

Principes directeurs et instruments de la politique des dépenses

Administration fédérale des finances
Division Politique des dépenses
Septembre 2019

Contents

Introduction	3
Bloc thématique I: Tâches et organisation de l'État	4
Principe directeur 1: Réexamen des tâches	5
Principe directeur 2: Répartition des charges entre la Confédération et les cantons....	6
Principe directeur 3: Délégation des tâches de la Confédération.....	9
Principe directeur 4: Rentabilité dans l'exécution des tâches	11
Bloc thématique II: Gestion budgétaire.....	13
Principe directeur 5: Pilotage des dépenses à moyen et à long terme	14
Principe directeur 6: Financement de nouvelles tâches.....	16
Principe directeur 7: Programmes d'économies.....	17
Principe directeur 8: Affectation des dépenses	18
Principe directeur 9: Financements spéciaux et fonds spéciaux	20
Principe directeur 10: Stabilité dans le financement des assurances sociales.....	22
Principe directeur 11: Frein aux coûts dans le système de santé	25
Principe directeur 12: Coordination dans le pilotage des ressources	27
Bloc thématique III: Subventions	29
Principe directeur 13: Conception des subventions.....	30
Principe directeur 14: Calcul des subventions	32
Principe directeur 15: Limitation de la durée des subventions.....	34
Principe directeur 16: Subventions et concurrence	35
Aperçu des seize principes directeurs	37
Bloc thématique I: Tâches et organisation de l'État	37
Principe directeur 1: Réexamen des tâches	37
Principe directeur 2: Répartition des charges entre la Confédération et les cantons...37	37
Principe directeur 3: Délégation des tâches de la Confédération.....	37
Principe directeur 4: Rentabilité dans l'exécution des tâches	37
Bloc thématique II: Gestion budgétaire.....	37
Principe directeur 5: Pilotage des dépenses à moyen et à long terme	37
Principe directeur 6: Financement de nouvelles tâches.....	37
Principe directeur 7: Programmes d'économies.....	38
Principe directeur 8: Affectation des dépenses	38
Principe directeur 9: Financements spéciaux et fonds spéciaux	38
Principe directeur 10: Stabilité dans le financement des assurances sociales.....	38
Principe directeur 11: Frein aux coûts dans le système de santé	38
Principe directeur 12: Coordination dans le pilotage des ressources	38
Bloc thématique III: Subventions	39

Principe directeur 13: Conception des subventions.....	40
Principe directeur 15: Limitation de la durée des subventions.....	40
Principe directeur 16: Subventions et concurrence	40

Introduction

Le 4 octobre 1999, le Conseil fédéral a adopté les «Lignes directrices des finances fédérales». Il entendait ainsi assurer une politique budgétaire transparente, durable et prévisible. Ce document comprend les principes, actuellement en vigueur, régissant la politique des dépenses (chap. 4.2), l'assainissement des finances (chap. 4.4) et l'établissement du budget (chap. 4.5).

Depuis l'adoption de ces lignes directrices, la politique budgétaire de la Confédération a évolué sur des points essentiels. Le frein à l'endettement, introduit en 2003, le nouveau modèle comptable (NMC), applicable depuis 2007, la nouvelle répartition des tâches entre la Confédération et les cantons (RPT), entrée en vigueur en 2008, et le nouveau modèle de gestion de l'administration fédérale (NMG), mis en place en 2017, constituent des innovations importantes. En outre, le Conseil fédéral a adopté en 2006 des principes sur l'externalisation et le pilotage des entités devenues autonomes (rapport sur le gouvernement d'entreprise). Les principes actuellement en vigueur ne reflètent pas ces innovations. Par ailleurs, la pratique a montré que certains principes prenaient trop peu en considération les réalités politiques et que, de ce fait, ils n'étaient pas appliqués ou ne l'étaient que dans une mesure limitée. Les explications sur les principes apparaissaient également en partie dépassées.

La révision et la mise à jour des principes (désormais: principes directeurs) doivent prendre en compte ces innovations et ces expériences et renforcer leur pertinence. Le but n'est pas de donner une nouvelle orientation à la politique des dépenses mais de l'adapter à la pratique et de l'ajuster en fonction des nouvelles connaissances.

La question des tâches que l'État doit accomplir ainsi que du niveau et de la forme de leur exécution constitue le point de départ de la discussion (bloc thématique I). Le bloc thématique II récapitule les instruments de pilotage budgétaire. Le bloc thématique III expose les principes régissant le pilotage des subventions.

Le présent document sert de guide à l'Administration fédérale des finances (AFF) lorsqu'il s'agit de conseiller les unités administratives en matière de politique des dépenses. Les principes directeurs doivent notamment contribuer à l'élaboration de solutions cohérentes. L'AFF s'emploiera à inscrire ces prochaines années dans les projets du Conseil fédéral et du Parlement les réformes de politique des dépenses dont les principes directeurs signalent la nécessité. Les présents principes directeurs pourront servir de base pour les problèmes de politique des dépenses lors d'une éventuelle révision ultérieure des lignes directrices des finances fédérales.

Bloc thématique I: Tâches et organisation de l'État

Du point de vue économique, les tâches de l'État peuvent être justifiées par des défaillances du marché (allocation sous-optimale des ressources), par des résultats de répartition non souhaités ou inéquitables et (dans des situations exceptionnelles) par de fortes fluctuations de l'activité économique.

Du point de vue juridique, toute tâche de l'État doit se fonder sur l'intérêt public. Un processus de décision démocratique détermine en quoi celui-ci consiste. Cette condition découle du principe de l'activité de l'État régi par le droit inscrit à l'art. 5 de la Constitution fédérale, qui impose que toute activité étatique se fonde sur la Constitution et sur la loi (principe directeur 1).

Pour toute tâche de l'État se pose la question, dans la Suisse fédérale, du niveau politique (Confédération, cantons, communes) qui doit s'en charger. Il faut tenir compte ici de l'autonomie des cantons (art. 47, al. 1, Cst.), du principe de subsidiarité (art. 5a et art. 43a, al. 1, Cst.), du principe de l'équivalence fiscale (art. 43a, al. 2 et 3, Cst.) et du principe du fédéralisme d'exécution (art. 46 Cst.) (principe directeur 2).

Lorsqu'une tâche incombe à la Confédération, il faut déterminer si elle doit être assumée par l'administration centrale ou si elle peut être confiée à un tiers. Les lignes directrices et les principes adoptés par le Conseil fédéral dans le rapport sur le gouvernement d'entreprise et dans les rapports consécutifs sont décisifs à cet égard (principe directeur 3).

La Confédération doit garantir une exécution aussi rentable et efficace que possible des tâches dont l'accomplissement lui a été confié (principe directeur 4).

Principe directeur 1: Réexamen des tâches

Toutes les tâches de la Confédération doivent être périodiquement réexaminées quant à leur nécessité et leur conformité avec les objectifs découlant de la Constitution et des lois.

La politique budgétaire a pour mission d'identifier les tâches que l'État doit accomplir et de spécifier les ressources qui doivent leur être consacrées. Du point de vue économique, sont en principe déterminants des objectifs d'allocation (correction des défaillances du marché), de répartition et de stabilisation. Le principe de la liberté économique impose à l'État de se retirer entièrement d'une tâche (privatisation complète) lorsqu'aucun de ces objectifs n'est poursuivi. Examiner si des tâches confiées à l'État doivent être supprimées, en tout ou en partie, est une tâche permanente de la politique budgétaire.

Aux termes de l'art. 5 de la loi sur l'organisation du gouvernement et de l'administration (LOGA), le Conseil fédéral et l'administration sont tenus d'examiner régulièrement les tâches de la Confédération. Cet examen doit se composer de deux volets: l'un portera sur la nécessité d'une tâche et l'autre sur la conformité de celle-ci avec les objectifs qui découlent de la Constitution et de la loi. Si l'examen révèle un besoin d'agir, le Conseil fédéral et l'administration procèdent aux changements nécessaires ou, le cas échéant, soumettent des propositions au Parlement (par ex. des modifications de lois).

Cette mission est concrétisée à l'art. 5 de la loi sur les subventions (LSu), qui prescrit au Conseil fédéral d'examiner, tous les six ans au moins, l'ensemble des subventions. Cet examen garantit que les aides financières et les indemnités reposent sur une base légale, sont suffisamment motivées, sont économiques et efficaces, sont allouées selon des principes uniformes et équitables et sont fixées conformément aux impératifs de la politique budgétaire. Le Conseil fédéral en rend compte au Parlement dans le cadre de messages concernant des financements ou du compte d'État.

Dans le domaine propre de l'administration, il n'existe pas de procédure normalisée définissant un examen régulier des tâches et des prestations de l'administration (sans qu'un assainissement budgétaire soit nécessaire). Pourtant, une des tâches permanentes des unités administratives consiste à effectuer un examen périodique et systématique de leurs tâches, de leurs prestations, de leurs processus et de leur organisation. Pour inciter les unités à mieux mettre en œuvre cette tâche, l'AFF vise à instituer un examen périodique des dépenses (*spending review*) dans le domaine propre, qui serait analogue à l'examen des subventions dans le domaine des transferts. Un réexamen normalisé des tâches du domaine propre permettrait de mettre en évidence et d'appliquer continûment des optimisations des processus, des réductions des coûts et des améliorations des prestations au sein des unités administratives et de faire apparaître les besoins de réformes de l'organisation. L'examen des dépenses et celui des subventions pourraient être effectués au même rythme (c'est-à-dire dans un cycle de six ans).

Principe directeur 2: Répartition des charges entre la Confédération et les cantons

La Confédération respecte l'autonomie des cantons et tient compte des principes de subsidiarité et d'équivalence fiscale. Dans la conception des projets fédéraux, les reports de charges entre la Confédération et les cantons sont à éviter. Dans le cadre du fédéralisme d'exécution prévu par la Constitution, les cantons ne sont en principe pas indemnisés pour la mise en œuvre du droit fédéral. La répartition des tâches entre la Confédération et les cantons doit être périodiquement réexaminée.

En comparaison internationale, la répartition des tâches se caractérise, en Suisse, par un degré élevé de décentralisation. Les cantons et les communes disposent non seulement de compétences étendues dans de nombreux domaines politiques, mais ont aussi la compétence de lever des impôts, en particulier des impôts directs. Des études suggèrent que cette situation a contribué aux bons résultats de la Suisse, en comparaison internationale, en ce qui concerne les indices de la politique financière. Cette situation favorable n'a pas subi de changements fondamentaux, bien que l'on puisse constater une tendance à une plus forte centralisation¹. Dans ce contexte, une question politique fondamentale émerge: à l'avenir, quelles tâches étatiques seront-elles confiées à la Confédération et quelles autres aux cantons?

Autonomie des cantons et subsidiarité

Selon l'art. 47, al. 1, Cst., la Confédération respecte l'autonomie des cantons, laquelle présente trois dimensions, à savoir l'autonomie dans les tâches, dans les finances et dans l'organisation (art. 47, al., 2 Cst.). Le Conseil fédéral et le Parlement ne peuvent, dans les projets fédéraux, restreindre la marge de manœuvre des cantons que dans la mesure absolument nécessaire à l'application de la législation fédérale. À cet égard, il est capital de laisser aux cantons une marge de manœuvre dans l'application.

Pour juger de l'adéquation de l'actuelle répartition des tâches et de nouveaux projets fédéraux, il faut tenir compte du principe constitutionnel de la subsidiarité (art. 5a Cst.). L'art. 43a, al. 1, Cst. précise que la Confédération n'assume que les tâches qui excèdent les possibilités des cantons ou qui nécessitent une réglementation uniforme par la Confédération.

