Encouragement du cinéma*» (loi fédérale du 14.12.2001 sur la culture et la production cinématographiques, art. 15, al. 2; RS *443.1*). Les recettes à ce titre doivent être utilisées pour l'encouragement du cinéma.

Les ressources du fonds de *l'assurance-maladie* (LF du 18.3.1994 sur l'assurance-maladie; RS *832.10*) sont versées l'année même de leur encaissement. Les contributions allouées aux cantons se fondent sur les coûts bruts de l'assurance-maladie obligatoire. Le fonds est financé par le biais de la TVA.

Les recettes affectées du fonds «*Assurance-vieillesse, survivants et invalidité*» sont versées l'année même de leur encaissement au fonds de compensation de l'AVS (LF du 20.12.1946 sur l'assurance-vieillesse et survivants; RS *831.10*) et au fonds de compensation de l'AI (LF du 13.6.2008 sur l'assainissement de l'assurance-invalidité). Ce fonds affecté enregistré sous capitaux de tiers ne présente donc aucun avoir.

Le financement spécial du fonds pour *l'assainissement des sites contaminés* (ordonnance du 5.4.2000 relative à la taxe pour l'assainissement des sites contaminés, OTAS; RS *814.681*) règle la perception d'une taxe sur la mise en décharge de déchets et l'affectation du produit de la taxe au paiement d'indemnités pour l'assainissement de sites contaminés. La diminution des avoirs de ce fonds est due au retard pris dans la réalisation de projets d'assainissement. Ces dernières années, le fonds n'a pas été complètement utilisé en raison de manques de ressources dans les cantons ainsi que de l'interruption des travaux d'assainissement de l'ancienne décharge pour déchets spéciaux. Les recettes affectées augmentent de 9 millions par rapport au budget 2010 suite à l'extension du champ d'application de la taxe (art. 3, OTAS) aux décharges contrôlées pour matériaux inertes.

Les intérêts générés par le fonds destiné aux *allocations familiales aux travailleurs agricoles et aux paysans de montagne* (LF du 24.3.2006 sur les allocations familiales dans l'agriculture, art. 20 et 21; RS *836.1*) sont utilisés pour abaisser les contributions cantonales de l'année concernée.

Le fonds affecté «*Recherche dans le domaine des médias, technologies de radiodiffusion, archivage des programmes*» sert à promouvoir des projets de recherche dans le domaine de la radio et de la télévision, à financer l'archivage et à développer de nouvelles technologies (LF du 24.3.2006 sur la radio et la télévision, art. 22; RS *784.40*).

Augmentation/diminution de fonds affectés enregistrés sous le capital propre

mio CHF	Etat 2010 1	Recettes affectées 2	Financement de dépenses 3	Augmentation (+) diminution (-) 4=2-3 4	Etat 2011 5=1+4 5
Fonds affectés enregistrés sous le capital propre	**3 853**	**4 454**	**4 744**	**-290**	**3 563**
Financement spécial pour la circulation routière	2 655	3 855	4 744	-889	1 766
Financement spécial du trafic aérien	–	20	–	20	20
Financ. spécial, mesures d'accompagnement ALEA/OMC	1 111	580	–	580	1 690
Garantie contre les risques de l'investissement	32	0	0	0	33
Assurance féd. des transp. contre risques de guerre	54	0	0	0	54

Remarque: l'état 2010 est calculé sur la base de l'état présenté dans le compte 2009 et de la variation prévue dans le budget 2010.
Remarque concernant le financement spécial des mesures d'accompagnement ALEA/OMC: pour l'exercice 2010, les recettes de 2009 (588 mio) et 2010 (valeur planifiée: 523 mio) sont attribuées au fonds Financement spécial des mesures d'accompagnement ALEA/OMC. Ces attributions n'étaient pas prévues dans le budget 2010.

Fonds affectés enregistrés sous le capital propre

Les recettes et les dépenses du fonds affecté «*circulation routière*» (LF du 22.3.1985 concernant l'utilisation de l'impôt sur les huiles minérales à affectation obligatoire; LUMin, RS *725.116.2*; art. 5) figurent dans le tableau B43 (tome 3). Un solde négatif de 889 millions est attendu pour 2011. Les recettes escomptées sont du même ordre que l'année précédente. Du côté des dépenses, l'attribution extraordinaire au fonds d'infrastructure destinée au financement anticipé des demandes formulées dans le cadre du message du 11 novembre 2008 concernant le programme Trafic d'agglomération pour un montant de 850 millions se répercute négativement sur les avoirs du fonds.

La modification de l'art. 86 de la Constitution fédérale a permis de créer la base nécessaire au nouveau *financement spécial «Trafic aérien»*. A condition que la base légale correspondante entre en vigueur à temps, ce fonds sera alimenté dès 2011 au moyen des recettes provenant de l'impôt sur les huiles minérales grevant les carburants d'aviation ainsi que de la surtaxe sur les huiles minérales grevant les carburants d'aviation. Il sera utilisé pour financer des mesures en faveur de la sécurité et de la protection de l'environnement dans le domaine de la navigation aérienne.

En application de l'arrêté fédéral du 18 juin 2010, les revenus provenant des droits d'entrée grevant les produits agricoles et les denrées alimentaires seront attribués, rétroactivement dès 2009, au nouveau financement spécial «*Mesures d'accompagnement ALEA/OMC*» (LF du 29 avril 1988 sur l'agriculture, LAgr; RS *910.1*; nouvel art. 19a). La durée d'affectation de ces recettes est limitée à l'année 2016. Les moyens affectés seront utilisés pour des mesures d'accompagnement à prendre dans le cadre d'un éventuel accord de libre-échange avec l'UE ou d'un accord avec l'OMC dans le secteur agro-alimentaire. Le solde du fonds inscrit au budget pour fin 2011 se monte à 1 690 millions. Il englobe les droits d'entrée affectés des années 2009 à 2011: revenus de 2009 (588 mio), recettes prévues pour 2010 (523 mio), recettes prévues pour 2011 (580 mio). Aucune dépense n'est encore prévue.

Dans les autres fonds affectés enregistrés sous le capital propre (*garantie contre les risques de l'investissement* et *assurance fédérale des transports contre les risques de guerre*), ni recettes ni dépenses ne sont planifiées pour l'année budgétaire.

Des informations complémentaires sur les différents montants se trouvent sous les postes de crédits et de recettes correspondants des unités administratives concernées (tomes 2A et 2B).

10 Charges de personnel

mio CHF	Compte 2009	Budget 2010	Budget 2011	Ecart p. r. au B 2010 val. abs.	Ecart p. r. au B 2010 %
Charges de personnel	**4 812**	**4 927**	**5 118**	**191**	**3,9**
Charges de personnel financées par des crédits de personnel	**4 698**	**4 819**	**5 000**	**180**	**3,7**
Rétribution du personnel	3 837	3 925	4 012	87	2,2
Cotisations de l'employeur	725	696	802	106	15,2
AVS/AI/APG/AC/AM	296	229	301	73	31,8
Prévoyance professionnelle (2e pilier)	0	–	0	0	–
Prévoyance professionnelle (cotisations d'épargne)[1]	289	278	308	30	10,6
Prévoyance professionnelle (cotisations de risque)[1]	111	80	95	16	19,7
Prévoyance en faveur du personnel du DFAE	12	12	13	1	4,9
Cotisations à l'assurance-maladie et accidents	18	23	20	-3	-14,1
Budgétisation centralisée par l'OFPER[2]	–	73	64	-10	-13,1
Prestations de l'employeur[3]	41	53	55	2	3,0
Restructurations (coûts du plan social)	3	26	15	-11	-41,0
Congé de préretraite	28	45	48	3	6,5
Autres charges de personnel[4]	66	75	69	-6	-8,0
Charges de personnel financées par des crédits de biens et services	**114**	**108**	**119**	**11**	**10,0**
Dépenses de personnel	**4 828**	**4 927**	**5 118**	**191**	**3,9**

1 Avant le changement de régime de prévoyance, les cotisations d'épargne et de risque étaient réunies sous «Prévoyance professionnelle (2e pilier)».
2 Les montants budgétisés de manière centralisée par l'OFPER sont cédés aux unités administratives après l'approbation du budget par le Parlement. Par conséquent, le montant indiqué pour l'année 2010 représente les ressources après cession et celui pour 2011 les ressources avant cession.
3 Composition des prestations de l'employeur: prestations complémentaires de l'employeur selon l'OPRA (PCE OPRA), accidents et invalidité professionnels, anciennes affaires de la CFP (risques de procès), rentes versées aux magistrats ou à leurs survivants et rentes transitoires au sens de l'art. 88f OPers.
4 Autres charges de personnel: notamment formation centralisée du personnel, formation et perfectionnement, coûts administratifs de PUBLICA, marketing du personnel, etc.

Les charges de personnel augmentent de 191 millions au total (+ 3,9%) par rapport au budget 2010. Parallèlement à des besoins financiers supplémentaires de quelque 220 millions, découlant notamment d'augmentations de postes et de la compensation intégrale du renchérissement, un recul des charges est attendu pour un montant d'environ 30 millions.

La hausse de la *rétribution du personnel* se monte à 87 millions. Cette hausse atteint toutefois près de 160 millions si l'on tient compte du transfert, lié à la nouvelle réglementation des allocations familiales, des anciennes allocations pour charge d'assistance, qui passent du poste de la rétribution du personnel à celui des cotisations de l'employeur (70 mio). Elle est globalement imputable aux trois facteurs suivants (rétribution, rupture structurelle et augmentations de postes):

- Rétribution (+ 42 mio): Lors des discussions salariales du juin 27 juin 2010, la Confédération a annoncé aux représentants des associations du personnel une pleine compensation du renchérissement pour 2010. Un montant de 25 millions est inscrit au budget à cet effet, ce qui correspond à une compensation de 0,6%. Les prévisions de l'Office fédéral de la statistique (OFS) tablent sur un renchérissement en fin d'année de 0,8%.
- Rupture structurelle (+ 47 mio): Ces surcroîts de charges ne sont pas dus à demandes de postes supplémentaires dans le cadre du budget 2011, mais s'expliquent principalement par un changement des modalités comptables, par l'actualisation de chiffres prévus au budget requise par des changements structurels ainsi que par d'autres modifications d'ordre structurel. Ainsi, une hausse de 7 millions pour Agroscope est liée au fait que le personnel rétribué jusqu'ici au moyen de fonds de tiers est désormais comptabilisé au titre des charges du personnel de la Confédération. Des dépenses de 11 millions sont imputables au fait que les effectifs du personnel du domaine de la défense est rehaussé au niveau de l'année 2009 et que les réductions de postes prévues au budget 2010 ne sont pas mises en œuvre. Du côté des fournisseurs de prestations informatiques de l'OFIT, des transferts ont été effectués au compte 2009, des charges de conseil externe ayant été transférées au poste des charges de personnel. Ces changements sont appliqués dans le cadre du budget 2011 avec, pour conséquence, une augmentation des dépenses de personnel de 10 millions. Enfin, les moyens supplémentaires sollicités par le biais du supplément I/2010 pour le traitement du nombre en hausse des demandes de service civil et pour l'octroi de la compensation du renchérissement de l'an dernier entraînent une augmentation de dépenses de 6 millions par rapport au budget 2010.

- Accroissements d'effectifs (+ 65 mio): Les augmentations de postes liés à l'extension de tâches engendrent, par rapport au budget 2010, une hausse de la rétribution du personnel d'environ 65 millions (+ 1,7 %), ce qui correspond à 440 - 480 postes à plein temps. Près de la moitié de ce montant est compensé dans le cadre du plafond des dépenses de la Confédération et n'entraîne donc pas de dépenses supplémentaires. Une grande partie de cette hausse d'effectifs se soustrait à l'influence du Conseil fédéral, car elle découle de l'internalisation de tâches existantes ou sert à juguler l'évolution des coûts de plusieurs groupes de tâches, par exemple au moyen de contrôles plus efficaces ou d'une réduction des cas de sinistres.

Des explications détaillées à ce sujet figurent dans la documentation complémentaire de l'Office fédéral du personnel. Voir également le tome 3, ch. 41.

Les *cotisations de l'employeur* croissent au total de 106 millions. De ce montant, 70 millions résultent du changement structurel mentionné plus haut et concernant le transfert comptable des anciennes allocations pour charges d'assistance. 26 millions sont liés aux augmentations de postes et aux mesures salariales prévues. S'y ajoute la majoration, décidée par le Parlement et le Conseil fédéral et fixée au 1er janvier 2011, des cotisations à l'assurance-chômage, à l'APG et à l'assurance maternité, majoration qui engendre des coûts supplémentaires de 10 millions.

Les *prestations de l'employeur* augmentent de 2 millions par rapport au budget 2010. Les surcroîts de dépenses de 6 millions requis pour les rentes transitoires et les indemnités au titre de l'accueil extra-familial pour enfants s'accompagnent d'allégements d'un total de 4 millions au titre de l'invalidité professionnelle et des risques de procès en suspens. En majorant les indemnités au titre de l'accueil extra-familial des enfants, le Conseil fédéral répond à une demande, formulée depuis longtemps par les milieux politiques, concernant une harmonisation des indemnités au niveau fédéral.

Les coûts de *restructurations* diminuent de 11 millions du fait de la suspension des suppressions de postes au sein du DDPS.

Les dépenses concernant les *prestations de préretraite selon l'art. 34 OPers* augmentent de 3 millions. Cette augmentation est imputable au passage à la primauté des cotisations dans la prévoyance professionnelle, qui a eu lieu en juillet 2008. Le recul marqué des coûts enregistré à ce titre en 2008 n'était que temporaire. Les charges découlant de la nouvelle réglementation se stabiliseront à partir de 2011. Cette stabilisation s'explique par le fait que trois classes d'âge entières bénéficieront pour la première fois du nouveau régime de préretraite.

Les *autres charges de personnel* sont en baisse de 6 millions en raison des mesures de consolidation. Cet allégement touche l'indemnisation des frais d'administration de PUBLICA.

Les *dépenses de personnel financées par des crédits de biens et services* augmentent de 11 millions. De ce montant, quelque 10 millions concernent la collaboration au développement au sein du DFAE (DDC). Le million restant découle de diverses augmentations de moindre importance entreprises au sein du DFJP, du DFI et du DFE.

11 Charges de biens et services et charges d'exploitation

mio CHF	Compte 2009	Budget 2010	Budget 2011	Ecart p. r. au B 2010 val. abs.	Ecart p. r. au B 2010 %
Charges de biens et serv. et charges d'exploit.	**4 120**	**4 180**	**4 204**	**24**	**0,6**
Charges de matériel et de marchandises	**237**	**335**	**262**	**-73**	**-21,7**
Charges de matériel	29	38	39	1	3,1
Charges de marchandises	141	205	146	-59	-28,7
Autres charges de matériel et de marchandises	67	92	77	-15	-16,3
Charges d'exploitation	**3 470**	**3 451**	**3 513**	**62**	**1,8**
Immeubles	552	317	322	6	1,8
Loyers et fermages	150	167	177	10	6,1
Informatique	488	555	550	-5	-0,9
Charges de conseil	252	268	252	-16	-5,9
Charges d'exploitation de l'armée	809	888	955	68	7,6
Amortissement de créances	205	215	200	-15	-6,9
Autres charges d'exploitation	1 014	1 042	1 056	14	1,3
Charges, routes nationales	**412**	**394**	**429**	**34**	**8,7**
Exploitation des routes nationales	301	326	311	-15	-4,7
Autres charges, routes nationales	111	68	118	50	73,0
Dépenses de biens et serv. et dépenses d'exploit.	**3 611**	**3 844**	**3 941**	**96**	**2,5**

En 2011, les charges de biens et services et les charges d'exploitation affichent une croissance de 0,6 % (+ 24,0 mio), taux nettement inférieur à la moyenne annuelle à long terme. Ce taux de croissance relativement bas est dû à divers facteurs en partie contradictoires:

- Les estimations relatives aux *pertes sur débiteurs* en matière de TVA et de RPLP ont été réduites de 15,4 millions compte tenu de l'expérience de l'année précédente.

- La Banque nationale ayant chargé Swissmint de mettre en œuvre un *programme de frappe* d'une valeur nominale inférieure, les provisions pour la circulation monétaire figurant dans les «Autres charges de matériel et de marchandises» diminuent en conséquence (- 20 mio).

- A l'avenir, la Poste suisse ne se fournira plus en *carburants* auprès de l'armée. Il en résulte une diminution de charges de 51,3 millions au titre de la défense.

- Dans le domaine des *routes nationales*, la distinction comptable plus précise établie entre les investissements et les charges non activables engendre une augmentation de charges de 50 millions.

Sans ces facteurs particuliers, la croissance des charges de biens et services et des charges d'exploitation serait de 1,4 % (+ 60 mio), ce qui correspond à un taux de croissance réelle modéré de 0,6%, compte tenu du renchérissement attendu de 0,8%.

Le recul de 73 millions au titre des *charges de matériel et de marchandises* est essentiellement dû à deux des facteurs spéciaux mentionnés plus haut (carburants de la Poste, provisions pour la circulation monétaire). Abstraction faite de ces facteurs spéciaux, les charges en question augmentent de 5,8 millions, en raison notamment d'une hausse de dépenses dans le domaine de la défense. Des dépenses supplémentaires de 1,6 million par rapport à l'année précédente sont ainsi requises pour l'acquisition directe de carburants auprès de tiers.

Les *charges d'exploitation* augmentent de 62 millions (+ 1,8 %). Cette augmentation est liée aux dépenses supplémentaires requises pour l'acquisition de matériel de remplacement et pour des travaux d'entretien dans le domaine de la défense (+ 68 mio), qui emploie des systèmes de plus en plus complexes et coûteux. Armasuisse Immobilier sollicite également davantage de moyens financiers (+ 12 mio) pour la location de locaux répondant à des exigences techniques plus élevées et pour l'utilisation du réseau câblé de Swisscom. La progression des autres charges d'exploitation (+ 14 mio) est liée aux dépenses supplémentaires requises pour des prestations externes (participation de la Suisse à des expositions universelles et à des événements sportifs) et pour la création, au sein du DDPS, de la nouvelle unité administrative Service de renseignement de la Confédération (SRC). Dans le cas du SRC, les hausses de charges sont de nature comptable, car elles s'accompagnent de diminutions de charges dans d'autres domaines.

La croissance des dépenses d'exploitation est freinée par le recul, mentionné plus haut, des amortissements et des créances (- 15 mio) et par la nette diminution des charges de conseil (- 16 mio). Cette dernière découle des mesures de consolidation, qui prévoient des coupes en la matière dans près des deux tiers de toutes les unités administratives. Les charges informatiques affichent également un recul en raison des économies prévues pour un montant de 5 millions. Celles-ci sont également dues, avant tout, aux mesures de consolidation décidées par le Conseil fédéral (cf. tome 3, ch. 42). Ces mesures prévoient explicitement une baisse de 5 millions au titre des charges informatiques, abstraction faite des charges de location incombant aux fournisseurs de prestations.

La hausse des dépenses consacrées aux *routes nationales* résulte de deux évolutions divergentes: le recul des dépenses d'exploitation (- 15 mio) est la conséquence d'intenses négociations avec les unités territoriales avec lesquelles de nouvelles conventions sur les prestations ont été convenues. Les suppléments d'environ 50 millions au titre des autres charges découlent de la distinction comptable plus précise établie entre les investissements et les charges non activables. La différence entre les charges de biens et services et charges d'exploitation, d'une part, et les dépenses correspondantes, d'autre part, résulte en majeure partie de diminutions de stocks.

12 Immobilisations corporelles et stocks

mio CHF	Compte 2009	Budget 2010	Budget 2011	Ecart p. r. au B 2010 val. abs.	Ecart p. r. au B 2010 %
Investissements dans immobilis. corp. et stocks	**2 512**	**2 663**	**2 437**	**-226**	**-8,5**
Immeubles	635	640	681	41	6,3
Biens meubles	154	147	155	7	5,1
Stocks	224	188	132	-56	-29,9
Routes nationales	1 499	1 688	1 470	-218	-12,9

Les dépenses d'investissement prévues au *compte de financement* se composent des postes suivants:

Parmi les montants investis dans les *immeubles*, 393 millions (- 14 mio) sont consacrés au domaine civil, dont 162 millions à des bâtiments du domaine des EPF et 288 millions (+ 55 mio) au domaine militaire. Par rapport à 2010, des fonds supplémentaires sont nécessaires pour les immeubles militaires en vue de travaux urgents de transformation, d'assainissement et d'entretien. Par contre, les dépenses pour les immeubles civils diminuent surtout en raison de la compensation partielle d'investissements anticipés réalisés dans le cadre de la première phase du programme de stabilisation conjoncturelle.

La baisse des investissements au titre des *stocks* est due à une diminution des besoins en carburant découlant de la résiliation du

Amortissement du patrimoine administratif

mio CHF	Compte 2009	Budget 2010	Budget 2011	Ecart p. r. au B 2010 val. abs.	Ecart p. r. au B 2010 %
Amortissement, immobilis. corp. et incorporelles	**1 902**	**2 034**	**2 163**	**130**	**6,4**
Biens-fonds	–	1	0	0	-60,0
Bâtiments	359	572	522	-50	-8,7
Biens meubles	128	151	149	-2	-1,6
Immobilisations incorporelles	24	54	69	15	27,5
Routes nationales	1 390	1 256	1 423	167	13,3

contrat avec la Poste Suisse (- 48 mio). En outre, davantage de carburant (pour 8 mio au moins) sera prélevé dans les stocks en 2011.

Les dépenses d'investissement pour les routes nationales (1 470 mio) se subdivisent comme suit:

- Dans le domaine propre de la Confédération, 1 047 millions sont prévus pour les routes nationales. *L'aménagement des routes nationales* (quelque 447 mio) englobe la planification, l'élaboration et la réalisation de mesures visant à améliorer la fonctionnalité, la sécurité, la disponibilité et la compatibilité de l'infrastructure existante. Sont considérés comme *entretien faisant l'objet d'un projet* (quelque 600 mio) le gros entretien et le renouvellement, c'est-à-dire toutes les mesures permettant de conserver les routes et leur équipement technique. Sont également considérés comme entretien les travaux servant à adapter la route aux exigences des nouvelles prescriptions (sécurité, etc.).

- 423 millions sont destinés au *fonds d'infrastructure* et servent avant tout à financer l'achèvement du réseau routier et l'élimination des goulets d'étranglement. Par rapport au budget 2010, ces dépenses diminuent de 145 millions (- 26 %). Cette diminution est due d'une part aux mesures de consolidation inscrites dans le budget (renchérissement, compensation d'investissements anticipés). D'autre part, le financement anticipé des projets d'agglomération souhaité par le Parlement (selon le message du 11 novembre 2009) entraîne une augmentation de 100 millions de la part du trafic d'agglomération dans l'attribution annuelle au fonds d'infrastructure. La part revenant aux routes nationales diminue du même montant.

Dans le *compte de résultats*, la diminution des amortissements sur les immeubles est essentiellement due à armasuisse Immobilier (- 54 mio) qui, par le passé, a transféré des objets ayant une valeur comptable résiduelle élevée du parc essentiel au parc à disposition, tout en les réévaluant entièrement. Cela conduit en 2010 à un besoin d'amortissement élevé. Par contre, en 2011, la plupart des objets à reclasser n'ont plus qu'une faible valeur comptable résiduelle, ce qui entraîne des charges d'amortissement supplémentaires moindres.

Les amortissements plus élevés concernant les *immobilisations incorporelles* proviennent principalement de la mise en service d'applications spécialisées qui ont été développées à l'Office fédéral des routes (OFROU; + 7 mio) et des logiciels du DFAE servant à la transmission d'informations classifiées entre la Suisse et les représentations suisses à l'étranger (+ 4,4 mio).

Par rapport à 2010, les amortissements pour les *routes nationales* marquent une hausse de 167 millions car, lors de la clôture des comptes 2009, un grand nombre de projets d'aménagement et d'entretien ont été transférés dans les installations à amortir.

Des explications concernant les méthodes et les durées d'amortissement figurent au ch. 61.