Principe de l'équivalence fiscale et évitement des reports de charges

Le principe de l'équivalence fiscale (art. 43a, al. 2 et 3, Cst.) vise à garantir qu'une même collectivité décide d'une prestation, en bénéficie et la finance. Si tel n'est pas le cas, il peut y avoir des incitations inopportunes. Il faut en outre veiller, dans la conception des projets de la Confédération, à éviter, autant que possible, les reports de charges entre la Confédération et les cantons.

Pour que les activités étatiques puissent être mises en œuvre de manière aussi efficace et efficiente que possible, il faudrait séparer aussi clairement que faire se peut les tâches de la Confédération et celles des cantons. Des tâches communes ne devraient donc être introduites ou renforcées qu'avec une grande retenue. Il est ainsi notamment possible d'éviter la mise en place et l'extension parallèles de structures étatiques tant au niveau de la Confédération qu'à celui des cantons.

Les reports de charges peuvent en principe prendre deux formes: d'une part, il existe des reports de charges qui répondent à un modèle idéal en théorie, en déchargeant directement un niveau institutionnel et en grevant un autre dans la même mesure. Toutefois, de tels

¹ Cf. le rapport du Conseil fédéral du 12 septembre 2014 en réponse au postulat 12.3412 (Stadler Markus).

reports de charges sont à éviter, sauf s'ils sont opérés dans le cadre d'un désenchevêtrement des tâches et sont rééquilibrés dans le cadre d'un bilan global (cf. le dernier alinéa des explications). D'autre part, il arrive que des alourdissements de tâches entraînent un report de charges. Dans un tel cas, le législateur fédéral peut décider, par exemple, une augmentation des dépenses de la Confédération qui décharge indirectement les cantons dans ce groupe de tâches ou, à l'inverse, édicter des lois qui impliquent une hausse des dépenses plus forte, en proportion, pour les cantons que pour la Confédération. Il faut analyser en détail les conséquences financières de tels reports de charges et veiller à ce que les cantons conservent la plus grande marge de manœuvre possible.

Fédéralisme d'exécution

Les cantons mettent en œuvre le droit fédéral conformément à la Constitution et à la loi (art. 46, al. 1, Cst.). On ne peut déroger à ce principe que si la Constitution ou la loi attribuent l'exécution à la Confédération. Les documents relatifs audit article constitutionnel montrent que la Confédération n'est en principe pas tenue d'indemniser les cantons pour la mise en œuvre du droit fédéral. Cette règle s'applique tant que les charges supplémentaires pour les cantons sont raisonnables. Dans les faits, une décision politique sera nécessaire dans chaque cas pour définir ce qu'il faut entendre par «charges raisonnables». C'est avant tout dans les domaines du droit de la police sanitaire, du droit de la protection de l'environnement et du droit agricole que les cantons ne sont pas indemnisés pour la mise en œuvre du droit fédéral.

Si l'exécution de la législation fédérale engendre pour les cantons des charges financières supportables, ceux-ci ne peuvent pas, en vertu du principe de l'équivalence fiscale, prétendre à des indemnités de la Confédération. Le fédéralisme d'exécution exige, conformément au principe de subsidiarité, une mise en œuvre proche des citoyens. Dans ce sens, il peut se créer un rapport de tension entre ces principes constitutionnels, ce qui laisse place à une marge d'appréciation. Les critères d'évaluation et de concrétisation de ces principes constitutionnels sont mentionnés dans l'Aide-mémoire sur la présentation des messages du Conseil fédéral².

Réexamens périodiques de la répartition des tâches entre la Confédération et les cantons

Au vu des tendances à la centralisation présentes dans la politique suisse, il est judicieux et aussi nécessaire de réexaminer périodiquement l'opportunité de la répartition des tâches entre la Confédération et les cantons, en particulier pour les tâches communes, qui sont financées conjointement par la Confédération et les cantons³. Il se révélerait sans doute utile à cet égard que la Confédération et les cantons procèdent en commun à un examen fondamental tous les 10 à 15 ans. La dernière adaptation étendue de l'exécution des tâches de la Confédération découlait de la RPT⁴, entrée en vigueur début 2008. Les modifications de la répartition des tâches devraient être, à l'instar du train de mesures liées à la RPT, globalement neutres du point de vue budgétaire dans le cadre d'un bilan global. Au vu des tendances existantes à la centralisation, il faudrait aussi chercher des possibilités de décentralisations adéquates dans des groupes de tâches ayant une grande portée politique, ce qui pourrait renforcer l'importance et la position des cantons.

² Cf. Aide-mémoire sur la présentation des messages du Conseil fédéral, <https://www.bk.admin.ch/bk/fr/home/documentation/langues/aides-redaction-et-translation/aide-memoire-sur-la-presentacion-des-messages-du-conseil-federal.html>, consulté la dernière fois le 18 mars 2019.

³ Pour le financement commun par la Confédération et les cantons en lien avec des conventions-programmes, cf. le principe directeur 14.

⁴ Cf. le message du 14 novembre 2001 concernant la Réforme de la péréquation financière et de la répartition des tâches entre la Confédération et les cantons (RPT; FF 2002 2155).

Principe directeur 3: Délégation des tâches de la Confédération

L'exécution des tâches ministérielles incombe à l'administration fédérale centrale. Dans tous les autres cas, une délégation des tâches à des tiers, contrôlés par la Confédération ou indépendants d'elle, peut être examinée. Cet examen prendra en compte l'économie de ressources, l'efficacité de l'exécution des tâches, l'adéquation avec les objectifs et la nécessité d'un pilotage politique. En cas de délégation à un tiers contrôlé par la Confédération, les directives du Conseil fédéral en matière de gouvernement d'entreprise sont applicables.

Pour une tâche étatique (cf. principe directeur 1) qui doit être garantie par la Confédération (cf. principe directeur 2) se pose, dans un second temps, la question de la forme dans laquelle la Confédération veut la mettre en œuvre. Il existe trois possibilités: la tâche est accomplie par l'administration fédérale centrale, par un tiers contrôlé par la Confédération (un établissement institué par la législation fédérale ou une société anonyme dont la Confédération détient la majorité du capital et des voix par ex.) ou par un tiers indépendant de la Confédération.

On peut, en se fondant sur la typologie des tâches que le Conseil fédéral a développée dans les fondements de sa politique de gouvernement d'entreprise⁵, caractériser systématiquement les tâches de la Confédération et examiner si elles sont propres à être externalisées ou déléguées à des tiers.

Selon cette typologie des tâches, les tâches ministérielles (qui comprennent notamment la préparation des dossiers politiques et les prestations relevant de la puissance publique [défense nationale par exemple]) doivent être accomplies par l'administration centrale. Ce sont des tâches qui requièrent un haut degré de pilotage politique et, du fait de leur caractère de contrainte, une forte légitimation politique. La Confédération est responsable de leur exécution, qu'elle ne peut pas déléguer.

Il est en revanche possible de déléguer des tâches relevant de la puissance publique dans le domaine de la «surveillance de l'économie et de la sécurité». Les entités chargées de leur exécution doivent être, à l'instar des tribunaux, soustraites à toute influence politique afin que leur indépendance et leur crédibilité soient sauvegardées.

Pour toutes les autres prestations étatiques, que, en vertu de l'art. 178, al. 3, Cst., la loi peut confier à des organismes et à des personnes de droit public ou de droit privé qui sont extérieurs à l'administration fédérale, une délégation peut être examinée. Il est possible que différents intérêts s'opposent et qu'il faille donc les soupeser soigneusement. Ainsi, les intérêts à des améliorations de l'efficacité et à l'adéquation (par exemple proximité avec le marché et avec la clientèle) sont en opposition avec les intérêts à (l'équité dans) la sécurité

⁵ La politique de gouvernement d'entreprise du Conseil fédéral repose sur les bases suivantes:

- Rapport du 13 septembre 2006 du Conseil fédéral sur l'externalisation et la gestion des tâches de la Confédération (Rapport sur le gouvernement d'entreprise; FF 2006 7799) ainsi que le rapport explicatif de l'AFF;
- Rapport du 25 mars 2009 du Conseil fédéral complétant le rapport sur le gouvernement d'entreprise – Mise en œuvre du résultat des délibérations au sein du Conseil national (FF 2009 2299) et rapport sur le programme de mise en œuvre (https://www.admin.ch/ch/f/gg/pc/documents/1854/Bericht_Umsetzung.pdf)

Au sein de l'AFF, le rapport du service juridique de l'AFF de mars 2018 «Die Auslagerung von Bundesaufgaben: Eine Einführung» (document disponible en allemand uniquement) donne une vue d'ensemble de cette thématique.

Pour des informations supplémentaires, cf.

https://www.efv.admin.ch/efv/fr/home/themen/finanzpolitik_grundlagen/cgov/grundlagen.html (site consulté la dernière fois le 18 mars 2019).

de l'approvisionnement et aux intérêts au pilotage et au contrôle politiques. En outre, il faut que d'autres conditions (cumulatives) soient remplies⁶.

En cas d'externalisations, il faut confier, si possible, l'exécution d'une tâche à un tiers indépendant de la Confédération dans la mesure où:

- il existe des tiers indépendants de la Confédération qui sont à même d'accomplir cette tâche;
- des prescriptions du droit des subventions ou des concessions permettent de piloter suffisamment l'exécution de la tâche;
- une faillite du tiers privé ne met pas essentiellement en péril la garantie de l'exécution de la tâche.

Il est nécessaire qu'une unité organisationnelle autonome contrôlée par la Confédération, si une telle unité est instituée, ait une certaine taille minimale. Dans tous les cas, il faut appliquer les directives de la Confédération en matière de gouvernement d'entreprise. La Confédération pilote l'exécution des tâches en premier lieu par des prescriptions régulatrices et par les instruments de la politique de propriétaire. Si des indemnités sont versées pour l'exécution des tâches, les prescriptions et les instruments de pilotage et de surveillance du droit des subventions s'appliquent également (cf. Bloc thématique III).

⁶ Base légale suffisante, proportionnalité, garantie de la protection juridique (art. 29a Cst.) et protection des droits fondamentaux (art. 35, al. 2, Cst.), surveillance de l'État en vue de garantir l'exécution des tâches (art. 187, al. 1, let. a, Cst.) et intérêt public.

Principe directeur 4: Rentabilité dans l'exécution des tâches

Les tâches confiées à la Confédération doivent être fournies de façon rentable et efficace. Les instruments de gestion visant cet objectif doivent être robustes, conçus de façon simple et faire l'objet d'une évaluation périodique.

Les citoyens s'attendent à ce que les impôts qu'ils paient soient employés à bon escient. À cet effet, il est nécessaire que, dans tous les projets, les objectifs soient exposés de façon transparente, que les mesures prévues présentent un rapport coût-bénéfice favorable, que l'exécution des tâches soit organisée de façon efficiente et que les ressources soient engagées de façon économe. Ces principes valent pour l'ensemble du personnel de l'administration fédérale, des directions des départements aux collaborateurs des secrétariats généraux et des offices fédéraux.