13 Parts de tiers aux recettes de la Confédération

mio CHF	Compte 2009	Budget 2010	Budget 2011	Ecart p. r. au B 2010 val. abs.	Ecart p. r. au B 2010 %
Parts de tiers aux revenus de la Confédération	**7 116**	**7 151**	**8 321**	**1 170**	**16,4**
Parts des cantons	**4 388**	**3 935**	**4 252**	**316**	**8,0**
Impôt fédéral direct	3 066	2 823	3 006	183	6,5
Redevance sur le trafic des poids lourds	472	418	468	50	12,1
Contributions routières générales	381	367	373	7	1,8
Impôt anticipé	431	292	364	72	24,8
Taxe d'exemption de l'obligation de servir	30	28	32	4	14,3
Cantons sans routes nationales	8	7	8	0	1,8
Retenue d'impôt supplémentaire, Etats-Unis	0	1	0	0	-40,7
Parts des assurances sociales	**2 596**	**2 643**	**3 497**	**854**	**32,3**
Point de TVA en faveur de l'AVS	2 148	2 188	2 230	42	1,9
Supplément TVA pour l'AI	–	–	852	852	–
Impôt sur les maisons de jeu en faveur de l'AVS	449	455	415	- 40	- 8,8
Redistribution des taxes d'incitation	**132**	**573**	**573**	**0**	**0,0**
Redistribution de la taxe sur le CO2 sur les combustibles	1	435	442	7	1,6
Redistribution de la taxe d'incitation COV	131	138	131	-7	-5,3
Parts de tiers aux recettes de la Confédération	**7 116**	**7 151**	**8 321**	**1 170**	**16,4**

Ce groupe de comptes comprend les parts aux recettes affectées, destinées aux cantons, aux assurances sociales ou, pour ce qui est des taxes d'incitation, à la population et à l'économie. Directement liées aux revenus, les charges consacrées aux parts de tiers ne sont pas influençables. Ces charges augmentent de 16,4 % en 2011. Cette forte croissance est avant tout imputable à la majoration de TVA en faveur de l'AI (+ 852 mio) valable dès le 1er janvier 2011.

Avec un taux de 8,0 %, la progression des *parts cantonales* aux recettes est particulièrement importante. Elle est essentiellement due à l'évolution des recettes de l'impôt fédéral direct, supérieure aux attentes exprimées pour le budget 2010, ainsi qu'à celle de la redevance sur le trafic des poids lourds, évolution qui engendre un effet de base positif pour le budget 2011.

Les *parts destinées aux assurances sociales* comprennent principalement les 83 % du point de TVA versés au fonds de compensation de l'AVS et le supplément de TVA destiné à l'AI. Appliqué pour la première fois en 2011, le relèvement de la TVA en faveur de l'AI, limité à sept ans, est responsable de la forte croissance de 32,2 % des parts des assurances sociales aux recettes fédérales.

14 Contributions à de propres institutions

mio CHF	Compte 2009	Budget 2010	Budget 2011	Ecart p. r. au B 2010 val. abs.	Ecart p. r. au B 2010 %
Charges pour contributions à de propres institutions	**2 723**	**2 838**	**2 954**	**115**	**4,1**
Contribution financière au domaine des EPF	1 905	1 967	1 965	-2	-0,1
CP CFF, exploitation de l'infrastructure	480	440	510	70	15,9
Contribution aux loyers du domaine des EPF	276	284	282	-2	-0,9
Indemnités pour le manque à gagner enregistré par Skyguide	–	22	43	21	95,0
Indemnis. trafic ferrov. marchandises ne travers. pas Alpes	–	–	34	34	–
Indemnités pour prest. d'intérêt gén., transport journaux	30	30	30	0	0,0
Institut féd. des hautes études en formation prof. (IFFP)	27	27	27	-1	-2,0
Musée national suisse	–	27	26	-1	-5,0
Contribution aux loyers du Musée national suisse	–	20	17	-3	-16,5
Contribution à Swissmedic	–	16	16	0	-2,0
Loyers IFFP	5	5	5	0	0,0
Dépenses pour contributions à de propres institutions	**2 723**	**2 838**	**2 954**	**115**	**4,1**

Les charges au titre des contributions à de propres institutions augmentent de 115 millions au total par rapport à l'année précédente (+ 4,1 %). Cette forte croissance est imputable au domaine du trafic.

L'augmentation des contributions versées au titre de la «*CP CFF, exploitation de l'infrastructure*» (+ 70 mio; + 15,9 %) a pour cause les facteurs suivants. D'une part, les contributions aux CFF, qui assurent l'exploitation de l'infrastructure, sont majorées de 30 millions pour compenser la baisse du prix du sillon pour le trafic des marchandises (révision de l'ordonnance sur l'accès au réseau ferroviaire). D'autre part, des moyens supplémentaires de 40 millions sont requis pour financer l'exploitation et l'entretien de l'infrastructure des CFF: des avis externes mandatés par les CFF et l'OFT ont en effet montré que les moyens financiers prévus sont insuffisants pour garantir à l'avenir une exploitation sûre et performante de l'infrastructure existante. La hausse des contributions d'exploitation est compensée par une réduction correspondante de la part de la Confédération sur les revenus nets de la RPLP (cf. ch. 1, tome 4 Comptes spéciaux).

L'indemnisation du *trafic combiné de marchandises ne traversant pas les Alpes* vise à soutenir le trafic par wagons complets et les sociétés qui assurent ce type de transports (essentiellement les CFF). A partir de 2011, les prestations du trafic combiné ne traversant pas les Alpes (promotion du trafic combiné import/export et du trafic combiné intérieur) seront subventionnées séparément des prestations du trafic combiné à travers les Alpes (cf. contributions à des tiers, ch. 62/15).

L'entrée en vigueur de la révision partielle I de la loi sur l'aviation permettant *l'indemnisation temporaire des pertes de revenus de Skyguide* dans les pays voisins était prévue au 1er juillet 2010. C'est pourquoi seule la moitié des moyens financiers requis annuellement dès 2011 (43 mio environ) a été inscrite au budget.

Les dépenses de la Confédération en faveur du *Musée national suisse* diminuent de quelque 4 millions par rapport à l'année précédente. Cette baisse est principalement due à l'adaptation des charges de location, sans incidence financière, aux loyers théoriques ainsi qu'aux dépenses requises pour les primes d'assurance, dont le niveau avait été surestimé l'année précédente.

15 Contributions à des tiers

mio CHF	Compte 2009	Budget 2010	Budget 2011	Ecart p. r. au B 2010 val. abs.	Ecart p. r. au B 2010 %
Charges pour contributions à des tiers	**13 279**	**14 176**	**14 271**	**96**	**0,7**
Péréquation financière	**2 808**	**2 903**	**3 051**	**148**	**5,1**
Péréquation des ressources	1 862	1 964	2 102	138	7,1
Compensation charges dues à facteurs géo-topographiques	351	347	352	5	1,4
Compensation charges dues à facteurs socio-démographiques	351	347	352	5	1,4
Compensation des cas de rigueur, RPT	244	244	244	0	0,0
Organisations internationales	**1 496**	**1 626**	**1 679**	**53**	**3,2**
7e programme-cadre de recherche de l'UE	261	327	371	44	13,3
Coopération multilatérale au développement	264	269	244	-25	-9,3
Reconstitution des ressources de l'IDA	192	209	238	28	13,5
Agence spatiale européenne (ESA)	150	145	150	5	3,5
Contributions de la Suisse à l'ONU	112	149	130	-19	-12,6
Soutien financier à des actions humanitaires	108	97	107	10	10,3
Autres organisations internationales	409	429	439	9	2,2
Autres contributions à des tiers	**8 976**	**9 647**	**9 542**	**-105**	**-1,1**
Paiements directs généraux, agriculture	2 168	2 213	2 186	-27	-1,2
Fondation Fonds national suisse	667	737	817	81	10,9
Transport régional des voyageurs	770	799	792	-7	-0,9
Contrib. forfaitaires et droit transitoire (formation prof.)	533	574	639	64	11,2
Paiements directs écologiques, agriculture	574	600	613	13	2,2
Actions spécifiques de la coopération au développement	457	485	578	93	19,1
Aide aux universités, subventions de base	549	557	557	0	0,0
Contrib. à la couverture des frais d'exploitation des HES	374	409	423	14	3,5
Suppléments accordés à l'économie laitière	294	271	247	-24	-8,7
Autres ETC, exploitation de l'infrastructure	192	180	193	13	7,2
Indemnisation du trafic combiné à travers les Alpes	214	230	180	-51	-22,0
Coopération économique au développement	132	135	168	34	25,0
Encouragement de la technologie et de l'innovation, CTI	99	109	109	0	0,2
Diverses contributions à des tiers	1 953	2 349	2 041	-308	-13,1
Dépenses pour contributions à des tiers	**13 290**	**14 177**	**14 271**	**94**	**0,7**

Les contributions à des tiers comprennent un très grand nombre de transferts couvrant divers groupes de tâches de la Confédération. Par rapport au budget 2010, les charges de ce domaine progressent modérément de 0,7 % (+ 96 mio). L'évolution des charges dans les différents groupes de tâches concernés est toutefois très contrastée. Ont notamment augmenté les contributions à la péréquation des ressources, à la coopération au développement et au Fonds national suisse (FNS).

- En ce qui concerne la *péréquation verticale des ressources*, la contribution de la Confédération augmente de 7,1 % (+ 138 mio), conformément à l'évolution du potentiel de ressources de tous les cantons de 2010 à 2011.

- Le Parlement ayant demandé l'élaboration d'un message concernant la majoration progressive de l'aide au développement à 0,5 % du revenu national brut (RNB) d'ici à 2015, le montant prévu au budget au titre des contributions destinées au financement *d'actions spécifiques de la coopération au développement* a été rehaussé de 19,1 % (+ 93 mio).

- Pour le *FNS*, la stratégie du Conseil fédéral, qui prévoit de renforcer la promotion de la recherche ainsi que l'excellence et la compétitivité des chercheurs suisses, entraîne une croissance de 10,9 % (+ 81 mio).

- Le poste collectif «*diverses contributions à des tiers*» affiche, pour sa part, une diminution. Celle-ci est principalement liée à l'arrivée à terme des mesures de stabilisation du marché du travail (- 232 mio), qui ont donné lieu à des versements uniques en 2010.

16 Contributions aux assurances sociales

mio CHF	Compte 2009	Budget 2010	Budget 2011	Ecart p. r. au B 2010 val. abs.	%
Charges pour contributions aux assurances sociales	**14 280**	**14 820**	**15 521**	**701**	**4,7**
Assurances sociales de la Confédération	**10 915**	**11 301**	**11 810**	**509**	**4,5**
Prestations versées par la Confédération à l'AVS	6 998	7 183	7 460	277	3,9
Prestations versées par la Confédération à l'AI	3 533	3 741	3 692	-49	-1,3
Prestations versées par la Confédération à l'AC	385	377	424	47	12,5
Contribution spéciale AI	–	–	234	234	–
Autres assurances sociales	**3 365**	**3 519**	**3 711**	**192**	**5,5**
Réduction individuelle de primes (RIP)	1 816	2 063	2 145	82	4,0
Prestations complémentaires à l'AI	663	618	675	57	9,3
Prestations complémentaires à l'AVS	614	606	661	55	9,1
Prestations de l'assurance militaire	202	215	210	-6	-2,7
Allocations familiales dans l'agriculture	96	91	94	3	3,1
Contribution spéciale à la réduction de primes	–	–	–	–	–
Prélèvement sur provisions	-25	-75	-75	0	0,0
Dépenses pour contributions aux assurances sociales	**14 285**	**14 883**	**15 593**	**710**	**4,8**

En 2011, les contributions fédérales aux assurances sociales devraient augmenter de 4,7 %. Cette valeur est nettement supérieure à la croissance économique nominale prévue (2,7 %). La hausse des dépenses découle notamment des contributions à l'AVS et à l'AI, des prestations complémentaires et de la réduction individuelle des primes de l'assurance-maladie.

Assurances sociales de la Confédération: les contributions fédérales à l'AVS et à l'AI sont exprimées en % des dépenses (AVS: 19,55 %; AI: 37,7 %). L'évolution des dépenses se répercute ainsi directement sur les contributions de la Confédération. Dans le cas de l'AVS, les besoins supplémentaires s'expliquent par l'adaptation des rentes à l'augmentation cumulée des prix et des salaires (1,75 %) qui interviendra en 2011, et par l'augmentation du nombre des bénéficiaires de rentes (2,1 %). En ce qui concerne l'AI, la croissance mentionnée dans le tableau est faussée par la contribution spéciale de la Confédération, due à partir de 2011 et s'élevant à 62,3 % des intérêts de la dette de l'AI (234 mio). Pour toute la durée du financement additionnel de l'AI de 2011 à 2017, la Confédération prend ainsi en charge la totalité des coûts d'intérêts de l'AI, conjointement avec la contribution ordinaire. La contribution ordinaire de la Confédération à l'AI diminue ainsi légèrement en dépit de l'adaptation des rentes (1,75 % comme pour l'AVS). Cette diminution découle du recul du nombre de rentes. La hausse de la contribution de la Confédération à l'AC (+ 47 mio) résulte de la croissance escomptée de la masse salariale soumise à cotisations et de la prise en considération de la 4e révision de la LACI. Cette dernière prévoit un relèvement de la contribution fédérale, qui passera de 0,15 % à 0,159 % de la masse salariale soumise à cotisations (hypothèse: entrée en vigueur au début de 2011, assortie de dépenses supplémentaires de 24 mio par année).