La politique budgétaire contribue, de diverses manières, à la gestion de l'administration axée sur les objectifs et les résultats:

- La comptabilité est tenue de manière uniforme dans un esprit commercial et la présentation des comptes s'appuie sur les normes comptables internationales du secteur public IPSAS (*international public sector accounting standard*). Le but est de donner une image fidèle de l'état de la fortune, des finances et des revenus. Ce modèle comptable constitue la base tant du budget assorti d'un plan intégré des tâches et des finances que des comptes annuels. La transparence ainsi obtenue soutient la conduite financière et instaure la confiance au sein de la population.
- Le budget assorti d'un plan intégré des tâches et des finances s'appuie sur les principes de la budgétisation axée sur les performances (*performance budgeting*). Les dépenses de la Confédération sont attribuées à quelque 130 groupes de prestations. Pour chacun de ceux-ci, il faut définir un modèle d'effets («mission de base») dont se déduisent les objectifs, les indicateurs et les valeurs cibles pertinentes pour l'exploitation et du point de vue politique. Les unités administratives sont tenues de formuler, pour chaque groupe de prestations, notamment des objectifs et des indicateurs relatifs à la rentabilité dans l'emploi des ressources et à l'efficacité des prestations fournies et de fixer à cet effet des valeurs cibles exigeantes. Afin que les ressources puissent être engagées d'une façon aussi ciblée que possible, les charges de fonctionnement de l'administration sont regroupées au sein d'enveloppes budgétaires. Si celles-ci ne sont pas épuisées, des réserves peuvent être constituées, ce qui incite à un usage rentable et économe des ressources.
- En outre, l'économicité et la rentabilité sont encouragées par la comptabilité analytique, que toutes les unités administratives doivent tenir, les imputations internes, le système de contrôle interne, la gestion des risques et le recours systématique aux appels d'offres pour l'adjudication des marchés.
- Ce système est complété par les conventions de prestations conclues annuellement entre les directions des départements et celles des offices, sur lesquelles se greffent les programmes des offices et les conventions d'objectifs avec les collaborateurs. Ces conventions donnent en quelque sorte une impulsion à tout le système.

La bonne utilisation de tous ces instruments est en premier lieu du ressort des différents offices fédéraux, qui sont les «unités administratives chargées du traitement des dossiers» (art. 43, al. 1, LOGA) et, partant, «répondent de l'utilisation judicieuse, rentable et économe des crédits qui leur sont attribués et des actifs qui leur sont confiés» (art. 57, al. 1, LFC). Les offices transversaux (Administration fédérale des finances, Office fédéral du personnel, Unité de pilotage informatique de la Confédération, Office fédéral des constructions et de la logistique) édictent des directives et des normes, sont responsables des outils techniques et

fournissent une assistance en offrant des formations et des conseils. Il incombe aux départements, dans le cadre de leurs activités de surveillance, d'imposer le respect des directives. À cette fin, les offices transversaux les épaulent en mettant à disposition des systèmes de controlling spécifiques aux domaines (Cockpit Ressourcen Bund [CRB 360], controlling du personnel, portefeuille informatique, controlling des achats, etc.). En outre, l'AFF est responsable, avec la Conférence des secrétaires généraux, du réexamen régulier des tâches de l'administration fédérale et des subventions (cf. principe directeur 1).

Tous ces instruments de gestion et de controlling présentent le risque latent d'un pilotage excessif et de bureaucratisation, notamment du fait de l'établissement de trop nombreux rapports. Ce risque existant également dans l'administration fédérale, les offices transversaux et les secrétariats généraux sont tenus d'exercer de façon coordonnée et avec retenue leurs tâches de pilotage et de surveillance, de maintenir le nombre de rapports à un niveau raisonnable et de concevoir des instruments aussi robustes et simples que possible, notamment en mettant en place une informatisation de bout en bout, évitant ainsi les ruptures de système (cf. principe directeur 12). Il est également nécessaire d'évaluer périodiquement les instruments de gestion budgétaire et, le cas échéant, de les adapter, de façon qu'ils répondent, eux aussi, à l'exigence de rentabilité.

Bloc thématique II: Gestion budgétaire

La politique budgétaire de la Confédération repose sur le principe du maintien de l'équilibre à long terme entre les recettes et les dépenses. Ce principe est inscrit dans la Constitution fédérale sous la forme du frein à l'endettement et impose au Conseil fédéral et au Parlement d'adopter un budget équilibré. Il est nécessaire de compléter les normes quantitatives du frein à l'endettement par des stratégies définissant la façon de réaliser cet objectif, également à long terme, tout en préservant une qualité élevée du budget.

Pour garantir à long terme l'équilibre des finances fédérales, il faut un horizon de planification et un ordre de priorité dans la politique budgétaire qui aillent au-delà des quatre ans d'une législature (principe directeur 5). La coordination étroite entre les décisions matérielles et les décisions de financement permet une répartition appropriée des ressources disponibles entre les tâches courantes et les nouvelles tâches de la Confédération (principe directeur 6). Si des programmes d'économies sont malgré tout inévitables, il faut préférer des allégements ciblés à des réductions linéaires (principe directeur 7).

Afin de conserver autant que possible la capacité d'action du Conseil fédéral et du Parlement, il faudrait renoncer à prévoir dans la loi des dépenses liées et des recettes affectées. Si des dépenses liées sont malgré tout introduites, elles devraient se fonder sur certains principes (principe directeur 8). En outre, d'autres instruments permettent d'instaurer une sécurité dans la planification pour les bénéficiaires de prestations. Pour éviter que les charges ne fluctuent fortement, notamment du fait du financement de grands projets d'infrastructure, la constitution de fonds peut être une solution (principe directeur 9). Étant donné que les finances des assurances sociales, qui sont externes à l'administration fédérale centrale, comportent des risques financiers considérables pour la Confédération, des principes pour un financement stable de ces institutions sont établis (principe directeur 10). Dans la santé publique, qui présente également un risque financier important pour la Confédération et les cantons, l'introduction d'un frein aux dépenses est visée (principe directeur 11). Enfin, il faut veiller, dans la gestion budgétaire, à l'utilisation efficiente et ciblée des ressources administratives disponibles (principe directeur 12).

Principe directeur 5: Pilotage des dépenses à moyen et à long terme

Un pilotage des dépenses axé sur le moyen terme est requis afin de permettre la fixation de priorités en matière de dépenses en fonction des objectifs du Conseil fédéral et de prévenir en temps utile l'apparition de déficits structurels. Il doit s'insérer dans une vision d'ensemble, qui intègre également les recettes. Cette stratégie à moyen terme sera complétée par une analyse systématique des défis à long terme qui permette d'évaluer de manière anticipée la nécessité d'agir.

La fixation de priorités budgétaires est l'une des tâches les plus importantes de la gestion des finances fédérales. Elle décide pour une grande part de la possibilité de mettre en œuvre des mesures qui contribuent à la réalisation des objectifs de la Confédération. En outre, en l'absence d'une vue d'ensemble, existe le risque que des dépenses supplémentaires et des réductions de recettes décidées ne puissent, au total, être supportées par les finances fédérales et que des programmes d'économies deviennent nécessaires à court terme. Cependant, comme seules les dépenses faiblement liées peuvent être réduites dans un court délai, ce sont, de manière involontaire, toujours les mêmes groupes de tâches qui sont touchés par les trains de mesures d'économies.

Un pilotage des dépenses axé sur le moyen terme permet de répartir, en s'appuyant sur une vision globale, les ressources entre les groupes de tâches de la Confédération en fonction des priorités politiques, de garantir le financement de réformes et de projets et de réagir en temps utile aux changements. En adoptant un profil de priorités assorti d'objectifs de taux de croissance par groupe de tâches, le Conseil fédéral améliore la transparence dans la prise de décision et la sécurité de la planification pour les bénéficiaires de prestations et l'administration.

Le pilotage des dépenses à moyen terme doit s'insérer dans une vision globale de la politique budgétaire. Le rapport entre les dépenses et les recettes doit être aménagé de telle façon que, conformément aux règles du frein à l'endettement, l'équilibre des finances fédérales soit garanti sur l'ensemble d'un cycle conjoncturel. Des mesures d'assainissement doivent être prises si des déficits structurels apparaissent, ce qui soulève la question récurrente de savoir si ces mesures doivent porter sur les recettes ou sur les dépenses. À ce sujet, différentes doctrines économiques s'opposent et les opinions politiques divergent. Il n'est pas possible de donner une réponse définitive, celle-ci dépendant toujours de la situation concrète. Il s'agit en particulier de déterminer quels sont les dépenses ou les impôts sur lesquels on pourra intervenir sans entraver outre mesure la prospérité du pays. Les mesures politiques qui permettent d'atteindre cet objectif peuvent être d'autant mieux déterminées que le besoin de correction est identifié de bonne heure et que des solutions politiques sont recherchées à temps.

Les priorités budgétaires sont en général fixées dans le cadre du programme de législature. À cette occasion, sont élaborés à chaque fois des scénarios budgétaires qui mettent en évidence les évolutions les plus importantes des finances fédérales pour les deux prochaines législatures. Le Conseil fédéral s'appuie sur ceux-ci pour définir les priorités budgétaires pour cette même période, lesquelles comprennent, d'une part, un calendrier des projets fiscaux et, d'autre part, des objectifs en matière de taux de croissance des dépenses pour les différents groupes de tâches. Simultanément, il adopte des montants indicatifs pour les arrêtés financiers de grande portée, notamment pour les domaines de la formation, de la recherche et de l'innovation, de l'armée, de l'agriculture, de la coopération internationale, du trafic régional des voyageurs et de la culture. Il approuve les messages correspondants au début de la nouvelle législature, ce qui permet également au Parlement de fonder ses décisions sur une vision globale.

Les perspectives à long terme des finances publiques, établies tous les quatre ans, visent à présenter l'influence à long terme des tendances importantes, par exemple la démographie, sur les finances publiques et, ainsi, d'évaluer en temps utile une future nécessité d'agir.

Le budget assorti d'un plan intégré des tâches et des finances met à jour chaque année l'évolution des finances fédérales pour un horizon de planification de quatre ans (planification continue).

Principe directeur 6: Financement de nouvelles tâches

Lorsque de nouvelles tâches sont introduites, il faut examiner soigneusement comment elles peuvent être financées. Dans la mesure du possible, les nouvelles tâches doivent être financées par les bénéficiaires. Si ce n'est pas possible ou pas souhaitable, il convient en premier lieu de modifier les priorités budgétaires.

Dans un premier temps, il faut, conformément au principe directeur 1, examiner la nécessité de nouvelles tâches et leur conformité avec les objectifs de la Confédération. Dans un deuxième temps, il faut examiner la possibilité de les financer. Le frein à l'endettement impose que les dépenses n'excèdent pas les recettes corrigées des effets conjoncturels. Si les finances fédérales n'offrent plus de marge de manœuvre, de nouvelles tâches ne peuvent en principe être financées que par des économies, donc un changement des priorités budgétaires, ou par des recettes supplémentaires. Conformément au principe d'équivalence, il faut d'abord examiner un financement par les bénéficiaires. Cependant, pour nombre d'activités étatiques, un tel financement n'est pas possible, ou ne l'est que dans une mesure limitée, car le subventionnement répond à une volonté politique. L'augmentation des recettes (fiscales) n'est souvent pas une option réaliste parce que les hausses d'impôts exigent une modification de la Constitution (et prennent donc beaucoup de temps) ou parce qu'il n'y a pas de majorité politique en faveur d'une hausse. Partant, la modification des priorités budgétaires est le plus souvent au premier plan, ce qui va dans le sens d'une stabilisation de la quote-part de l'État.

Les principes de l'économicité et de la rentabilité imposent de financer, si possible, les nouvelles tâches dans les limites des contraintes budgétaires existantes avant que de nouvelles recettes soient demandées. Cela implique de réexaminer périodiquement les tâches, structures et processus en vue de libérer des ressources pour de nouvelles tâches (cf. principe directeur 1).

Une attention particulière doit être vouée à la question du financement de nouvelles tâches entraînant des coûts élevés, qui doit être étudiée en toute transparence, car de telles tâches peuvent, à elles seules, mettre en péril le respect des exigences du frein à l'endettement. Pour des projets d'une telle ampleur, des analyses approfondies sont nécessaires. Les propositions au Conseil fédéral et les messages doivent en exposer le financement, qui peut aussi consister en une réduction de la croissance des dépenses dans d'autres groupes de tâches.

Principe directeur 7: Programmes d'économies

Les déficits structurels survenant à court terme sont comblés en premier lieu par des mesures touchant les dépenses. Dans de tels cas, les allègements ciblés sont préférables aux réductions linéaires.

En dépit des instruments de planification et de fixation des priorités à moyen terme (cf. principes directeurs 5 et 6), il n'est pas toujours possible de renoncer aux programmes d'économies, en particulier lorsque les recettes corrigées des effets conjoncturels sont plus faibles que prévu ou qu'un trop grand nombre de nouveaux projets sont décidés simultanément. Les mesures visant à alléger le budget à court terme porteront essentiellement sur les dépenses, l'augmentation des recettes se heurtant à des obstacles élevés. Ainsi, dans le cas des sources de recettes essentielles de la Confédération (impôt fédéral direct et TVA), une modification de la Constitution et, partant, l'approbation du peuple et des cantons sont requises. De ce fait, les recettes supplémentaires ne pourraient pas être générées à temps pour combler les déficits structurels.

Pour diverses raisons, il vaut mieux, pour atteindre les objectifs d'économies, recourir à des mesures ciblées qu'à des réductions linéaires. Toutes les tâches de l'État n'ont pas la même priorité et ne présentent pas le même potentiel de réductions. Il est possible d'exclure des objectifs d'économies certains groupes de tâches pour lesquels une croissance est recherchée ou qui sont particulièrement utiles pour l'économie du fait de leur caractère d'investissement en procédant à des économies plus importantes dans d'autres groupes.

On peut mettre en œuvre des économies ciblées en augmentant l'efficacité, en externalisant ou en renonçant à une tâche. Les fortes résistances politiques que suscitent le réexamen de l'offre des prestations étatiques et la renonciation à des tâches qui en découle constituent cependant un obstacle. L'expérience montre que les trains de mesures d'économies ne bénéficient d'un soutien majoritaire au Parlement que si un certain équilibre, c'est-à-dire une symétrie des sacrifices, est garanti. C'est pourquoi, pour des raisons politiques, une réduction linéaire portant sur tous les groupes de tâches peut aussi être opportune, en particulier pour les programmes d'économies relativement modestes. Les mesures d'économies peuvent être soumises au Parlement dans le cadre du budget ou dans un message séparé.

Principe directeur 8: Affectation des dépenses

Il faut en principe éviter d'affecter les dépenses. Si de nouvelles affectations sont prévues, elles doivent être aménagées de telle façon que les dépenses ne croissent pas plus rapidement que les recettes, que des coupes soient possibles à certaines conditions et que les affectations soient limitées dans le temps. Les affectations doivent être réexaminées périodiquement et, si possible, atténuées.

Les dépenses liées sont des dépenses qui ne peuvent être modifiées à court terme, par exemple au cours d'un processus budgétaire, parce qu'elles sont définies exhaustivement dans la Constitution ou dans la loi ou qu'elles sont prescrites par des contrats ou déterminées par des variables exogènes⁷. Les affectations de dépenses qui se fondent sur la Constitution ou sur la loi créent une sécurité de planification pour les bénéficiaires des contributions mais restreignent en même temps la marge de manœuvre budgétaire du Conseil fédéral et du Parlement: les coupes concernant des dépenses liées exigent, même à moyen terme, des modifications de la Constitution ou de la loi.

Les programmes d'économies rendus nécessaires par des baisses de recettes ou un manque de discipline dans la politique des dépenses se concentrent forcément sur les dépenses faiblement liées. Les dépenses liées risquent ainsi d'évincer d'autres dépenses également importantes pour la croissance et la prospérité du pays mais qui, elles, ne sont pas liées. À cet égard, les dépenses liées qui enregistrent un taux de croissance supérieur à celui des recettes (globales) de la Confédération sont particulièrement problématiques. En effet, les représentants de groupes d'intérêts concernés par des groupes de tâches pour lesquels les dépenses sont faiblement liées, du fait de la pression croissante sur celles-ci, sont incités à s'engager en faveur de l'introduction de nouvelles affectations de dépenses. Ils visent ainsi à soustraire les dépenses qui les intéressent à la fixation annuelle des priorités budgétaires. La part des dépenses liées risque ainsi de croître sans cesse, ce qui rendra d'autant plus difficile le respect des exigences du frein à l'endettement. Il faut donc éviter l'introduction de nouvelles affectations de dépenses. Si ce n'est pas possible, les critères suivants doivent être respectés:

- Les dépenses liées doivent être fixées au niveau législatif le plus faible possible. La Constitution fédérale ne définit au plus que des principes.
- Les dispositions législatives doivent garantir que les dépenses ne croissent pas plus rapidement que l'ensemble des recettes. La croissance du produit intérieur brut nominal sert de valeur indicative pour le plafond de la croissance des dépenses.
- Il faut examiner de cas en cas l'introduction dans la loi de la possibilité d'une réduction, au moins provisoire, des dépenses liées, à certaines conditions (au moins en cas de programme d'économies de grande ampleur). On crée ainsi un minimum de souplesse.
- Si possible, les affectations de dépenses seront limitées dans le temps.

Étant donné que tous les bénéficiaires de prestations souhaitent une sécurité maximale en matière de planification, celle-ci ne constitue pas, en elle-même, un argument suffisant pour justifier de nouvelles affectations de dépenses. En effet, d'autres instruments tels que les crédits d'engagement et les plafonds des dépenses permettent aussi d'accroître la sécurité de la planification. En outre, les débats parlementaires portant sur ces arrêtés financiers

⁷ Ne sont pas traitées ici les dépenses liées imputables à l'affectation de recettes ainsi que les parts de tiers aux recettes de la Confédération («comptes de passages»). Leur taux de croissance n'a pas d'importance, une éviction de dépenses faiblement liées étant exclue dans de tels cas.

pluriannuels légitiment encore davantage la planification financière et renforcent son caractère impératif.

Les affectations de dépenses existantes doivent être revues périodiquement afin d'examiner si elles pourraient être modifiées de façon à remplir, du moins partiellement, les critères énoncés plus haut. En outre, l'adéquation des affectations des dépenses aux besoins effectifs doit être analysée. Ce réexamen périodique peut être fait dans le cadre de programmes d'économies, de l'examen des subventions ou du réexamen des tâches (cf. principe directeur 1). Du point de vue de la politique budgétaire, l'aménagement des contributions de la Confédération aux assurances sociales revêt une importance stratégique. Les principes relatifs à leur financement figurent dans le principe directeur 10.

Principe directeur 9: Financements spéciaux et fonds spéciaux

L'instauration de financements spéciaux et de fonds spéciaux est à éviter. Ces instruments ne sont admissibles qu'à des conditions restrictives, à savoir s'ils renforcent le principe de causalité, s'ils favorisent la conclusion d'un contrat intergénérationnel ou si, dans le cas des fonds spéciaux, ils lissent de fortes fluctuations des dépenses et des recettes. La nécessité des financements spéciaux et des fonds spéciaux et l'efficacité de l'emploi des ressources doivent être examinées périodiquement. En outre, le processus budgétaire devrait permettre de réduire, au moins provisoirement, les apports aux fonds.

On parle de financements spéciaux lorsque des recettes sont affectées à l'accomplissement de tâches déterminées. Ils nécessitent une base constitutionnelle ou légale. La tenue de comptes témoins garantit que les recettes sont utilisées conformément à leur affectation. Dans les financements spéciaux enregistrés sous le capital propre (financement spécial pour la circulation routière par exemple), les recettes affectées peuvent toutefois être utilisées provisoirement à d'autres fins.

L'affectation de recettes constitue une sorte de règle budgétaire visant à protéger des tâches déterminées. Elle crée, idéalement, un lien étroit entre les contribuables et les bénéficiaires: comme les tâches concernées sont financées selon le principe d'équivalence, l'idée du principe de causalité est renforcée. Les affectations facilitent également la conclusion d'engagements intertemporels crédibles: par exemple, elles peuvent, dans un contrat intergénérationnel, convaincre la jeune génération que le paiement des rentes futures est garanti. Elles ont pour autre avantage d'engendrer une meilleure compréhension de l'activité de l'État. Les réformes ou les projets financés par des recettes affectées permettent, au moins au début, aux citoyens d'exprimer leurs préférences de manière directe et différenciée et, partant, de mieux contrôler les décideurs politiques. De ce fait, les affectations augmentent, sur le principe, la possibilité d'obtenir des majorités politiques pour de nouvelles tâches et les augmentations d'impôts qui leur sont liées. Enfin, elles peuvent contribuer à la stabilité financière en fixant non seulement des seuils mais aussi des plafonds pour des tâches déterminées.

Toutefois, les affectations de recettes présentent aussi de nombreux inconvénients: elles sont en contradiction avec le principe de non-affectation de la doctrine fiscale traditionnelle, qui veut que toutes les recettes de l'État soient à disposition pour toutes les tâches de l'État. Elles restreignent la fixation de priorités de politique financière et la flexibilité du processus budgétaire annuel. Les dépenses couvertes par des recettes affectées échappent à la concurrence budgétaire pour les ressources. En outre, il est difficile de les supprimer une fois qu'elles ont été introduites. Cette situation contribue à une fragmentation des finances fédérales et réduit la marge de manœuvre financière. Certes, elle facilite les décisions dans le processus budgétaire annuel, mais elle peut en même temps rendre plus aigus les conflits relatifs à la répartition des ressources budgétaires restantes lorsque la situation financière est tendue. Les affectations peuvent en outre engendrer des incitations à un emploi inefficace des ressources. Tendanciellement, leur augmentation rend les finances plus complexes et plus difficiles à piloter. Enfin, il est possible de faire un usage abusif des affectations dans le but d'imposer des intérêts particuliers.

Par le passé, la part des recettes affectées n'a cessé de croître dans les finances fédérales. Parallèlement, d'autres dépenses liées ont augmenté, notamment pour les tâches de prévoyance sociale (AVS, AI, réductions individuelles des primes d'assurance-maladie). Dans l'ensemble, les conflits pour la répartition de la part des dépenses non liées des finances fédérales se sont durcis. Il en résulte une propension accrue à demander l'introduction de financements spéciaux pour d'autres groupes de tâches, ce qui entraverait le pilotage des finances fédérales et la définition de priorités dans la politique des dépenses.

De nouveaux financements spéciaux ne doivent être créés que si l'affectation plafonne les dépenses pour un domaine déterminé et si elle:

- instaure une concordance importante entre les bénéficiaires et les contribuables (principe de causalité) ou
- favorise la création ou le maintien d'un contrat intergénérationnel.

Il faut en tout cas éviter les «affectations bagatelles», qui n'apportent guère d'avantages mais qui rendent nettement plus difficile une vue d'ensemble des finances. En outre, il est nécessaire de garantir qu'une utilisation inefficace des ressources soit empêchée en limitant, si possible, la durée des affectations, mais au moins en vérifiant périodiquement le contenu et les montants et en les assouplissant éventuellement.

Les fonds spéciaux sont des fonds qui sont alloués à la Confédération par des tiers ou qui sont alimentés par des crédits budgétaires en vertu de dispositions légales. Il s'agit souvent de recettes affectées, comme pour le fonds pour les routes nationales et le trafic d'agglomération (FORTA). Dans ce cas, les fonds spéciaux constituent une forme particulièrement étendue de financement spécial, parce que l'emploi de ressources à d'autres fins, même provisoire, est empêché, c'est-à-dire que la flexibilité intertemporelle est supprimée. D'autres fonds sont alimentés par les ressources fiscales générales, le montant des apports étant fixé dans la loi, voire dans la Constitution, par exemple pour le fonds d'infrastructure ferroviaire (FIF), ou décidé chaque année par le Parlement en fonction des besoins.