La progression marquée des dépenses consacrées aux *autres assurances sociales* s'explique par la hausse de la contribution fédérale à la réduction individuelle des primes et aux prestations complémentaires (PC). Dans le budget 2011, les dépenses au titre de la réduction des primes affichent une hausse d'environ 8,5 % par rapport à celles attendues pour 2010. La croissance figurant dans le tableau (+ 4,0 %) est faussée par la valeur trop élevée inscrite au budget 2010. Plusieurs facteurs contribuent à la forte hausse des dépenses consacrées aux prestations complémentaires à l'AVS et à l'AI. Premièrement, le nombre de personnes touchant des prestations complémentaires augmente dans les deux domaines d'assurance. Le recul des prestations complémentaires à l'AI attendu du fait de la diminution du nombre de bénéficiaires de rentes AI n'est pas encore intervenu. Deuxièmement, la progression des montants moyens des prestations complémentaires observée depuis plusieurs années exerce une influence. Troisièmement, les montants de la fortune librement disponible ont été relevés par le nouveau régime de financement des soins (qui entrera en vigueur en 2011). Malgré des coûts de traitement en hausse, les prestations de l'assurance militaire diminuent suite au recul constant du nombre des rentes soumises à l'ancien droit. Enfin, l'obligation de la Confédération en matière de rentes dans le cadre de l'assurance militaire pourra probablement être réduite pour la quatrième fois consécutive. A fin 2009, la provision pour cette obligation s'élevait à 1 627 millions.

17 Contributions à des investissements

mio CHF	Compte 2009	Budget 2010	Budget 2011	Ecart p. r. au B 2010 val. abs.	Ecart p. r. au B 2010 %
Dépenses pour contributions à des investissements	**4 066**	**4 066**	**4 210**	**143**	**3,5**
Fonds pour les grands projets ferroviaires	1 548	1 468	1 362	-106	-7,2
CP CFF, investissements d'infrastructure	902	916	1 048	132	14,4
Attribution annuelle au fonds d'infrastructure	494	409	510	101	24,6
Autres ETC, investissements d'infrastructure	235	220	273	53	23,9
Routes principales	165	168	166	-2	-1,0
Protection contre les crues	137	163	166	3	2,1
Programme d'assainissement de bâtiments	–	133	133	0	0,0
Améliorations structurelles dans l'agriculture	83	85	83	-2	-2,4
Energies renouvelables dans le domaine du bâtiment	99	62	67	5	8,1
Nature et paysage	73	51	51	0	-0,9
Contributions aux investissements des universités cantonales	65	62	49	-13	-21,0
Protection contre les dangers naturels	45	46	46	-1	-1,4
Installations évacuation et épuration eaux/élimin. déchets	43	37	37	0	0,0
Protection contre le bruit	7	28	36	8	28,8
Contrib. forfaitaires et droit transitoire (formation prof.)	12	30	30	0	0,0
Investissements, hautes écoles spécialisées	4	24	26	2	8,3
Autres contributions à des investissements	154	164	127	-37	-22,4
Réévaluation de contributions à des investissements	**4 065**	**4 069**	**4 210**	**141**	**3,5**

L'augmentation de 143 millions au titre des contributions à des investissements (+ 3,5 %) est principalement due aux facteurs suivants:

- Les contributions aux investissements en faveur de *l'infrastructure des CFF et des autres entreprises de transport concessionnaires (autres ETC)* sont majorées de 185 millions au total par rapport à l'année précédente (CFF: + 132 mio; autres ETC: + 53 mio). Ces moyens financiers supplémentaires sont requis pour assurer une exploitation sûre et performante et garantir le maintien de l'infrastructure existante.

- Les versements au *fonds pour les grands projets ferroviaires* sont des recettes affectées provenant de la redevance sur le trafic des poids lourds liée aux prestations (RPLP), de la TVA et de l'impôt sur les huiles minérales. La baisse des recettes affectées (- 106 mio; - 7,2 %) est avant tout imputable au facteur spécial suivant: la part de la Confédération aux revenus nets de la RPLP, qui est d'ordinaire entièrement attribuée au fonds, ne l'est qu'en partie en 2011. La part non versée au fonds est utilisée, dans le cadre du budget ordinaire, pour accroître sans incidence financière les ressources destinées à l'infrastructure des CFF et des autres ETC.

- La part de l'attribution annuelle au *fonds d'infrastructure* versée au titre de contribution aux investissements s'accroît de 101 millions (+ 24,6 %) par rapport à 2010: grâce à l'attribution extraordinaire de 850 millions, des contributions de 100 millions sont octroyées en 2011 pour les mesures liées aux projets d'agglomération proposés dans le message du 11 novembre 2009 (cf. ch.2, tome 4, Comptes spéciaux).

- Les *contributions aux investissements des universités cantonales* fléchissent de 13 millions (- 21%). Cette baisse est liée à la correction du renchérissement (- 1,6 mio) et aux autres corrections en faveur de crédits du domaine de la formation et de la recherche effectuées au titre des contributions aux investissements des universités cantonales dans le cadre des mesures de consolidation mises en oeuvre par le biais du budget.

- La Confédération subventionne des mesures de protection de l'environnement rendues nécessaires par le trafic routier (*projets de protection contre le bruit et projets d'isolation acoustique*). La hausse de quelque 8 millions, déjà prévue dans le dernier plan financier, est liée aux indemnités promises aux cantons dans le cadre des conventions de programmes.

Les variations des *autres contributions à des investissements* sont essentiellement imputables aux facteurs suivants:

- Dans le cadre de la 2e phase des mesures de stabilisation conjoncturelle, des *projets de chauffage* à distance visant à accroître le rendement énergétique industriel et à promouvoir les énergies renouvelables ont bénéficié d'un soutien à hauteur de 25 millions. Limitée à 2009, cette mesure a été prolongée à 2010 par les Chambres fédérales. En 2011, aucune aide aux investissements n'est prévue à ce titre.

- Dans le sillage des augmentations de crédits décidées par le Parlement au cours des années précédentes, les contributions à des investissements en faveur de la *protection du paysage et de la conservation des monuments historiques* sont majorées, en 2011, d'environ 9,5 millions.

- L'initiative parlementaire «Protection et utilisation des eaux» ayant été acceptée par les Chambres fédérales, 15 millions sont prévus pour *revitaliser* les eaux dans le cadre de la mise en œuvre de la révision de la législation sur la protection des eaux.

Les contributions à des investissements sont réévaluées à 100 %.

18 Prêts et participations

mio CHF	Compte 2009	Budget 2010	Budget 2011	Ecart p. r. au B 2010 val. abs.	Ecart p. r. au B 2010 %
Dépenses pour prêts et participations	**629**	**482**	**367**	**-115**	**-23,9**
Prêts	**599**	**446**	**323**	**-123**	**-27,7**
Autres ETC, investissements d'infrastructure	203	154	143	-11	-7,2
CP CFF, investissements d'infrastructure	253	138	92	-46	-33,5
Prêts, Fondation des immeubles FIPOI	25	28	32	4	14,8
Terminaux ferroviaires	16	23	23	0	-2,0
Crédits d'investissement en faveur de l'agriculture	47	47	13	-34	-72,3
Autres prêts	56	57	21	-36	-63,3
Participations	**30**	**35**	**44**	**8**	**24,0**
Prêts et participations, pays en développement	25	26	25	-1	-2,5
Participations, banques régionales de développement	–	5	14	9	192,4
Prêts et participations, Etats d'Europe de l'Est	3	5	5	0	-2,5
Réévaluation prêts et participations	**203**	**385**	**302**	**-84**	**-21,7**

La diminution d'environ 115 millions des prêts et des participations s'explique principalement par les facteurs suivants:

- La Confédération soutient les *investissements d'infrastructure des CFF et des entreprises de transport concessionnaires (ETC)* par le biais de contributions. Celles-ci sont versées à fonds perdu, sous la forme de prêts conditionnellement remboursables à intérêt variable. La diminution des prêts accordés aux ETC (- 11 mio) et aux CFF (- 46 mio) est due en majeure partie à une redistribution de prêts au profit de contributions à des investissements, en partie déjà prévue par le dernier plan financier.

- La réduction plus que proportionnelle apportée aux *crédits d'investissement en faveur de l'agriculture* (34 mio) dans le cadre des mesures de consolidation a permis d'effectuer des coupes moins importantes dans d'autres domaines de l'Office fédéral de l'agriculture.

- La diminution des *autres prêts* est essentiellement imputable au fait que, en 2009, des investissements au titre des mesures d'encouragement en faveur des maîtres d'ouvrage ont été anticipés pour un montant de 45 millions dans le cadre de la 1re phase des mesures de stabilisation conjoncturelle. La baisse des *mesures d'encouragement en faveur des maîtres d'ouvrage d'utilité publique* (- 36 mio) est avant tout liée à la compensation de ces investissements anticipés en 2011 et 2012 et à la correction du renchérissement effectuée dans le cadre des mesures de consolidation.

- La hausse de 9,2 millions, par rapport à l'année précédente, des participations dans les *banques régionales de développement* sert à l'augmentation du capital de la Banque africaine de développement (ADB) et de la Banque interaméricaine de développement (IDB).

En 2011, les réévaluations requises atteignent quelque 82 % des dépenses correspondantes. Les prêts et participations sont inscrits au bilan à leur valeur nominale ou à leur valeur vénale. Si cette dernière est inférieure à la valeur nominale, une réévaluation s'impose. Celle-ci est effectuée sur la base de la valeur économique. Les éléments déterminants utilisés pour fixer le montant de la réévaluation sont notamment les conditions concernant le paiement des intérêts et les modalités de remboursement arrêtées, ainsi que la solvabilité du débiteur.

19 Recettes de participations et revenus de participations

mio CHF	Compte 2009	Budget 2010	Budget 2011	Ecart p. r. au B 2010 val. abs.	%
Recettes de participations	**771**	**775**	**800**	**25**	**3,2**
Dividendes de participations importantes	**770**	**775**	**800**	**25**	**3,2**
Dividendes Swisscom	560	560	590	30	5,3
Bénéfice versé par la Poste	200	200	200	0	0,0
Dividendes Ruag	10	15	10	-5	-33,3
Recettes d'autres participations	**0**	**0**	**0**	**0**	**-65,2**
Revenus de participations (autres participations)	**0**	**0**	**0**	**0**	**-65,2**
Augmentation de la valeur de mise en équivalence	**2 173**	**775**	**800**	**25**	**3,2**

Des *recettes de participations* de l'ordre de 800 millions sont prévues pour le *compte de financement* pour 2011. Ces recettes dépassent de 25 millions celles qui étaient budgétisées pour 2010.

- Swisscom: conformément aux objectifs stratégiques assignés à Swisscom, le Conseil fédéral attend que cette dernière distribue en principe aux actionnaires 50 % du cash flow opérationnel disponible. On part du principe que la Confédération continuera de détenir 29,5 millions d'actions. Par ailleurs, un dividende de 20 francs par action est budgétisé (budget 2010: 19 francs, dividende effectivement distribué en 2010: 20 francs). Les recettes budgétisées augmentent ainsi de 30 millions pour atteindre 590 millions.

- Poste: le Conseil fédéral part du principe que la Poste verse en règle générale au propriétaire un tiers du bénéfice du groupe. Un versement du bénéfice de 200 millions est prévu. Ce chiffre correspond à ceux qui figurent dans le budget 2010 et dans le compte 2009.

- RUAG: cette société distribue en règle générale 20 % de son bénéfice net. Etant donné que la distribution du bénéfice a atteint 10 millions en 2009 et qu'elle a été nulle en 2010, un montant de 10 millions est inscrit au budget, soit 5 millions de moins que dans le budget 2010.

- Dans le cas des autres participations importantes (CFF, Skyguide, SAPOMP, BLS Réseau SA), aucun bénéfice ne sera probablement distribué. Concernant les autres participations (non importantes), à savoir REFUNA SA (AFF), Gemiwo SA, Logement Social Romand SA et Wohnstadt Basel (qui sont toutes des participations de l'OFL), des distributions de 80 000 francs sont attendues (budget 2010: 230 000 francs).

Les dividendes et les versements de bénéfices sont inscrits au *compte de résultats* à titre de *revenus de participations*. Etant donné que les participations importantes sont portées au bilan à leur valeur de mise en équivalence (part détenue par la Confédération dans le capital propre de l'entreprise), les bénéfices versés par les entreprises concernées doivent être retranchés des revenus de participations. En effet, les bénéfices distribués réduisent les fonds propres de l'entreprise, de sorte qu'ils n'ont aucune incidence sur les résultats de la Confédération. Les revenus de participations ne contiennent, par conséquent, que les dividendes de participations peu importantes, lesquels s'élèvent à 80 000 francs. Dans le compte de résultats, les revenus de participations sont comptabilisés au titre des autres revenus financiers (cf. ch. 20).

L'évolution estimée des participations importantes durant l'année budgétaire 2011 doit être portée au compte de résultats 2011 de la Confédération: si les entreprises dégagent un bénéfice, leur capital propre s'accroît et, de ce fait, leur valeur de mise en équivalence augmente. Les variations de la valeur de mise en équivalence des participations de la Confédération échappent cependant à une prévision réaliste, car elles ne dépendent pas seulement du bénéfice de l'entreprise concernée mais également d'autres variations du capital propre. Pour des questions de planification, le budget se fonde par conséquent sur l'hypothèse selon laquelle la variation de la valeur de mise en équivalence des participations importantes correspond exactement à la part de la Confédération aux bénéfices distribués en 2011 (cf. tome 2B, AFF, 601/E1400.0115). Dans le compte d'Etat, la modification des valeurs de mise en équivalence est en règle générale différente des bénéfices distribués.

20 Autres revenus financiers

mio CHF	Compte 2009	Budget 2010	Budget 2011	Ecart p. r. au B 2010 val. abs.	Ecart p. r. au B 2010 %
Autres revenus financiers	**896**	**496**	**583**	**87**	**17,5**
Revenus d'intérêts	**477**	**488**	**580**	**92**	**18,8**
Placements financiers: titres	2	13	5	-9	-64,4
Placements financ.: banques et autres placements	8	40	70	30	73,6
Prêts provenant du patrimoine financier	77	210	211	1	0,6
Prêts provenant du patrimoine administratif	129	19	19	-1	-2,9
Avances au fonds FTP	177	191	202	11	5,5
Avoirs et autres revenus d'intérêts	84	14	73	59	419,5
Bénéfices de change	**49**	**–**	**–**	**–**	**–**
Revenus financiers divers	**370**	**8**	**3**	**-5**	**-60,0**
Autres recettes financières	**837**	**437**	**567**	**130**	**29,8**

Les *revenus d'intérêts provenant des placements financiers* résultent des placements de fonds effectués dans le cadre de la gestion des liquidités. La diminution des revenus des titres est liée aussi bien au bas niveau des taux d'intérêt sur le long terme qu'à la baisse du volume de placements. Des recettes d'intérêts considérables sont attendues du côté des placements effectués auprès de banques et des autres prêts en raison de la hausse des taux à court terme.

Les revenus des *prêts provenant du patrimoine financier* correspondent, en 2011, au niveau atteint l'année précédente. Ils englobent les prêts octroyés à l'assurance-chômage qui, malgré la légère baisse des taux d'intérêt à long terme, dégagent des revenus d'un même montant que l'année précédente grâce à la hausse de leur volume. Les intérêts, qui ont une incidence financière, croissent toutefois fortement (+ 51 mio), du fait que le volume des prêts a nettement progressé l'année précédente et que le paiement des intérêts échoit l'année suivante.

Les intérêts générés par *l'avance au fonds pour les grands projets ferroviaires* affichent une hausse négligeable par rapport au budget 2010. Celle-ci est annulée par la baisse du niveau des taux. Ce poste ne subit pas de régularisation.

La forte augmentation enregistrée par le poste «*avoirs et autres revenus d'intérêts*» est liée aux intérêts dus à l'Administration fédérale des contributions en matière de TVA pour un montant de 65 millions, intérêts budgétisés pour la première fois séparément des autres recettes de la TVA et comptabilisés dans le groupe de comptes des autres revenus financiers.

Difficiles à prévoir, les *bénéfices* ou les pertes *de change* sur les devises étrangères ne sont pas budgétisés.

Les *revenus financiers divers* comprennent les revenus des intérêts de comptes rémunérés du DDPS et du DFAE à l'étranger ainsi que les gains et pertes résultant de la réévaluation des swaps de taux d'intérêt. Cette dernière engendre une variation de la valeur comptable sans incidences financières, qui n'est pas budgétisée.

La différence entre les *autres revenus financiers et les autres recettes financières* résulte essentiellement de la régularisation par exercice des recettes d'intérêts dégagées par les prêts provenant du patrimoine financier.

21 Charges d'intérêts

mio CHF	Compte 2009	Budget 2010	Budget 2011	Ecart p. r. au B 2010 val. abs.	%
Charges d'intérêts	**3 042**	**3 004**	**2 886**	**-118**	**-3,9**
Emprunts	2 785	2 662	2 493	-169	-6,3
Dépôts à terme	30	38	43	5	13,9
Créances comptables à court terme	9	71	160	89	125,5
Crédits à court terme	0	2	5	3	171,4
Swaps sur taux d'intérêt	88	84	54	-30	-35,4
Caisse d'épargne du personnel fédéral	51	72	55	-17	-23,9
Autres charges d'intérêts	78	75	76	1	1,4
Dépenses d'intérêts	**3 135**	**2 802**	**2 841**	**38**	**1,4**

Les intérêts sur les emprunts se basent sur le montant des *emprunts* à fin 2009 (86,1 mrd), auxquels s'ajoutent les nouvelles émissions, prévues en 2010 à hauteur de 5,3 milliards, dont les intérêts seront effectivement perçus à partir de 2011. Les remboursements de 8,7 milliards pour l'année 2010 doivent également être pris en compte. La baisse du volume des emprunts qui en résulte (- 3,4 mio) engendre une diminution des charges d'intérêts pour un montant de 151 millions. La baisse plus importante des charges figurant au tableau est liée au fait que les charges supplémentaires (185 mio) découlant de l'amortissement de l'agio net sur l'ensemble des emprunts émis au cours des années précédentes sont supérieures de 18 millions au montant de l'année précédente.

Les charges d'intérêts prévues au budget 2011 pour les *créances comptables à court terme* dépassent nettement le chiffre inscrit au plan financier pour le budget 2010. Malgré des besoins de financement légèrement inférieurs, les charges augmentent en raison de la hausse du niveau des taux attendue à court terme.

Des surplus de charges sont attendus du côté des *dépôts à terme* (investissements des entreprises de la Confédération), également en raison de la hausse des taux d'intérêt et en dépit des besoins moindres. Les charges croissent pour la même raison en ce qui concerne les *crédits à court terme*. Elles diminuent en revanche pour la *Caisse d'épargne du personnel de la Confédération*. Les estimations des taux se fondent désormais sur le rendement attendu des obligations de la Confédération assorties d'une durée résiduelle de sept ans.

Dans le domaine des *swaps sur taux d'intérêt*, en revanche, les charges découlant des postes swap nets sont en forte baisse. En effet, les recettes d'intérêt variables croissent notablement en raison du haut niveau des taux. La Confédération détient un poste net réservé aux swaps payeurs: elle paie à des taux d'intérêts fixes et reçoit des intérêts variables.

Les *autres charges d'intérêts* comprennent les comptes de dépôt des entreprises de la Confédération pour un montant total d'environ 4 milliards. Les comptes de dépôt regroupent les fonds spéciaux et les fondations.

L'écart entre les *charges d'intérêts et les dépenses d'intérêts* (45 mio) est lié, d'une part, à l'agio de 300 millions attendu en 2011. L'agio (ou disagio) obtenu durant un exercice pour les emprunts concernés est inscrit au passif (ou à l'actif); autrement dit, il est neutralisé par l'inscription au compte de résultats, sans incidences financières, de la charge (ou de la diminution de charges) correspondante. Par conséquent, suite à l'inscription de l'agio au passif, les charges d'intérêts attendues en 2011 sont supérieures aux dépenses pour un montant de 300 millions. L'agio ou disagio inscrit au bilan est amorti (également sans incidences financières) pour la durée résiduelle selon le principe de l'annualité. La part totale à amortir peut varier en fonction de l'agio ou du disagio obtenu au cours de l'exercice considéré. L'amortissement de l'agio ou du disagio prévu en 2011 engendre une diminution de charges nette sans incidences financières de 185 millions. Compte tenu de l'agio/disagio, les charges d'intérêts liées aux emprunts dépassent ainsi les dépenses d'un montant net de 115 millions. D'autre part, les régularisations des dépenses d'intérêts pour les emprunts, les swaps sur taux d'intérêt, les dépôts à terme et les crédits à court terme engendrent des charges sans incidence financière de 70 millions au total, ce qui réduit l'écart entre charges et dépenses. Le poste le plus important à ce titre est celui des emprunts (67 mio). Les dépenses d'intérêts de la Caisse d'épargne du personnel fédéral ne sont pas régularisées.

22 Autres charges financières

mio CHF	Compte 2009	Budget 2010	Budget 2011	Ecart p. r. au B 2010 val. abs.	Ecart p. r. au B 2010 %
Autres charges financières	**293**	**134**	**126**	**-8**	**-6,0**
Pertes de change	26	–	–	–	–
Charges de financement	128	134	126	-8	-6,0
Charges financières diverses	140	–	–	–	–
Autres dépenses financières	**120**	**142**	**187**	**45**	**31,7**

En 2011, les *charges de financement* ne reculent que faiblement par rapport à l'année précédente, malgré le fait qu'un nombre nettement plus élevé d'émissions d'emprunts soit prévu. Cette relative constance s'explique par l'inscription immédiate des coûts à l'actif et par l'amortissement des différents emprunts selon le principe de l'annualité pour la durée résiduelle.

Difficiles à prévoir, les bénéfices ou les *pertes de change* sur les devises étrangères ne sont pas budgétisés. Il en va de même pour les *charges financières diverses*, qui comptabilisent les pertes liées à la réévaluation des swaps de taux d'intérêt.

La différence entre les *charges financières* et les *dépenses financières* est liée avant tout à l'amortissement des charges de financement. Les commissions et les droits de timbre sont dus lors de l'émission de l'emprunt, tandis que les charges sont réparties sur la durée résiduelle de l'emprunt.

23 Dépenses extraordinaires

mio CHF	Compte 2008	Compte 2009	Budget 2010	Budget 2011
Dépenses extraordinaires	**11 141**	**–**	**431**	**1 998**
Dépenses courantes	**2 613**	**–**	**431**	**1 148**
Redistribution extraord. de la taxe CO2 sur les combustibles	–	–	431	–
Contrib. extraord. à la réduction individuelle de primes	505	–	–	–
Contribution extraordinaire à l'assurance-invalidité	981	–	–	–
Contrib. extraord. aux aides cantonales à la formation	51	–	–	–
Contribution d'assainissement de la CP CFF	–	–	–	1 148
Versement unique à PUBLICA	954	–	–	–
Contribution extraordinaire à la vulgarisation	10	–	–	–
Contribution extraordinaire à l'asile	113	–	–	–
Dépenses d'investissement	**8 528**	**–**	**–**	**850**
Emprunt à conversion obligatoire de l'UBS	5 928	–	–	–
Attribution extraordinaire au fonds d'infrastructure	2 600	–	–	850
Charges extraordinaires	**1 515**	**189**	**431**	**1 148**

Dans le cadre du budget 2011, des dépenses extraordinaires sont soumises au Parlement pour un montant total de 1998 millions en faveur de la caisse de pensions des CFF et du fonds d'infrastructure.