Comme pour l'affectation de recettes, il convient de faire montre d'une très grande retenue dans la création de fonds. Celle-ci entre en ligne de compte:

- pour les investissements importants pour l'économie qui sont sujets à des fluctuations d'une certaine ampleur;
- pour les grands événements uniques (expositions nationales par exemple) qui ne peuvent être financés que par une épargne préalable.

Afin que les fonds spéciaux ne puissent pas servir à contourner le frein à l'endettement, une interdiction absolue d'endettement doit s'y appliquer. Par ailleurs, pour éviter des surdotations et préserver une marge de manœuvre financière, il faudrait qu'il soit possible de réduire les apports aux fonds spéciaux, au moins provisoirement. Pour les fonds spéciaux du domaine des infrastructures, il faut tenir compte de la concurrence entre les ressources destinées aux investissements d'extension d'une part et celles qui sont consacrées à l'exploitation et le maintien de la substance d'autre part et veiller à accorder la priorité à la conservation des infrastructures existantes en cas de manque de ressources. Pour les fonds, comme pour les affectations, il faut réexaminer périodiquement la possibilité de les supprimer.

Principe directeur 10: Stabilité dans le financement des assurances sociales

Les assurances sociales de la Confédération doivent, dans la mesure où le remplacement d'un gain est au premier plan, être financées en premier lieu par les cotisations des employeurs et des travailleurs. Les contributions fédérales supplémentaires nécessaires doivent revêtir, dans la mesure du possible, la forme de parts aux revenus de la Confédération et ne pas être liées aux dépenses de l'assurance. Il faut en outre que les assurances sociales disposent de réserves de fluctuations suffisantes afin d'avoir, en cas de déséquilibres financiers, suffisamment de temps pour des réformes. Il doit être garanti que, lorsque les réserves de fluctuations tombent au-dessous du seuil légal, la Confédération prenne sans délai des mesures visant à garantir la stabilité financière.

Font partie des assurances sociales de la Confédération l'assurance-vieillesse et survivants (AVS), l'assurance-invalidité (AI; avec les prestations complémentaires), les allocations pour perte de gain (APG), l'assurance-chômage (AC) et les allocations familiales dans l'agriculture. Leurs finances sont certes gérées en dehors des finances fédérales mais la Confédération participe au financement de ces assurances par des contributions, parfois considérables.

Ces assurances sociales assurent la population contre la perte de gain consécutive à la vieillesse, à l'invalidité, au chômage, à l'accomplissement de services obligatoires et à la maternité et versent des prestations aux veuves, aux veufs et aux orphelins. L'AVS constitue une partie intégrante d'un contrat intergénérationnel à long terme et l'AC agit également comme un stabilisateur dans la politique conjoncturelle.

La stabilité financière de ces assurances sociales est cruciale pour la Confédération car seules des assurances sociales financièrement saines peuvent garantir leurs prestations et, partant, remplir leur véritable fonction. En outre, toute instabilité financière constitue un risque pour la Confédération, parce que l'on peut craindre que, en cas de déséquilibres financiers, elle ne soit peut-être contrainte de prendre en charge les prestations auxquelles les assurés ont droit.

Tant les dépenses que les recettes de ces assurances sont réglées de façon exhaustive dans la loi, voire dans la Constitution et il n'est donc pas possible de les piloter à court terme. Il n'existe pas non plus de mécanismes qui assurent que les dépenses soient en tout temps couvertes par les recettes. Les principes ci-après permettent de garantir le financement à long terme.

Financement indépendant et «désenchevêtrement» de la contribution de la Confédération

Les assurances sociales ayant besoin d'un financement fiable, leurs prestations devraient être couvertes de manière prépondérante par les cotisations des employeurs et des travailleurs. Par ailleurs, vu que ces assurances sont obligatoires et que certaines prestations ne sont pas directement liées à l'idée d'assurance (les mesures relatives au marché du travail de l'AC par exemple), des contributions fédérales peuvent se justifier. Dans la mesure du possible, elles devraient revêtir la forme d'une part aux revenus de la Confédération (par exemple le pour-cent de TVA en faveur de l'AVS). Il faut en revanche éviter des contributions fixes, indépendantes des recettes de la Confédération, celles-ci étant plutôt remises en question à l'occasion des programmes d'économies. De ce fait, les prestations de ces assurances sociales feraient également l'objet de débats et leur suppression pourrait entraîner des effets procycliques (déstabilisateurs).

Il faut en particulier éviter de lier les contributions de la Confédération aux dépenses de l'assurance:

- Du point de vue des finances fédérales, un tel lien est particulièrement défavorable lorsque les dépenses de l'assurance croissent plus fortement que les recettes fiscales (comme c'est le cas pour l'AVS), le frein à l'endettement contraignant (en l'absence de recettes supplémentaires) à compenser la hausse des contributions de la Confédération par des réductions dans d'autres domaines, ce qui peut entraîner une éviction des ressources destinées à d'autres groupes de tâches.
- Inversement, le couplage avec les dépenses est désavantageux pour l'assurance sociale lorsque celle-ci est contrainte à des mesures d'économies touchant les prestations, les réductions des dépenses entraînant toujours une baisse proportionnelle de la contribution de la Confédération.

Découpler la contribution fédérale des dépenses de l'assurance sociale et la lier aux revenus de la Confédération («désenchevêtrement» selon le modèle de l'AI) peut éviter de tels effets. Pour l'AVS, il ne faut cependant pas oublier que le besoin de réforme croît proportionnellement à l'allègement que le désenchevêtrement apporte à la Confédération. En vue d'atténuer cette relation, un désenchevêtrement partiel de la contribution de la Confédération à l'AVS est envisageable.

Réserve de fluctuations et mécanisme d'intervention

Pour faire face aux difficultés financières, les assurances sociales disposent d'une réserve de fluctuations (d'un «fonds de compensation»). Combinée à un mécanisme d'intervention, une telle réserve constitue un instrument permettant d'éviter des déséquilibres financiers à long terme. Un mécanisme d'intervention garantit qu'un processus politique d'assainissement de l'assurance sociale soit engagé en temps utile.

Un tel mécanisme comporte les éléments ci-après, qui doivent être fixés dans la loi:

1. déclencheur: valeurs seuils financières (montant minimal de la réserve de fluctuations ou, éventuellement, endettement maximal de l'assurance sociale) dont le franchissement déclenche automatiquement les autres mesures du mécanisme d'intervention (mandat politique et mesures automatiques);
2. mandat politique: le Conseil fédéral est chargé de soumettre au Parlement dans un délai déterminé des mesures visant au rétablissement de l'équilibre financier;
3. mesures automatiques: idéalement, sont également prévues des mesures automatiques garantissant le fonctionnement de l'assurance sociale jusqu'à ce qu'une réforme ait été adoptée ou jusqu'à ce qu'elles aient entraîné le rétablissement de l'équilibre financier, au moins à moyen terme.

Le mandat politique confère une plus grande légitimité politique au mécanisme d'intervention. Il donne à tous les acteurs la possibilité d'adopter des mesures adéquates d'assainissement de l'assurance sociale dans un processus législatif régulier.

Les mesures automatiques doivent être suffisamment étendues pour éviter que l'assurance sociale ne retombe dans un déséquilibre financier. Elles peuvent soit être limitées dans le temps soit constituer des mesures de réforme permanentes. Dans tous les cas, elles instaurent la transparence sur ce qui se passera si un accord politique ne peut pas être trouvé dans le processus de réforme. Elles peuvent ainsi avoir en plus la fonction de menaces de sanctions et renforcer la volonté politique en faveur d'un assainissement durable. Pour cette raison, il est également important de prêter attention, dans la conception des automatismes, à une symétrie suffisante entre les mesures touchant les cotisations et celles qui touchent les prestations.

Des mesures dont la mise en vigueur est automatique n'ont été introduites à ce jour que dans AC. Le Parlement a en revanche refusé des projets allant dans ce sens pour l'AVS et pour l'AI. Il est apparu à cette occasion qu'il est extrêmement difficile de se mettre d'accord sur de tels automatismes. On n'est guère disposé à accepter des hausses des cotisations ou

des baisses des prestations tant que la situation ne les rend pas inévitables. Et une fois que les automatismes ont été introduits, il peut aussi arriver que la politique les invoque pour refuser d'envisager d'autres solutions, peut-être plus adéquates.

Principe directeur 11: Frein aux coûts dans le système de santé

Afin que les coûts soient efficacement maîtrisés dans l'assurance obligatoire des soins, un frein aux coûts doit être introduit. Dans sa mise en œuvre, il faut, autant que possible, s'en tenir à la répartition actuelle des tâches et des compétences.

Durant les 20 premières années qui ont suivi l'introduction de la loi sur l'assurance-maladie, les coûts de l'assurance obligatoire des soins (AOS) ont augmenté en moyenne de plus de 4 % par an, soit nettement plus que le PIB et les salaires. Une telle croissance ne peut pas être financée à long terme. Cette hausse des coûts extrêmement forte grève non seulement les budgets des ménages privés mais aussi les finances de la Confédération et, en particulier, celles des cantons et constitue donc un des défis cruciaux de la politique budgétaire suisse.

La croissance des coûts est imputable à différents facteurs. L'évolution démographique, les progrès médico-techniques et les exigences croissantes consécutives à l'augmentation des revenus jouent un rôle important, mais d'autres particularités du système de santé contribuent à la hausse des coûts: d'une part, les prestations en matière de santé sont souvent complexes; d'autre part, la couverture d'assurance et l'asymétrie d'information entre les fournisseurs de prestations et les patients créent une incitation à l'accroissement du volume des prestations. L'asymétrie d'information peut entraîner une demande induite par l'offre excédant le niveau médicalement nécessaire. Ces particularités du système de santé, la multitude des acteurs et des intérêts et, aussi, l'imbrication des responsabilités engendrent des structures complexes.

Un frein aux dépenses efficace dans le système de santé doit avoir pour but de réduire la croissance des coûts de l'AOS et, pour les cantons, des coûts du domaine hospitalier relevant de l'AOS, de telle façon que le potentiel d'augmentation de l'efficacité dans la fourniture des prestations de soins, que les experts estiment considérable, soit autant que possible épuisé, sans que les prestations médicalement nécessaires soient réduites.

Un frein efficace à la croissance des coûts de l'OAS et des dépenses des cantons dans le domaine hospitalier qui y est lié est constitué de trois éléments principaux:

- La Confédération fixe un objectif de croissance des coûts globaux pour l'AOS en s'appuyant sur les recommandations d'une commission nationale regroupant tous les acteurs déterminants.
- Au niveau des cantons, ce sont les cantons eux-mêmes qui traduisent et mettent en œuvre cet objectif à leur niveau; au niveau des différents secteurs de prestations, ce sont les cantons et les partenaires tarifaires.
- Les cantons prennent des mesures de correction si les objectifs ne sont pas atteints.