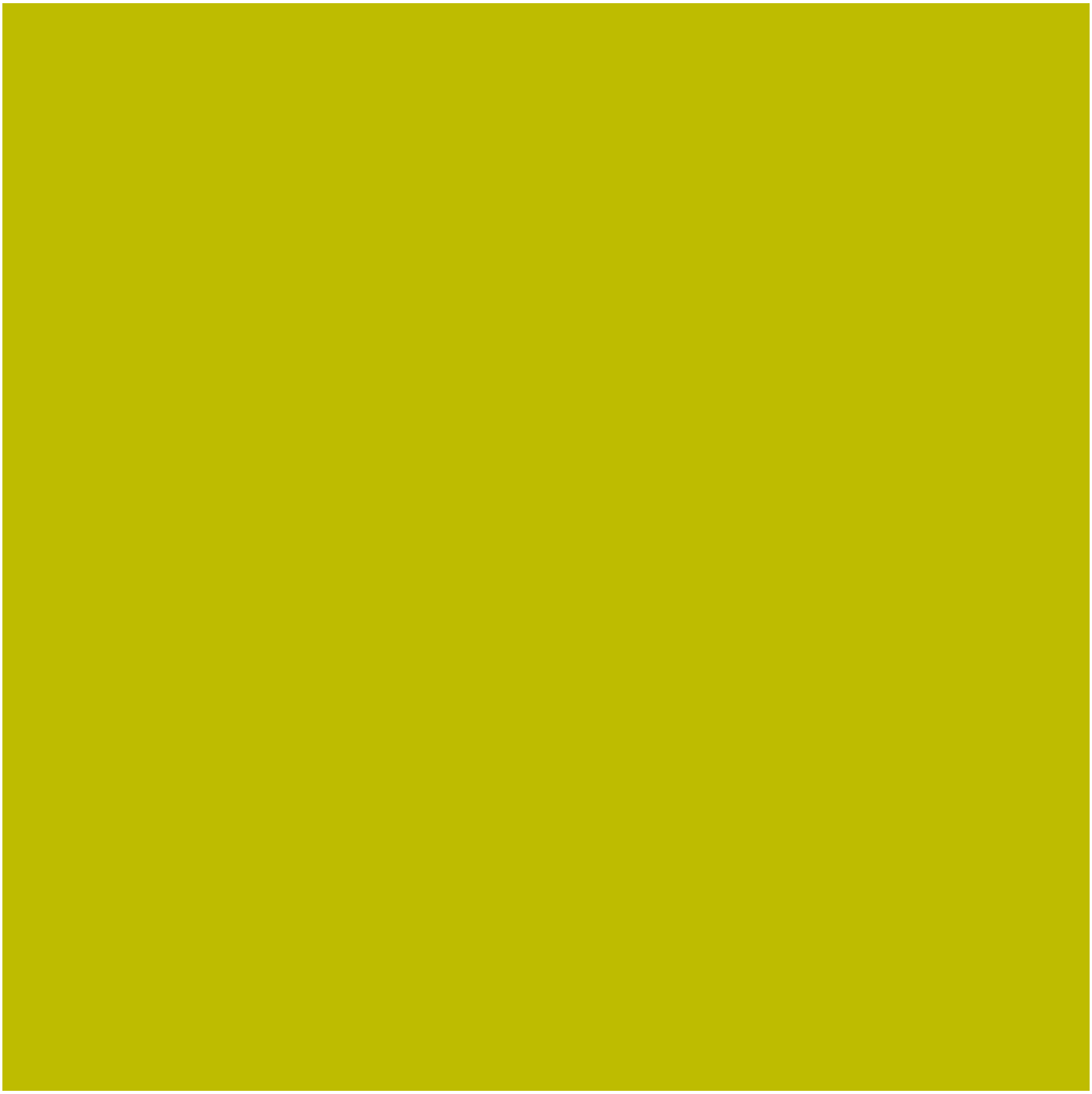
Contribution à *l'assainissement de la caisse de pensions des CFF* (CP CFF): par le biais du message du 5 mars 2010 sur la modification de la loi fédérale sur les Chemins de fer fédéraux (Assainissement de la caisse de pensions des CFF), le Conseil fédéral propose au Parlement une aide fédérale de 1 148 millions. La Confédération allouera cette contribution sous la forme d'un versement unique destiné aux CFF. La proposition du Conseil fédéral s'inspire de la procédure trouvée pour PUBLICA, qui avait elle aussi reçu de la Confédération un versement unique destiné au financement de la réserve mathématique de ses bénéficiaires de rentes, manquante à la suite de la réduction du taux d'intérêt technique. En outre, cette solution tient compte du fait que plus de 80 % des bénéficiaires de rentes de vieillesse de la CP CFF avaient, autrefois, travaillé pour l'ancienne régie des CFF et bénéficiaient donc, jusqu'à la fin de 2004, de l'égalité de traitement avec les bénéficiaires de rentes de la Confédération.

Le découvert de la CP CFF, dû à l'évolution du marché jusqu'en 2006, l'abaissement nécessaire du taux d'intérêt technique ainsi que la part importante de retraités dans la CP CFF sont autant d'événements extraordinaires échappant au contrôle de la Confédération tel que prévu à l'art. 15, al. 1, let. a, de la loi sur les finances de la Confédération (LFC). En 2008, les Chambres fédérales ont approuvé des dépenses extraordinaires pour un montant unique comparable attribué à PUBLICA (954 mio).

Attribution au fonds d'infrastructure: 850 millions sont destinés à l'attribution extraordinaire au fonds d'infrastructure, selon l'initiative parlementaire de la Commission des transports et des télécommunications du Conseil des Etats (10.402). Selon la planification initiale, la Confédération n'aurait pu soutenir financièrement qu'à partir de 2015 les mesures en faveur du trafic d'agglomération soumises au Parlement pour libération des crédits nécessaires par le biais du message du 11 novembre 2009. L'attribution supplémentaire permet d'améliorer la liquidité du fonds à tel point que la Confédération pourra participer au financement de ces mesures déjà à partir de 2011.

Avant l'introduction du frein à l'endettement en 2003, le solde du financement spécial «Circulation routière» s'élevait à 3 456 millions (état au 31 décembre 2002). Les engagements de la Confédération vis-à-vis du financement spécial atteignaient ce montant. Selon le frein à l'endettement, les finances fédérales devaient cependant être équilibrées au moment de l'introduction ce dernier. L'engagement de la Confédération vis-à-vis du financement spécial «Circulation routière» s'est réduit à hauteur de la première attribution au fonds d'infrastructure, soit 2 600 millions, au 1er janvier 2008. C'est la raison pour laquelle le Conseil fédéral et le Parlement ont décidé cet apport sous la forme d'une dépense extraordinaire. Il a été considéré comme extraordinaire car il est requis par des concentrations de paiements liées au système comptable, comme prévu à l'art. 15, al. 1, let. c, LFC. Les 850 millions restants sont donc considérés comme extraordinaires au même titre. Il convient également de souligner que l'attribution extraordinaire permet de maintenir le niveau du crédit d'ensemble pour le fonds d'infrastructure. Il ne s'agit donc pas d'attribuer des moyens supplémentaires au fonds d'infrastructure, mais de mettre à disposition en temps utile les contributions fédérales pour les projets à venir, en tant que concentrations de paiements liées au système comptable.

Conformément à la règle complétant le frein à l'endettement (art. 17, let. a à d, LFC), les deux dépenses extraordinaires devront être compensées d'ici à 2018. Ceci implique des économies annuelles supplémentaires de 250 millions en moyenne dans les finances fédérales.



07 INDICATEURS DE LA CONFEDERATION

en %	Compte 1994	Compte 1999	Compte 2004	Compte 2009	Budget 2010	Budget 2011
Quote-part des dépenses Dépenses ordinaires (en % du PIB nom.)	11,2	11,3	11,1	10,9	11,5	11,1
Quote-part d'impôt Recettes fiscales ordinaires (en % du PIB nom.)	8,5	9,7	9,9	10,4	10,3	10,1
Solde budgétaire Solde de financement ordinaire (en % du PIB nom.)	-1,4	-0,6	-0,4	+0,5	-0,4	-0,1
Taux d'endettement brut Dette brute (en % du PIB nom.)	20,5	25,4	28,1	20,7	23,0	20,4
Quote-part d'investissement Dépenses d'investissement (en % des dépenses ord.)	13,3	11,2	12,4	12,4	12,1	11,3
Quote-part de transfert Dépenses de transfert (en % des dépenses ord.)	65,6	68,9	75,2	73,7	73,8	74,5
Quote-part des recettes fiscales affectées Impôts affectés (en % des recettes fiscales ord.)	15,9	20,3	22,4	20,1	22,1	22,8

Remarque: Budget 2010 selon l'AF du 9 décembre 2009. Il présente, sur la base de l'estimation du PIB faite par le SECO le 8 juin 2010 et de l'extrapolation de juin, les indicateurs suivants: quote-part des dépenses: 10,9 %, quote-part d'impôt: 10,2 %, taux d'endettement: 20,5 %.

Pour apprécier l'évolution des finances de la Confédération, il existe plusieurs indicateurs budgétaires, qui reviennent fréquemment lors des discussions économiques et budgétaires. Les principaux d'entre eux sont la quote-part des dépenses, la quote-part d'impôt, le solde budgétaire en pourcentage du PIB et le taux d'endettement. Ils permettent d'apprécier la santé des finances fédérales et l'importance de la Confédération pour l'économie. Cette appréciation ne se fonde toutefois pas seulement sur les données les plus récentes, mais aussi sur l'évolution de chaque indicateur sur une période donnée. Les indicateurs ne permettent pas d'évaluer la qualité et l'efficacité de l'activité étatique et ne fournissent pas non plus d'informations sur l'ampleur des interventions de l'Etat en matière de réglementation et sur la délimitation entre les domaines d'activité de l'Etat et de l'économie privée.

A l'instar des statistiques de l'OCDE, le calcul des indicateurs suivants se fonde sur les chiffres du compte de financement de la Confédération, abstraction faite des transactions extraordinaires. Les indicateurs de la Confédération sont basés sur les «comptes généraux» de la Confédération, soit ceux de l'administration centrale sans les comptes spéciaux (domaine des EPF, Régie fédérale des alcools, fonds pour les grands projets ferroviaires) et sans les assurances sociales obligatoires. Les chiffres présentés ne se prêtent pas à des comparaisons internationales. Pour ce faire, ils devraient porter sur l'ensemble des collectivités publiques (Confédération, cantons, communes et assurances sociales)[1].

La plupart des indicateurs sont exprimés par rapport au produit intérieur brut (PIB) nominal, reflet de la production d'une économie nationale. Le PIB mesure en effet la valeur ajoutée nationale, c'est-à-dire la valeur des biens et services produits dans le pays aux prix actuels, pour autant qu'il ne s'agisse pas de prestations préalables à la production d'autres biens et services. L'évolution de chacun des pourcentages indique donc si le paramètre mesuré a évolué plus vite ou plus lentement que la valeur ajoutée nationale. D'autres indicateurs sont exprimés en pourcentage d'un paramètre du budget et livrent ainsi une information sur la structure des finances fédérales.

Les composantes du PIB sont régulièrement revues pour diverses raisons: réévaluation (chaque trimestre), adaptation aux données de la comptabilité nationale (une fois l'an), adoption de nouvelles définitions (à intervalles irréguliers). Les indicateurs relatifs aux budgets antérieurs n'étant en général plus adaptés, la colonne «budget 2010» indique un PIB dont la valeur n'a pas été corrigée. Au moment de l'élaboration du budget, la croissance du PIB en termes nominaux était estimée à 0,7 % pour 2010. Depuis lors, la croissance du PIB a été nettement revue à la hausse à 2,7 %, rendant ainsi difficile toute comparaison avec les indicateurs de l'année précédente. Les résultats de l'extrapolation pour l'année en cours sont déjà disponibles. C'est pourquoi les explications ci-après contiennent, si nécessaire, des valeurs mises à jour.

Quote-part des dépenses

La quote-part des dépenses est un indicateur sommaire de l'ampleur de l'activité déployée par la Confédération par rapport à l'économie. Pour 2011, elle s'élève à 11,1 %, soit 0,2 % de plus que la valeur calculée pour 2010 sur la base de l'extrapolation effectuée en juin (10,9 %). Budgétisés pour la première fois, le financement additionnel de l'AI et la contribution spéciale au financement des intérêts de l'AI sont en grande partie responsable de la hausse des dépenses en 2011 (3,8 %), supérieure à la croissance attendue du PIB (2,7 %), et de la progression de la quote-part des dépenses. Une comparaison avec l'extrapolation de juin ne permet pas de tirer des conclusions définitives, étant donné que, contrairement au budget, l'extrapolation prend en consi-

1 Sur le site Internet de l'Administration fédérale des finances (www.efv.admin.ch) figurent les chiffres, régulièrement mis à jour, concernant la Confédération et les autres administrations publiques, ainsi que les données nécessaires à des comparaisons internationales.

dération les soldes de crédits prévisibles en raison, par exemple, d'une utilisation plus efficace des ressources ou du report de la réalisation de projets.

Quote-part d'impôt

La quote-part d'impôt reflète la charge fiscale qui pèse sur la population et sur l'économie du fait des impôts fédéraux. En 2011, elle atteint 10,1 %, soit légèrement moins que l'année précédente (10,3 %). Sans le relèvement de la TVA en 2011 dans le cadre du financement additionnel de l'AI (+ 860 mio), la quote-part d'impôt serait de 10,0 %. L'évolution des recettes fiscales et du PIB avait toutefois été nettement sous-estimée dans le cadre du budget 2010, rendant toute comparaison inutile. Si l'on met en regard le budget 2011 et l'extrapolation de juin pour 2010, on constate que les recettes fiscales croissent moins fortement (+ 2,1 % ou + 0,6 % sans la hausse de la TVA) que le PIB nominal (+ 2,7 %). La quote-part d'impôt affiche donc un léger recul, y compris en comparaison avec le résultat de l'extrapolation (10,2 %). Les recettes fiscales ordinaires n'englobent pas 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 généraux de la Confédération en tant que recettes de patentes.

Solde budgétaire

Ce ratio indique le solde ordinaire du compte de financement rapporté au PIB nominal. Ce paramètre est précédé d'un signe positif en cas d'excédent et négatif en cas de déficit. Un excédent de dépenses de 0,6 milliard (- 0,1 % du PIB) est prévu au budget 2011. Malgré ce défaut de financement, le budget reste conforme aux exigences du frein à l'endettement. Etant de nature exclusivement conjoncturelle, ce déficit est autorisé.

Taux d'endettement brut

Le taux d'endettement englobe l'endettement brut de la Confédération (engagements courants, dettes à court et à long terme, conformément aux critères de l'UE définis dans le cadre du traité de Maastricht). Il diminue par rapport à l'année précédente, passant de 23,0 à 20,4 %. En revanche, il n'affiche qu'une légère variation en comparaison avec la valeur de 2010 actualisée (20,5 %), le recul étant dû à parts égales à la nouvelle estimation du PIB ainsi qu'à l'extrapolation de juin. Le léger fléchissement enregistré par le taux d'endettement en 2011 en dépit d'une hausse de la dette (+ 2,8 mrd par rapport à l'estimation de 2010) s'explique par le fait que le PIB croît davantage que la dette.

Quote-part d'investissement

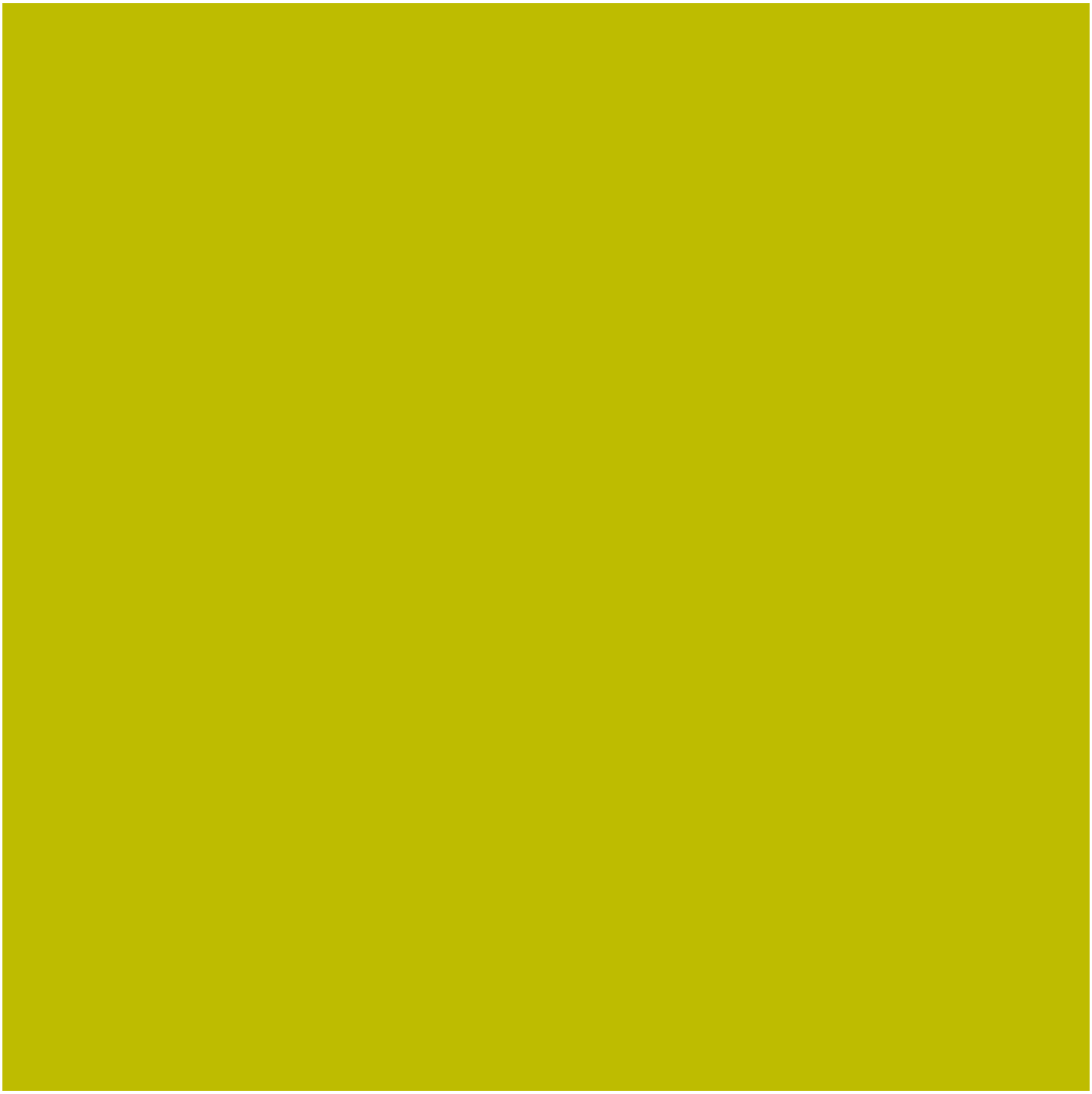
La quote-part d'investissement est le rapport entre les dépenses d'investissement et les dépenses ordinaires. Les investissements de la Confédération se répartissent comme suit: un tiers environ sont des investissements propres sous forme d'immobilisations corporelles (en particulier les routes nationales et les immeubles) et de stocks; deux tiers représentent des transferts à des tiers sous forme de contributions à des investissements (notamment pour le trafic ferroviaire), ainsi que des prêts et des participations. Les dépenses d'investissement prévues au budget 2011 se montent à 7,1 milliards; la quote-part d'investissement diminue ainsi de 12,1 à 11,3 %. Ce recul est avant tout lié aux mesures du programme de consolidation. A elles seules, la compensation des investissements anticipés effectués dans le cadre du programme de stabilisation et la correction du renchérissement engendrent des allègements d'environ 300 millions au niveau des dépenses d'investissement.

Quote-part de transfert

La quote-part de transfert est le rapport entre, d'une part, les dépenses de transfert courantes (budget 2011: 42,0 mrd) et d'investissement (budget 2011: 4,5 mrd) et, d'autre part, les dépenses ordinaires. Se composant principalement d'opérations de transfert, le budget de la Confédération affiche, pour 2011, une quote-part de transfert de 74,5 %, soit 0,7 point de pourcentage de plus que l'année précédente. Un tiers environ des transferts est destiné aux cantons, un autre tiers aux assurances sociales, le reste étant versé à des institutions de la Confédération, à des organisations internationales et à d'autres bénéficiaires de subventions. La hausse de la quote-part de transfert par rapport à l'année précédente est essentiellement due à l'évolution des dépenses de la prévoyance sociale. D'une part, le financement additionnel de l'AI (852 mio) et la contribution spéciale au financement des intérêts de l'AI (234 mio) sont budgétisés pour la première fois en 2011. D'autre part, la contribution fédérale à l'AVS, les prestations complémentaires de l'AVS et de l'AI ainsi que les contributions supplémentaires destinées à la réduction des primes de l'assurance-maladie enregistrent une croissance élevée. En outre, les parts des cantons au produit de l'impôt fédéral direct et de l'impôt anticipé, à la péréquation financière et aux versements dans le domaine de l'aide au développement affichent une augmentation supérieure à la moyenne.

Quote-part des recettes fiscales affectées

Une part des recettes de la Confédération est affectée à l'accomplissement de tâches spécifiques. Cette mesure permet de garantir le financement des dépenses concernées, les recettes affectées ne pouvant être utilisées qu'à des fins définies. Ces recettes restreignent toutefois la marge de manœuvre budgétaire de la Confédération. Elles comportent aussi le risque d'une utilisation peu efficace des ressources, puisque la tâche qu'elles financent n'est pas mise en concurrence avec les autres tâches de la Confédération. Les recettes fiscales affectées augmentent de 9,5 % dans le cadre du budget 2011, en raison surtout du supplément de TVA destiné à l'AI (860 mio), budgétisé pour la première fois, mais aussi à cause de la forte hausse des recettes fiscales (+ 6,4 %). Comparée à l'année précédente, la part, dans les recettes fiscales ordinaires, des recettes fiscales affectées affiche une progression, passant à 22,8 %. Les principaux domaines d'affectation concernés comprennent aujourd'hui l'AVS (notamment le point de TVA en faveur de l'AVS et l'impôt sur le tabac) et le trafic routier (par ex. l'impôt sur les huiles minérales grevant les carburants). Des informations complémentaires sur les fonds affectés enregistrés sous les capitaux de tiers et sous le capital propre figurent dans l'annexe au budget (ch. 62/9).



L'Assemblée fédérale fixe le budget annuel de la Confédération en adoptant l'arrêté fédéral sur le budget (art. 29 LFC; RS *611.0*). Les divers postes budgétaires sont approuvés sous la forme de crédits budgétaires (charges, dépenses d'investissement), de revenus et de recettes d'investissement. Les postes comptables doivent respecter les principes du produit brut (ils ne donnent pas lieu à une compensation mutuelle), de l'universalité, de l'annualité (leur validité est limitée à une année) et de la spécialité (ils doivent être affectés aux dépenses pour lesquelles ils ont été autorisés).

Calcul des chiffres présentés dans l'arrêté fédéral

CHF	Budget 2011
Art. 1 Compte de résultats Calcul à partir du compte de résultats (tome 1, ch. 52)	
Charges ordinaires	62 312 375 400
+ Charges extraordinaires	1 148 000 000
= Charges selon AF	**63 460 375 400**
Revenus ordinaires	61 789 303 700
+ Revenus extraordinaires	–
= Revenus selon AF	**61 789 303 700**
Solde selon AF	**-1 671 071 700**
Art. 2 Domaine des investissements Calcul à partir du compte des investissements (tome 1, ch. 53)	
Dépenses ordinaires d'investissement	7 073 309 500
+ Dépenses extraordinaires d'investissement	850 000 000
= Dépenses d'investissement selon AF	**7 923 309 500**
Recettes ordinaires d'investissement	376 335 600
+ Recettes extraordinaires d'investissement	–
= Recettes d'investissement selon AF	**376 335 600**
Art. 4 Dépenses et recettes Calcul à partir du compte de financement (tome 1, ch. 51)	
Dépenses ordinaires	62 535 714 500
+ Dépenses extraordinaires	1 998 000 000
= Dépenses totales selon AF	**64 533 714 500**
Recettes ordinaires	61 942 621 100
+ Recettes extraordinaires	–
= Recettes totales selon AF	**61 942 621 100**
Solde selon AF	**-2 591 093 400**

Explications concernant les articles de l'arrêté

Art. 1 Compte de résultats

Le compte de résultats met en regard les charges et les revenus ordinaires et extraordinaires après déduction de l'imputation interne des prestations entre unités administratives et avant déduction de l'éventuel blocage des crédits.

Art. 2 Domaine des investissements

Les dépenses d'investissement comprennent l'ensemble des dépenses ordinaires et extraordinaires au titre des immobilisations corporelles et des stocks, des prêts, des participations et des contributions à des investissements avant déduction de l'éventuel blocage des crédits. Les recettes d'investissement résultent de ventes (d'immobilisations incorporelles, de stocks et de participations) et de remboursements (de prêts et de contributions à des investissements).

Art. 3 Transferts de crédits

Les transferts de crédits budgétaires sont soumis à autorisation, conformément à l'art. 20, al. 5, OFC (RS *611.01*). Dans le domaine du personnel, les crédits accordés pour le recours à des spécialistes externes par le biais du crédit «Charges de conseil» doivent ainsi permettre de financer également l'engagement de personnel supplémentaire temporaire et inversement (al. 3). Cette solution favorise une utilisation souple et économe des moyens financiers. Dans le domaine GMEB, pour encourager l'esprit d'entreprise, des transferts de crédits doivent pouvoir être effectués entre les enveloppes budgétaires destinées au financement de charges et les dépenses d'investissement (al. 4). Les crédits de charges non sollicités peuvent, par conséquent, être consacrés à des investissements pour autant que le cadre réglementaire soit respecté. Une règle analogue est appliquée par le domaine des EPF (al. 5).