Le fait que la croissance des coûts de l'assurance de base ne diminue pas en dépit des nombreuses mesures de politique économique plaide en faveur d'un tel frein aux dépenses. À la différence de toutes les autres assurances sociales, les coûts de l'AOS, financée par des prélèvements obligatoires, ne font pas l'objet d'une décision politique. Un frein aux coûts permet le pilotage direct et la maîtrise de la croissance des dépenses. Il introduit une sorte de contrainte budgétaire, promeut la coopération et la transparence et pousse à des réformes. Il contribue à augmenter l'efficacité et devrait réduire les incitations inopportunes en contraignant les fournisseurs de prestations à soupeser davantage les coûts et les bénéfices. Ainsi, la croissance des coûts se limitera aux traitements efficaces, adéquats et économiques. Parallèlement, un frein aux dépenses laisse aux fournisseurs de prestations davantage de liberté de réaliser des économies au bon endroit, c'est-à-dire là où c'est judicieux et le plus facilement possible, que d'autres mesures. Il est aussi possible, si le nouvel instrument est mis en œuvre avec succès, que le nombre de mesures spécifiques de

maîtrise des coûts existantes diminue à long terme. Dans ce sens, la définition d'objectifs dans le système de santé pourrait compléter judicieusement un système d'assurance-maladie orienté sur la concurrence. Il faut évidemment prendre au sérieux les craintes d'un rationnement, d'une dégradation de la qualité et d'un figement des structures que suscite la définition d'objectifs. On doit y répondre avant tout en fixant des objectifs appropriés, en définissant clairement les exceptions et en mettant en place un monitoring en temps réel des coûts et de la qualité.

La conception du frein aux dépenses doit prendre en considération les conditions-cadres ci-après:

- Rôle central des cantons: il faut toucher aussi peu que possible à la répartition actuelle des tâches et des compétences et donc maintenir l'importante position et la grande responsabilité des cantons en matière de santé publique. De nouvelles compétences fédérales ne doivent être envisagées que dans la mesure nécessaire à l'atteinte des objectifs.
- Intégration étroite des partenaires tarifaires: outre les cantons, les partenaires tarifaires doivent être étroitement associés au processus décisionnel relatif à la mise en œuvre du frein aux dépenses. Les expériences internationales montrent qu'une telle coopération est capitale pour l'atteinte des objectifs. Non seulement elle dynamisera et approfondira le partenariat mais responsabilisera aussi davantage les partenaires tarifaires en ce qui concerne les coûts.
- Fixation d'objectifs appropriés: en vue d'éviter de possibles rationnements et des dégradations de la qualité, l'évolution des revenus, la morbidité liée à l'âge et les progrès médico-techniques devraient être pris en considération dans la fixation des objectifs.
- Nécessité de mesures de correction si les objectifs ne sont pas atteints: si des mesures correctrices ne sont pas prises en cas de non atteinte des objectifs, il existe le risque que les objectifs convenus soient régulièrement dépassés et que, par conséquent, l'instrument ne soit pas estimé crédible et reste finalement dénué d'effets. Les expériences faites avec le frein à l'endettement appliqué aux finances fédérales montrent que des mesures correctrices déploient un effet préventif et qu'il faut donc également en prévoir pour le frein aux dépenses dans le système de santé. Les cantons devraient donc être tenus de prévoir des mesures de correction si les objectifs ne sont pas atteints. Il faut cependant leur accorder une marge de manœuvre dans la mise en œuvre.
- Réglementation aussi limitée que possible: fixer des objectifs pour la croissance des coûts de l'AOS nécessite certes une réglementation supplémentaire. Celle-ci doit toutefois se limiter aux conditions-cadres nécessaires à une mise en œuvre appropriée par les cantons et les partenaires tarifaires.
- Introduction par étapes: du fait de la complexité du système de santé et du très grand volume de données nécessaires, une introduction par étapes est recommandée, ce qui signifie, en premier lieu, que les objectifs de croissance des coûts devraient être définis de façon large pendant une phase de transition de plusieurs années. En outre, pendant la même période, les cantons pourraient être libres de mettre en place ou non des mesures de correction dans le cas où les objectifs ne sont pas atteints. Cette procédure par étapes a l'avantage de permettre aux acteurs déterminants de s'adapter progressivement aux innovations.

Principe directeur 12: Coordination dans le pilotage des ressources

Pour que l'administration fédérale demeure performante, il faut utiliser de façon ciblée et efficiente les ressources administratives, ce qui impose un examen soigneux de toutes les demandes de ressources et une bonne coordination des processus de pilotage des ressources.

L'administration fédérale fait face à des exigences croissantes:

- De nombreux groupes d'intérêt et parties prenantes exigent une extension de l'activité étatique. Simultanément, ils tentent, par différentes voies, d'exercer sur elle une influence directe plus forte. La gestion d'exigences croissantes et d'intérêts opposés, l'action en réseau et les compétences de négociation prennent de plus en plus d'importance.
- Les contribuables attendent un renforcement de l'orientation sur les objectifs et les résultats aux coûts les plus faibles possible, ce qui impose des capacités de management.
- Les organisations et organismes internationaux et les réglementations supranationales revêtent une importance croissante. La représentation des intérêts au sein des forums concernés demande plus de travail et devient plus exigeante.
- Les technologies de l'information et de la communication offrent de nouvelles possibilités pour une conception de bout en bout des processus opérationnels et la modernisation des prestations des autorités. La «numérisation de l'administration» est plus qu'un slogan: elle requiert des connaissances spécifiques et de nouvelles formes d'organisation.

Pour relever ces défis, l'administration doit étendre ses compétences. Parfois, de nouvelles ressources sont nécessaires à cet effet. Cependant, les moyens financiers étant restreints, des limites étroites sont fixées à la croissance des ressources requises, même si les charges de fonctionnement (dépenses de l'administration) ne représentent qu'environ 15 % du budget de la Confédération. L'utilisation ciblée et efficiente des ressources administratives reste donc un impératif important:

- Les ressources nécessaires doivent figurer de façon transparente dans tous les projets présentés au Conseil fédéral et au Parlement. Pour les investissements, il faut mettre en évidence les charges d'exploitation et d'entretien qu'ils engendrent. Doivent également faire l'objet d'un examen les possibilités d'exploiter les synergies dues à l'existence de tâches, de processus ou d'instruments semblables au sein de l'administration et les moyens de compenser les charges liées aux nouvelles tâches (par ex. par un abandon de tâches).
- Dans le domaine du personnel, la planification à moyen terme doit être renforcée. Avant de demander des ressources supplémentaires, il faut épuiser les possibilités de nouvelles répartitions internes. Les demandes de ressources doivent être étayées par des données quantitatives et des profils des exigences. Les postes liés à des projets doivent être systématiquement limités dans le temps.
- Dans le domaine des technologies de l'information et de la communication, les projets d'une certaine importance doivent être réalisés par étapes de façon que la libération des ressources puisse être échelonnée. Pour tous les projets, il faut apporter la preuve qu'ils sont conformes à la stratégie informatique générale, que les synergies avec les applications semblables sont exploitées et que les logiciels à acquérir ou à développer reposent autant que possible sur des solutions standard et recourent aux services standard en vigueur dans l'ensemble de l'administration. Les

gains de rentabilité doivent être indiqués et, en principe, entièrement exploités. Pour l'ensemble du cycle de vie des logiciels (conception, développement, test, exploitation) ou des parties de celui-ci, il faut prévoir des solutions avantageuses et évolutives. Les services opérationnels, tels que l'authentification, le pilotage d'activité ou d'autres soutiens techniques doivent être externalisés et confiés, de préférence, à un fournisseur de prestations informatiques de la Confédération.

- Enfin, il faut veiller à un hébergement efficient et économique de l'administration fédérale, ce qui nécessite des normes visant à l'optimisation du coût de cycle de vie ainsi que de la modération dans les programmes des locaux.

Une planification et un pilotage centraux et coordonnés des ressources administratives demeurent indispensables, bien que les enveloppes budgétaires, dont l'utilisation est généralisée, donnent aux offices une liberté d'action nettement plus grande dans l'emploi de leurs ressources que les budgets par types de charges qu'on établissait par le passé. Les offices transversaux doivent garantir que le Conseil fédéral puisse piloter l'évolution des domaines du personnel et de l'informatique par des évaluations régulières de la situation budgétaire et que, le cas échéant, il dispose des informations et instruments nécessaires à la fixation de priorités appropriées. En outre, ils sont aussi chargés de mettre à disposition les instruments de controlling adéquats à l'exécution du budget.

Bloc thématique III: Subventions

En vertu de quelque 300 dispositions constitutionnelles ou légales, la Confédération verse annuellement 40 milliards de francs de subventions. Ce montant représente un peu moins de 60 % de ses dépenses.

La loi sur les subventions (LSu) précise ce qu'il faut entendre par «subventions» et les conditions de leur octroi. Elle distingue les aides financières et les indemnités. La Confédération verse des indemnités à des tiers à titre de compensation pour les charges financières que l'accomplissement de tâches prescrites par le droit fédéral ou de tâches de droit public déléguées par la Confédération leur occasionne. Des aides financières sont versées lorsque⁸:

- la tâche répond à l'intérêt de la Confédération;
- la tâche ne peut être dûment accomplie sans l'aide financière de la Confédération;
- la tâche ne peut être accomplie d'une manière plus simple, plus efficace ou plus rationnelle.

Dans te tels cas⁹:

- la tâche subventionnée doit pouvoir être menée à bien au moindre coût et avec le minimum de formalités administratives;
- l'allocataire est tenu de fournir de son côté une prestation propre correspondant à sa capacité économique et de tirer pleinement parti de ses propres ressources et des autres sources de financement à sa disposition;
- des aides de démarrage, de réaménagement ou de relais, limitées dans le temps, sont autant que possible prévues.

En matière de subventions, s'applique donc un objectif fondamental: les subventions doivent être efficaces et efficientes et ne pas induire des effets collatéraux indésirables. Cela implique notamment que les charges occasionnées à l'administration soient basses et que, pour les aides financières, la participation de l'allocataire soit élevée.

Pour atteindre ces objectifs, il faut prêter une attention particulière aux questions ci-après:

- Comment peut-on accroître l'efficacité et l'effet incitatif dans l'octroi de la subvention et à qui la subvention est-elle versée (aide à la personne ou aide à l'objet; principe directeur 13)?
- Quel est le montant de la subvention (base de calcul)? Renonciation aux remboursements des coûts; prise en considération du degré d'accomplissement de la tâche; préférence pour les forfaits (principe directeur 14).
- Durant combien de temps la subvention sera-t-elle versée? (limitation de la durée; principe directeur 15).
- Quels éléments de concurrence sont-ils possibles? Octroi de subventions, liberté de choix du bénéficiaire de la prestation (principe directeur 16).

Sur ces aspects, la LSu formule des principes généraux qui guident la législation. Ils sont exposés ci-après plus en détail sous la forme de principes directeurs. La LSu contient également de nombreuses prescriptions qui sont directement applicables pour autant que des lois spéciales n'y dérogent pas expressément (par ex. définition des charges à prendre en compte, date de paiement et intérêts moratoires). Ces normes se comprennent d'elles-mêmes et n'ont pas besoin d'être précisées dans des principes directeurs.

⁸ Art. 6 LSu

⁹ Art. 7 LSu

Principe directeur 13: Conception des subventions

Les subventions doivent être conçues de façon à garantir une utilisation efficace des fonds et une procédure d'octroi efficiente.

Les mesures visant à une utilisation efficace des fonds et à une procédure d'octroi efficiente ont un effet sur la définition du rapport de subventionnement, sur les allocataires et sur les autorités subventionnantes.

Définition du rapport de subventionnement: subventions aux objets ou aux personnes

Déjà lors de la conception du système de subvention, il faudrait se demander s'il est plus efficace de verser une subvention au fournisseur de la prestation ou au bénéficiaire de la prestation. Dans ce contexte, on distingue les **aides à la personne** et les **aides à l'objet**:

- Une aide à la personne est allouée directement aux bénéficiaires de la prestation (en général des particuliers). Par exemple, depuis 2017, la Confédération soutient directement les participants aux examens de la formation professionnelle supérieure et verse des bourses aux étudiants internationaux. Certaines subventions qui peuvent être considérées comme des aides à la personne sont versées par l'intermédiaire des cantons (réductions individuelles des primes de l'assurance-maladie, aides à la formation et encouragement de l'assainissement énergétique des bâtiments).
- Une aide à l'objet est allouée aux fournisseurs de prestations (en général des institutions). Les contributions versées aux crèches ou les contributions au financement des écoles polytechniques fédérales en sont des exemples.

En théorie, les effets incitatifs des aides à la personne sont supérieurs à ceux des aides à l'objet: on peut s'attendre à ce qu'un financement à la personne accroisse la transparence des coûts, la liberté de choix du bénéficiaire et la concurrence entre les fournisseurs de prestations. Ces facteurs augmentent l'efficacité et l'efficacités. Cependant, le modèle de l'aide à la personne n'est choisi qu'assez rarement au niveau fédéral, où on le rencontre principalement dans les domaines de la formation et de l'énergie.

La faible diffusion de ce modèle est notamment imputable à l'impossibilité d'identifier, dans certaines circonstances, les bénéficiaires des prestations subventionnées, par exemple dans le cas de biens publics. Tout le monde profite de l'embellissement d'un site ou d'un paysage. Dans un tel cas, une subvention devrait être allouée aux fournisseurs de prestations (paysagistes, offices cantonaux de protection des monuments historiques).

Dans la conception d'une subvention, il faut en outre limiter les charges administratives pour l'administration et l'allocataire. Sous cet angle, les aides à l'objet sont le plus souvent plus adéquates que les aides à la personne parce que le nombre de rapports de subventionnement est beaucoup plus faible dans leur cas. Les aides à la personne emporteront donc la préférence lorsqu'il est possible de traiter avec efficacité un grand nombre de demandes individuelles.

Un autre critère plaidant en faveur des aides à l'objet est la garantie du bon usage de la subvention. En effet, le contrôle de la bonne utilisation ne porte que sur un nombre limité de rapports de subventionnement.

Enfin, les financements des objets ont pour avantage de déployer plus rapidement des effets, ce qui peut être important pour les investissements dans de nouvelles infrastructures (infrastructures de transport par ex.). Pour les investissements, les aides à la personne ont des effets plus lents et indirects, par exemple en augmentant la demande des utilisateurs.

Concurrence et prévention des incitations inopportunes pour les allocataires

En cas de manque de moyens financiers, une procédure d'octroi concurrentielle et la définition d'un ordre de priorité sont propres à faire bénéficier des subventions les allocataires qui fournissent la prestation avec le plus d'efficacité et d'efficience (cf. principe directeur 16). L'acte prévoyant le subventionnement doit être conçu de façon à permettre la mise en œuvre de l'exploitation. Pour les aides financières, il faut en particulier veiller à ne formuler les bases légales que sous forme de dispositions potestatives.

En outre, il faut, dans la conception de la subvention, veiller à ce que les intérêts des différents allocataires coïncident autant que possible avec ceux de la Confédération, ce qui évite des incitations inopportunes. En outre, les subventions doivent être conçues de telle façon que les allocataires aient un intérêt à réduire autant que possible les coûts.

Pour les aides financières, la fixation de la part de financement propre la plus élevée possible permet de garantir un tel intérêt (cf. principe directeur 14). L'impact d'un taux de financement propre élevé peut être renforcé si l'on tient compte en plus de la capacité économique des allocataires. Le principe de la prestation propre appropriée peut être inscrit dans la loi ou dans l'ordonnance¹⁰.

En outre, des taux de contribution maximaux¹¹ permettent non seulement de favoriser une utilisation efficiente des fonds par l'allocataire mais également de limiter le risque financier de la Confédération. À cet effet, soit la subvention est plafonnée, soit des prestations adéquates sont soutenues par des prix normalisés ou des forfaits (cf. principe directeur 14).

Octroi efficient, pilotage et contrôle en fonction des risques par l'autorité subventionnante

Une procédure est réputée efficiente notamment lorsqu'elle est simple, brève et adaptée aux circonstances. Pour les subventions relativement peu importantes financièrement et politiquement, il faudrait donc toujours veiller à ne pas créer de lourdes structures (commissions d'experts par ex.) pour la distribution des fonds. En revanche, pour les subventions ayant un impact financier et politique considérable, il doit être garanti que les procédures tiennent compte de leur importance et de leur complexité.

L'octroi de la subvention doit être en phase avec l'étendue et l'importance de la subvention. Ainsi, l'octroi de petites subventions fera en principe l'objet d'une décision. Ce n'est que pour les subventions d'une assez grande ampleur, pour lesquelles un pilotage fondé sur des critères de prestations et d'effets est opportun, que des conventions de prestations seront conclues.

Pour la vérification de l'emploi correct des fonds, il faut se fonder sur un programme de contrôle, le type et l'étendue des contrôles étant définis en fonction des risques. Les instruments peuvent aller des contrôles par sondages à l'examen étendu de l'utilisation de la subvention. De plus, les subventions seront si possible limitées dans le temps (cf. principe directeur 15).

Enfin, tant les critères d'octroi des subventions que la procédure de pilotage et de contrôle devraient être transparents. Il peut être opportun, à cet effet, de concrétiser les dispositions des lois et des ordonnances en mettant à disposition sur le site Internet de l'autorité subventionnante des éléments d'évaluation supplémentaires ou des «questions et réponses».

¹⁰ Par exemple art. 20, al. 1, de l'ordonnance relative à la loi sur l'encouragement et la coordination des hautes écoles (O-LEHE): «L'octroi d'une contribution suppose des dépenses propres en faveur du projet de la part de la collectivité responsable d'une haute école [...]»

¹¹ Par exemple art. 28 O-LEHE: «Le taux de contribution maximal est fixé à 30 % des dépenses donnant droit à une contribution.»

Principe directeur 14: Calcul des subventions

Les subventions doivent en général être axées sur les résultats obtenus. Elles ne seront axées sur les coûts que dans des cas exceptionnels. Pour les forfaits, il faut régulièrement examiner la nécessité d'adapter les exigences ou les montants.

Les subventions allouées sous la forme d'un pourcentage des coûts effectifs incitent moins l'allocataire, une fois qu'elles ont été octroyées, à fournir la prestation aux coûts les plus bas possible que celles pour lesquelles sont définis des objectifs et des contributions fédérales forfaitaires.

Cependant, pour les subventions axées sur les coûts, des plafonds (montants maximaux, par ex. dans le trafic d'agglomération) ou des prestations propres appropriées (par ex., pas de taux de subventionnement supérieurs à 45 %) permettent d'inciter les allocataires à s'efforcer d'accomplir la tâche avec efficacité (cf. principe directeur 13). Toutefois, les subventionnements axés sur les coûts impliquent souvent des charges administratives élevées (par ex. détermination des coûts indemnisés, preuve de la fourniture de la prestation, décompte final, prise en compte du renchérissement).

Dans le but d'éviter ces charges et, en même temps, d'accroître la responsabilité des allocataires, davantage de subventionnements forfaitaires ont été introduits ces dernières années. Ils sont généralement liés à des conventions de prestations ou, dans les rapports avec les cantons, à des conventions-programmes. Ces instruments de pilotage déterminent des objectifs d'efficacité et de performance qualitatifs et quantitatifs pour les tâches à accomplir et fixent des coûts normalisés pour les mesures nécessaires.

Les coûts initiaux, jusqu'à la conclusion des conventions de prestations et des conventions-programmes, sont plus élevés que dans les subventionnements axés sur les coûts effectifs de projets individuels. Cependant, les charges administratives sont plus faibles à moyen et à long terme. Il n'est notamment pas nécessaire de procéder à des analyses au niveau du projet individuel pour déterminer le montant de la subvention mais il est pris appui sur des grandeurs de mesure préalablement définies. Des conventions de prestations ou des conventions-programmes assorties de forfaits ou de contributions globales conviennent donc particulièrement dans les cas où l'allocataire doit fournir un grand nombre de prestations de même genre (exemples d'actualité: les soins aux forêts, la protection contre le bruit des routes et l'assainissement des bâtiments). Si les objectifs de prestation quantitatifs se réfèrent à des structures quantitatives simples, l'allocation de forfaits peut aussi faire l'objet d'une décision: pour le versement de la subvention, il suffit d'apporter une preuve quantitative de la fourniture des prestations.

Les expériences faites avec cet instrument sont en général bonnes. Lors de la création de nouvelles subventions, des forfaits fondés sur des conventions de prestations ou des conventions-programmes comprenant des objectifs en matière d'effets et de performances mesurables doivent donc être au premier plan, les allocataires devant être indemnisés en premier lieu pour la fourniture la plus efficace et la plus efficiente possible de la prestation désirée.

Il faut régulièrement réexaminer les objectifs et les indicateurs ainsi que les montants des coûts normalisés et des forfaits et, le cas échéant, les mettre à jour afin d'améliorer l'atteinte de l'objectif. C'est notamment nécessaire parce que, bien que les coûts normalisés et les forfaits soient à l'origine fixés de telle façon que, sur la durée et pour l'ensemble des allocataires, aucun «bénéfice» ne soit réalisé, il n'est pas exclu que, avec le temps, l'expérience, les progrès techniques et l'évolution d'autres conditions-cadres permettent de fournir la prestation à un coût plus bas. Il n'est donc pas impossible que les allocataires réalisent temporairement des bénéfices. Cette situation doit être corrigée par un examen régulier des montants. Pour les conventions de prestations et les conventions-programmes,

des renouvellements réguliers (par ex. tous les quatre ans) conviennent à cet effet. Pour les forfaits alloués par des décisions, il faut procéder à des réexamens dans le cadre des évaluations régulières.

En revanche, il ne faut établir ou renouveler des subventionnements axés sur les coûts effectifs de projets individuels que dans des cas exceptionnels. Entrent en considération les subventions à des projets individuels très hétérogènes du point de vue des prestations et des coûts (grands projets de protection contre les crues ou infrastructures de transports d'une certaine importance par ex.). En règle générale, les dispositions sur les subventions devraient prévoir au moins un plafond et une prestation propre de l'allocataire adéquate. En ce qui concerne les subventionnements axés sur les coûts existants, il faut en outre examiner si le passage à un système comprenant des forfaits peut être envisagé.

Principe directeur 15: Limitation de la durée des subventions

La durée des nouvelles aides financières doit si possible être limitée. En outre, les aides financières ayant un caractère de financement incitatif, d'aides de relais ou d'aides à l'adaptation sont dégressives.

Selon l'art. 7, let. f, LSu, «des aides de démarrage, de réaménagement ou de relais, limitées dans le temps, sont autant que possible prévues».

Pour les indemnités, une limitation de la durée a peu de sens. Celles-ci sont allouées pour des tâches prévues par la loi qui sont accomplies par des tiers. Dans leur cas, il faut appliquer une autre stratégie de suppression, à savoir l'examen régulier du portefeuille des tâches (cf. principe directeur 1).

Les aides financières, en revanche, sont allouées pour une tâche choisie par l'allocataire lui-même dont l'accomplissement présente un intérêt du point de vue de la Confédération. Comme il s'agit de tâches choisies par les allocataires et que les intérêts et les défis de l'État peuvent varier au cours du temps, il faut en général chercher, dans la perspective d'un État aux structures allégées, à limiter la durée des nouvelles aides financières. Une limitation de la durée est judicieuse même si la nouvelle aide financière vise des objectifs politiques à long terme. La limitation de la durée de la base légale de la subvention (législation temporaire, *sunset legislation*) oblige en effet le législateur à évaluer périodiquement la nécessité de la subvention à la lumière des priorités actuelles.