Art. 4 Dépenses et recettes

Les dépenses totales comprennent l'ensemble des charges et des dépenses d'investissement ordinaires et extraordinaires avec incidences financières avant déduction de l'éventuel blocage des crédits. Les recettes totales englobent les revenus et recettes d'investissement ordinaires et extraordinaires avec incidences financières.

Art. 5 Frein à l'endettement

Le plafond des dépenses totales correspond au produit des recettes ordinaires estimées et du facteur conjoncturel. Les besoins de financement extraordinaires doivent être approuvés par le Parlement à la majorité qualifiée.

Exigences du frein à l'endettement, voir tome 1, ch. 61/4.

Art. 6 Objectifs pour les groupes de produits d'unités administratives GMEB

Pour certains groupes de produits, le Parlement peut assigner aux offices GMEB des objectifs sous la forme de *coûts* et de *recettes.*

Art. 7 Crédits d'engagement soumis au frein aux dépenses

Les crédits d'engagement soumis au frein aux dépenses doivent être approuvés par le Parlement à la majorité qualifiée.

Crédits d'engagement et crédits annuels d'engagement sollicités, voir tomes 2A et 2B, ch. 9.

Instrument du frein aux dépenses, voir tome 2B, ch. 11.

Art. 8 Crédits d'engagement non soumis au frein aux dépenses

Crédits d'engagement et crédits annuels d'engagement sollicités, voir tomes 2A et 2B, ch. 9.

Art. 9 Transferts de crédits dans le programme de construction 2011 du domaine des EPF

Dans le domaine des crédits d'engagement, le DFI est habilité, en vertu de l'art. 10, al. 4, OFC, à effectuer des transferts de crédits dans le cadre du programme de construction 2011 du domaine des EPF entre le crédit d'engagement et le crédit-cadre.

Art. 10 Promotion de l'innovation

L'année 2011 voit la création de la Commission pour la technologie et l'innovation (CTI), constituée à partir de l'Office fédéral de la formation professionnelle et de la technologie (OFFT). La répartition des tâches entre la CTI et l'OFFT se fonde sur la loi du 7 octobre 1983 sur la recherche (RS *420.1*). A l'avenir, les tâches de la CTI et de l'OFFT seront financées par le biais d'un crédit d'ensemble. Toutefois, comme 2011 est la dernière année de l'actuelle période de contribution, un tel crédit n'est pas sollicité pour cette année de transition. Une tranche de 17 millions de francs en faveur de l'OFFT est constituée à partir du crédit d'engagement existant de 532 millions (FF *2007* 7055).

Le crédit d'engagement destiné à la CTI est également utilisé pour indemniser les membres de la commission et financer le chèque d'innovation. Un montant unitaire de 7 500 francs est prévu pour ce dernier.

Art. 11 Crédit-cadre destiné aux organisations de cautionnement

Par l'arrêté fédéral du 21 septembre 2006 (FF *2007* 1655), l'Assemblée fédérale a approuvé un crédit-cadre de 30 millions de francs pour financer des engagements conditionnels résultant de la prise en charge des pertes sur cautionnement visés à l'art. 5 de la loi fédérale du 6 octobre 2006 sur les aides financières aux organisations de cautionnement en faveur des petites et moyennes entreprises (RS *951.25*). Compte tenu de l'évolution suivie jusqu'à présent par les pertes sur cautionnement, le crédit-cadre prévu à ce titre pour les années 2007 à 2010 est loin d'être épuisé. C'est pourquoi nous demandons de reconduire ce crédit-cadre pour une année, de manière à pouvoir intégrer les organisations de cautionnement en faveur des PME dans le message global 2012-2015 sur le financement des instruments de la Direction de la promotion économique.

Art. 12 Arrêté fédéral relatif à la construction et à l'exploitation d'une installation de désacidification de masse des archives et des documents de bibliothèque sur le périmètre de la Fabrique suisse de munitions à Wimmis.

Le crédit d'engagement «Désacidification d'archives et de matériel de bibliothèque 2006–2010» (AF du 15.12.2005) arrive à échéance fin 2010. L'importance des mesures de désacidification à grande échelle ne cesse de décroître, étant donné qu'il est possible de numériser les fonds d'archive au lieu de les conserver sur papier. Compte tenu de la baisse des dépenses requises pour des mesures de désacidification, plus aucun crédit d'engagement ne sera sollicité à ce titre. En effet, en vertu de l'art. 11 OFC, aucun crédit d'engagement n'est requis pour acquérir des prestations dont les coûts totaux sont inférieurs à 10 millions. Comme l'arrêté fédéral du 24 juin 1998 prévoit toutefois un crédit d'engagement périodique pour les mesures de désacidification de masse, le Conseil fédéral demande son abrogation.

Art. 13 Disposition finale

L'arrêté fédéral concernant le budget revêt, en vertu de l'art. 25, al. 2, LParl (RS *171.10*), la forme d'un arrêté fédéral simple.

Projet

Arrêté fédéral I concernant le budget pour l'année 2011

du # décembre 2010

L'Assemblée fédérale de la Confédération suisse,
vu les art. 126 et 167 de la Constitution fédérale[1],
vu le message du Conseil fédéral du 18 août 2010 [2]
arrête:

Art. 1 Compte de résultats

[1] Le compte de résultats inscrit au budget de la Confédération suisse pour l'exercice 2011 est approuvé.

[2] Il se solde par:

		francs
a.	Charges de	63 460 375 400
b.	Revenus de	61 789 303 700
c.	Un excédent de charges de	1 671 071 700

Art. 2 Domaine des investissements

Les dépenses et recettes d'investissement de la Confédération suisse pour l'exercice 2011 sont, en tant que partie du compte de financement, budgétisées comme il suit:

		francs
a.	Dépenses d'investissement de	7 923 309 500
b.	Recettes d'investissement de	376 335 600

Art. 3 Transferts de crédits

[1] Le Département fédéral des finances (Office fédéral du personnel) est autorisé à procéder, en accord avec les services concernés, à des transferts entre les crédits destinés aux charges de personnel des différents départements, de la Chancellerie fédérale et du Conseil fédéral.

[2] Les départements sont autorisés à procéder à des transferts entre les crédits destinés aux charges de personnel des différentes unités de l'administration centrale de la Confédération qui leur sont subordonnées.

[3] Les unités administratives sont autorisées à procéder, en accord avec le département compétent, à des transferts entre le crédit destiné à la rétribution du personnel et aux cotisations de l'employeur et le crédit destiné à couvrir les charges de conseil; ces transferts doivent cependant atteindre au plus 5 % du crédit approuvé destiné à couvrir la rétribution du personnel et les cotisations de l'employeur et ne pas dépasser 5 millions de francs.

[4] Les unités administratives GMEB sont autorisées à procéder, en accord avec le département compétent, à des transferts entre le crédit d'investissement et le crédit de charges de l'enveloppe budgétaire; ces transferts doivent cependant atteindre au plus 5 % du crédit de charges approuvé et ne pas dépasser 5 millions de francs.

[5] Le Département fédéral de l'intérieur est autorisé à procéder, en accord avec le Département fédéral des finances (Administration fédérale des finances et Office fédéral des constructions et de la logistique), à des transferts entre le crédit d'investissement de l'OFCL destiné aux mesures de construction dans le domaine des EPF et le crédit de charges du domaine des EPF destiné à l'exploitation; ces transferts ne doivent cependant pas dépasser 10 % du crédit d'investissement approuvé.

Art. 4 Dépenses et recettes

Sont autorisés pour l'exercice 2011, sur la base du compte de résultats et des investissements budgétisés et dans le cadre du compte de financement:

		francs
a.	Dépenses totales de	64 533 714 500
b.	Recettes totales de	61 942 621 100
c.	Un excédent de dépenses dans le compte de financement de	2 591 093 400

Art. 5 Frein à l'endettement

[1] Conformément à l'art. 126, al. 2, Cst., le budget se fonde sur un plafond des dépenses totales de 62 747 875 174 francs.

[2] Conformément à l'art. 126, al. 3, Cst., ce montant est relevé de 1 998 000 000 francs pour couvrir des besoins financiers exceptionnels, atteignant ainsi 64 745 875 174 francs.

3 Ce montant relevé est réduit de 212 000 000 francs, passant ainsi à 64 533 875 174 francs. Conformément à l'art. 17d de la loi du 7 octobre 2005 sur les finances de la Confédération (LFC), cette réduction est portée au compte d'amortissement (art. 17a LFC).

Art. 6 Objectifs pour les groupes de produits d'unités administratives GMEB

Les coûts et les recettes pour les groupes de produits d'unités administratives GMEB indiqués dans l'annexe sont fixés sous forme d'objectifs au sens de l'art. 42, al. 2, LFC[3].

Art. 7 Crédits d'engagement soumis au frein aux dépenses

[1] Les crédits d'engagement suivants, dont le détail figure dans des listes spéciales, sont approuvés:

		francs
a.	Défense nationale	1 321 200 000
b.	Programme de construction 2011 du domaine des EPF (projets individuels)	24 600 000
c.	Prévoyance sociale	100 000 000
d.	Crédits annuels d'engagement pour des contributions fédérales et des prêts	144 000 000

1RS *101*
2Non publié dans la FF

3RS *611.0*

e. Couverture du risque de guerre encouru lors d'interventions spéciales effectuées à des fins humanitaires ou diplomatiques, par intervention	300 000 000

2 Le crédit-cadre suivant est approuvé:

Constructions du domaine des EPF 2011 (constructions dont le coût est inférieur à 10 mio de fr.)	143 400 000

Art. 8 Crédits d'engagement non soumis au frein aux dépenses

Les crédits d'engagement suivants, dont le détail figure dans des listes spéciales, sont approuvés:

	francs
a. Ordre et sécurité publique	8 000 000
b. Relations avec l'étranger - Coopération internationale	10 000 000
c. Crédits annuels d'engagement pour des contributions fédérales et des prêts	36 500 000

Art. 9 Transferts de crédits dans le programme de construction 2011 du domaine des EPF

1 Le Département fédéral de l'intérieur est autorisé à procéder à des transferts entre le crédit d'engagement visé à l'art. 7, al. 1, let. b et le crédit-cadre destiné au programme de construction 2011 du domaine des EPF visé à l'art. 7, al. 2.

2 Les transferts de crédits ne doivent pas dépasser 2 % du montant du plus petit crédit concerné.

Art. 10 Promotion de l'innovation

1 L'Office fédéral de la formation professionnelle et de la technologie (OFFT) reçoit un montant de 17 millions de francs en provenance du crédit d'engagement visé à l'art. 1 de l'arrêté fédéral du 20 septembre 2007[4] sur le financement des activités nationales et internationales de la Commission pour la technologie et l'innovation (CTI) pendant les années 2008 à 2011.

2 Ce montant est mis à la disposition de l'OFFT en 2011 pour l'exécution des tâches visées aux art. 16a, al. 3 à 5 et 16d de la loi du 7 octobre 1983[5] sur l'encouragement de la recherche et de l'innovation. De ce montant, 6 % au maximum peuvent être utilisés pour des mandats d'experts, l'accompagnement de la recherche, la coordination et la gestion de projets, la mise en valeur de résultats, des évaluations ainsi que des tâches de monitorage et de relations publiques.

Art. 11 Crédit-cadre destiné aux organisations de cautionnement

La durée de validité de l'arrêté fédéral du 21 septembre 2006[6] concernant un crédit-cadre pour les aides financières aux organisations de cautionnement en faveur des petites et moyennes entreprises est prolongée d'une année à fin 2011.

Art. 12 Arrêté fédéral concernant la construction et l'exploitation d'une installation de désacidification de masse des archives

L'arrêté fédéral du 24 juin 1998[7] concernant la construction et l'exploitation d'une installation de désacidification de masse des archives et des documents de bibliothèque sur le périmètre de la Fabrique suisse de munitions à Wimmis est abrogé.

Art. 13 Disposition finale

Le présent arrêté n'est pas soumis au référendum.

4 FF *2007* 7477
5 RS *420.1*
6 FF *2007* 1755
7 FF *1998* 3596

Annexe
(Art. 6)

Objectifs pour les groupes de produits d'unités GMEB

Département A

Unité administrative GMEB m

Groupe de produits x: ...

Recettes	xx,x millions de francs
Coûts	xx,x millions de francs
Solde	xx,x millions de francs
Taux de couverture des coûts	xx,x %

Groupe de produits y: ...

Recettes	xx,x millions de francs
Coûts	xx,x millions de francs
Solde	xx,x millions de francs
Taux de couverture des coûts	xx,x %