La limitation de la durée est capitale notamment lorsque la Confédération entend inciter à une activité par des aides financières pendant un laps de temps pas trop long défini préalablement (en général, moins de huit ans) ou atténuer les effets d'un réaménagement dû à la modification des conditions-cadres sans figer durablement les structures existantes. Afin de faciliter l'abandon du subventionnement au moment de l'arrivée à terme de ces instruments, ceux-ci devraient non seulement être limités dans le temps mais également aménagés de manière dégressive, c'est-à-dire qu'ils devraient prévoir une diminution graduelle des montants des subventions. De cette façon, la Confédération souligne la durée limitée de son engagement financier et contraint les allocataires à se préparer progressivement, déjà pendant la durée du subventionnement, à une période sans soutien étatique. La dégressivité peut aussi contribuer, à titre de mesure d'accompagnement, au succès de la mise en œuvre d'une législation temporaire. Il faut examiner de cas en cas s'il est plus adéquat de prévoir la dégressivité tant du montant annuel global que du montant versé à chacun des allocataires ou si une dégressivité du montant global suffit.

Principe directeur 16: Subventions et concurrence

Les critères d'octroi de la subvention doivent si possible comporter des éléments de concurrence.

Selon l'art. 7 LSu, les dispositions régissant les aides financières doivent prévoir que la tâche est menée à bien à moindre coût, que l'allocataire fournit une prestation propre correspondant à sa capacité économique et qu'il tire pleinement parti des autres possibilités de financement.

Dans la plupart des cas, l'examen de la réalisation de ces exigences est difficile ou représente une charge administrative importante. Il n'est en général pas dans l'intérêt de l'allocataire de divulguer qu'il pourrait accomplir la tâche avec plus d'efficacité, car cela entraînerait une réduction de sa subvention. Il y a donc une asymétrie d'information défavorable à la Confédération. Si les allocataires ne tirent pas parti de toutes les options permettant d'accomplir les tâches avec les subventions les plus faibles possible, la Confédération subit des pertes d'efficacité.

C'est pourquoi il faut que, dans les critères d'octroi, des éléments de concurrence engendrent une pression concurrentielle auprès des allocataires potentiels, de façon que l'activité souhaitée soit fournie avec la plus grande efficacité possible. Cela permet notamment de corriger les incitations inopportunes apparaissant dans les subventions fondées sur les coûts mentionnées dans le principe directeur 14.

Si les demandes de subventions, qu'elles soient accordées à discrétion ou en vertu d'un droit, et pour lesquelles l'octroi des prestations est subordonné au volume des crédits, excèdent les ressources disponibles, les requérants sont en concurrence. Aux termes de l'art. 13 LSu, un ordre de priorité doit alors être dressé. Dans ce cas, on recourt souvent au critère de la date de dépôt des demandes (principe du «premier arrivé, premier servi»), celui-ci permettant une hiérarchisation simple et claire. Cependant, les critères régissant l'ordre de priorité devraient, dans l'idéal, être conçus de telle façon que les subventions soient octroyées aux requérants qui sont à même de mettre en œuvre la prestation avec le soutien le plus faible possible de la Confédération. Ceux-ci sont ainsi incités à divulguer leur capacité effective, faute de quoi ils courent le risque de ne pas recevoir de soutien. Par exemple, dans le cadre de l'encouragement des installations photovoltaïques, il aurait été imaginable de fixer l'ordre de priorité en fonction du montant de la rémunération par kWh et non selon la date du dépôt des demandes, ce qui aurait favorisé les installations nécessitant le moins de subventions. La Confédération aurait ainsi vraisemblablement dû engager moins de moyens financiers pour atteindre son objectif quantitatif de production d'électricité issue de sources d'énergie renouvelables. Du point de vue de la neutralité concurrentielle, un ordre de priorité fondé sur l'efficacité de l'accomplissement des tâches est sans doute plus équitable (art. 1, al. 1, let. c, LSu) qu'un ordre de priorité fondé sur la date du dépôt des demandes.

Un des défis principaux consiste à trouver des critères de performance permettant de mesurer l'efficacité de l'accomplissement d'une tâche sans générer de lourdes charges administratives. En outre, d'autres objectifs que la plus grande efficacité possible peuvent également jouer un rôle dans l'octroi des subventions, par exemple la répartition régionale (dossiers électroniques des patients ou accueil extra-familial pour enfants par exemple). Ces différents objectifs peuvent être en conflit.

S'il n'est pas possible d'introduire des éléments de concurrence dans les critères d'octroi, il faut examiner si l'art. 17, al. 4, LSu¹² prévu peut être appliqué. Cette disposition autorise la Confédération à contraindre le bénéficiaire d'une aide financière qui acquiert des marchandises, des services ou des travaux de construction dont le coût total est financé à

¹² Révision totale de la loi fédérale sur les marchés publics (LMP), 17.019

plus de 50 % par des fonds publics, à demander au moins trois offres. Le bénéficiaire peut ainsi être tenu d'adopter un comportement concurrentiel.

Cette obligation doit être examinée en particulier pour les subventions fondées sur les coûts allouées à des allocataires qui ne sont pas déjà soumis à la législation sur les marchés publics (cantons par exemple). L'application de l'art. 17, al. 4, LSU est toutefois inappropriée dans le cas des aides financières fixées de manière globale ou forfaitaire, leur utilisation rentable étant déjà assurée par le réexamen régulier des coûts normalisés (cf. principe directeur 14).

Aperçu des seize principes directeurs

Bloc thématique I: Tâches et organisation de l'État

Principe directeur 1: Réexamen des tâches

Toutes les tâches de la Confédération doivent être périodiquement réexaminées quant à leur nécessité et leur conformité avec les objectifs découlant de la Constitution et des lois.

Principe directeur 2: Répartition des charges entre la Confédération et les cantons

La Confédération respecte l'autonomie des cantons et tient compte des principes de subsidiarité et d'équivalence fiscale. Dans la conception des projets fédéraux, les reports de charges entre la Confédération et les cantons sont à éviter. Dans le cadre du fédéralisme d'exécution prévu par la Constitution, les cantons ne sont en principe pas indemnisés pour la mise en œuvre du droit fédéral. La répartition des tâches entre la Confédération et les cantons doit être périodiquement réexaminée.

Principe directeur 3: Délégation des tâches de la Confédération

L'exécution des tâches ministérielles incombe à l'administration fédérale centrale. Dans tous les autres cas, une délégation des tâches à des tiers, contrôlés par la Confédération ou indépendants d'elle, peut être examinée. Cet examen prendra en compte l'économie de ressources, l'efficacité de l'exécution des tâches, l'adéquation avec les objectifs et la nécessité d'un pilotage politique. En cas de délégation à un tiers contrôlé par la Confédération, les directives du Conseil fédéral en matière de gouvernement d'entreprise sont applicables.

Principe directeur 4: Rentabilité dans l'exécution des tâches

Les tâches confiées à la Confédération doivent être fournies de façon rentable et efficace. Les instruments de gestion visant cet objectif doivent être robustes, conçus de façon simple et faire l'objet d'une évaluation périodique.

Bloc thématique II: Gestion budgétaire

Principe directeur 5: Pilotage des dépenses à moyen et à long terme

Un pilotage des dépenses axé sur le moyen terme est requis afin de permettre la fixation de priorités en matière de dépenses en fonction des objectifs du Conseil fédéral et de prévenir en temps utile l'apparition de déficits structurels. Il doit s'insérer dans une vision d'ensemble, qui intègre également les recettes. Cette stratégie à moyen terme sera complétée par une analyse systématique des défis à long terme qui permette d'évaluer de manière anticipée la nécessité d'agir.

Principe directeur 6: Financement de nouvelles tâches

Lorsque de nouvelles tâches sont introduites, il faut examiner soigneusement comment elles peuvent être financées. Dans la mesure du possible, les nouvelles tâches doivent être

financées par les bénéficiaires. Si ce n'est pas possible ou pas souhaitable, il convient en premier lieu de modifier les priorités budgétaires.

Principe directeur 7: Programmes d'économies

Les déficits structurels survenant à court terme sont comblés en premier lieu par des mesures touchant les dépenses. Dans de tels cas, les allègements ciblés sont préférables aux réductions linéaires.

Principe directeur 8: Affectation des dépenses

Il faut en principe éviter d'affecter les dépenses. Si de nouvelles affectations sont prévues, elles doivent être aménagées de telle façon que les dépenses ne croissent pas plus rapidement que les recettes, que des coupes soient possibles à certaines conditions et que les affectations soient limitées dans le temps. Les affectations doivent être réexaminées périodiquement et, si possible, atténuées.

Principe directeur 9: Financements spéciaux et fonds spéciaux

L'instauration de financements spéciaux et de fonds spéciaux est à éviter. Ces instruments ne sont admissibles qu'à des conditions restrictives, à savoir s'ils renforcent le principe de causalité, s'ils favorisent la conclusion d'un contrat intergénérationnel ou si, dans le cas des fonds spéciaux, ils lissent de fortes fluctuations des dépenses et des recettes. La nécessité des financements spéciaux et des fonds spéciaux et l'efficacité de l'emploi des ressources doivent être examinées périodiquement. En outre, le processus budgétaire devrait permettre de réduire, au moins provisoirement, les apports aux fonds.

Principe directeur 10: Stabilité dans le financement des assurances sociales

Les assurances sociales de la Confédération doivent, dans la mesure où le remplacement d'un gain est au premier plan, être financées en premier lieu par les cotisations des employeurs et des travailleurs. Les contributions fédérales supplémentaires nécessaires doivent revêtir, dans la mesure du possible, la forme de parts aux revenus de la Confédération et ne pas être liées aux dépenses de l'assurance. Il faut en outre que les assurances sociales disposent de réserves de fluctuations suffisantes afin d'avoir, en cas de déséquilibres financiers, suffisamment de temps pour des réformes. Il doit être garanti que, lorsque les réserves de fluctuations tombent au-dessous du seuil légal, la Confédération prenne sans délai des mesures visant à garantir la stabilité financière.

Principe directeur 11: Frein aux coûts dans le système de santé

Afin que les coûts soient efficacement maîtrisés dans l'assurance obligatoire des soins, un frein aux coûts doit être introduit. Dans sa mise en œuvre, il faut, autant que possible, s'en tenir à la répartition actuelle des tâches et des compétences.

Principe directeur 12: Coordination dans le pilotage des ressources

Pour que l'administration fédérale demeure performante, il faut utiliser de façon ciblée et efficace les ressources administratives, ce qui impose un examen soigneux de toutes les demandes de ressources et une bonne coordination des processus de pilotage des ressources.

Bloc thématique III: Subventions

Principe directeur 13: Conception des subventions

Les subventions doivent être conçues de façon à garantir une utilisation efficace des fonds et une procédure d'octroi efficace.

Principe directeur 14: Calcul des subventions

Les subventions doivent en général être axées sur les résultats obtenus. Elles ne seront axées sur les coûts que dans des cas exceptionnels. Pour les forfaits, il faut régulièrement examiner la nécessité d'adapter les exigences ou les montants.

Principe directeur 15: Limitation de la durée des subventions

La durée des nouvelles aides financières doit si possible être limitée. En outre, les aides financières ayant un caractère de financement incitatif, d'aides de relais ou d'aides à l'adaptation sont dégressives.

Principe directeur 16: Subventions et concurrence

Les critères d'octroi de la subvention doivent si possible comporter des éléments de concurrence.