

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



Schweizerische Eidgenossenschaft  
Confédération suisse  
Confederazione Svizzera  
Confederaziun svizra

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

## **Impressum**

### **Rédaction**

Administration fédérale des finances, janvier 2016

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

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

# Table des matières

1	Introduction	13
2	Objectifs et principes de la politique budgétaire	15
3	Collectivités publiques de la Suisse	23
4	Bases juridiques	37
5	Modèle comptable	41
6	Gestion budgétaire globale par le biais du frein à l'endettement	55
7	Gestion des finances	61
8	Recettes et revenus	71
9	Structure des dépenses et des charges	87
10	Gestion des dépenses et des charges	101
11	Comptes spéciaux	115
12	Trésorerie	123
13	Gestion des risques et situation en matière de risques	129
14	Pilotage des unités administratives décentralisées	133
	Annexe	139



# Table des matières

<b>1</b>	<b>Introduction</b>	<b>13</b>
<b>2</b>	<b>Objectifs et principes de la politique budgétaire</b>	<b>15</b>
<b>2.1</b>	<b>La politique budgétaire n'est pas une fin en soi</b>	<b>15</b>
2.1.1	Allocation	16
2.1.2	Objectifs de la redistribution	17
2.1.3	Objectif de la stabilisation	18
2.1.4	Les limites du financement par l'endettement	19
<b>2.2</b>	<b>Lignes directrices du Conseil fédéral</b>	<b>21</b>
2.2.1	Principes	21
<b>3</b>	<b>Collectivités publiques de la Suisse</b>	<b>23</b>
<b>3.1</b>	<b>Le secteur public en Suisse</b>	<b>23</b>
3.1.1	L'Etat d'après la statistique financière	24
3.1.2	Indicateurs des administrations publiques	26
<b>3.2</b>	<b>Fédéralisme et péréquation financière</b>	<b>28</b>
3.2.1	Structure fédéraliste de la Suisse	28
3.2.2	Péréquation financière et répartition des tâches entre la Confédération et les cantons	28
3.2.3	Evaluation de la péréquation financière	30
<b>3.3</b>	<b>La Confédération</b>	<b>32</b>
3.3.1	Périmètre de consolidation de la Confédération	32
3.3.2	Indicateurs de la Confédération	34
<b>4</b>	<b>Bases juridiques</b>	<b>37</b>
<b>4.1</b>	<b>Régime des finances de la Confédération</b>	<b>37</b>
<b>4.2</b>	<b>Bases Pégales applicables à la gestion des finances</b>	<b>38</b>
<b>5</b>	<b>Modèle comptable</b>	<b>41</b>
<b>5.1</b>	<b>La comptabilité dans le secteur public</b>	<b>41</b>
5.1.1	Tâches et fonctions de la comptabilité	41
5.1.2	Normes internationales d'établissement des comptes (IPSAS)	41
<b>5.2</b>	<b>Structure du modèle comptable de la Confédération</b>	<b>43</b>
5.2.1	Principes	43
5.2.2	Compte de résultats	45
5.2.3	Bilan	45
5.2.4	Compte de financement	46
5.2.5	Compte des flux de fonds	46
5.2.6	Etat du capital propre	47
5.2.7	Compte des investissements	47
5.2.8	Annexe	47
<b>5.3</b>	<b>Présentation selon l'optique des crédits ou des comptes</b>	<b>48</b>
5.3.1	Optique des crédits	48
5.3.2	Optique des comptes	49



<b>5.4</b>	<b>Gestion financière duale</b>	<b>51</b>
5.4.1	Gestion globale des finances au niveau de la Confédération	51
5.4.2	Gestion financière au niveau des unités administratives	51
<b>5.5</b>	<b>Compte consolidé de la Confédération (CCC)</b>	<b>54</b>
5.5.1	Périmètre de consolidation	54
5.5.2	Valeur ajoutée en termes d'information	54
<b>6</b>	<b>Gestion budgétaire globale par le biais du frein à l'endettement</b>	<b>55</b>
<b>6.1</b>	<b>Motifs et objectifs</b>	<b>55</b>
<b>6.2</b>	<b>Fonctionnement</b>	<b>56</b>
<b>6.3</b>	<b>Expériences faites avec le frein à l'endettement</b>	<b>57</b>
<b>7</b>	<b>Gestion des finances</b>	<b>61</b>
<b>7.1</b>	<b>Principes régissant la gestion des finances</b>	<b>61</b>
7.1.1	Principes généraux régissant la gestion des finances	61
7.1.2	Principes régissant l'élaboration du budget	61
7.1.3	Principes régissant la présentation des comptes	62
<b>7.2</b>	<b>Instruments de la gestion des finances</b>	<b>62</b>
7.2.1	Priorités de la politique budgétaire	62
7.2.2	Programme de la législature et plan financier de la législature	64
7.2.3	Perspectives à long terme et scénarios prévisionnels	64
7.2.4	Budget avec plan intégré des tâches et des finances	65
7.2.5	Extrapolation	66
7.2.6	Compte d'Etat et compte consolidé	66
<b>7.3</b>	<b>Déroulement de l'établissement du budget et de la planification financière</b>	<b>67</b>
<b>7.4</b>	<b>Informations financières</b>	<b>69</b>
<b>8</b>	<b>Recettes et revenus</b>	<b>71</b>
<b>8.1</b>	<b>Principes régissant l'imposition</b>	<b>71</b>
<b>8.2</b>	<b>Structure des recettes</b>	<b>72</b>
<b>8.3</b>	<b>Les recettes fiscales et leurs facteurs d'influence</b>	<b>73</b>
8.3.1	Impôt fédéral direct	73
8.3.2	Impôt anticipé	75
8.3.3	Droits de timbre	77
8.3.4	Taxe sur la valeur ajoutée	78
8.3.5	Impôt sur le tabac	79
8.3.6	Impôt sur les huiles minérales	80
8.3.7	Redevance sur le trafic des poids lourds	81
8.3.8	Droits de douane	82
<b>8.4</b>	<b>Prévisions en matière de recettes</b>	<b>83</b>
8.4.1	Principes	83
8.4.2	Examen de plausibilité «par le haut» de l'estimation des recettes	84
8.3.3	Qualité des estimations de recettes	84





<b>9</b>	<b>Structure des dépenses et des charges</b>	<b>87</b>
<b>9.1</b>	<b>Classification</b>	<b>87</b>
9.1.1	Types de classification	87
9.1.2	Classification institutionnelle	87
9.1.3	Classification fonctionnelle	88
9.1.4	Classification selon les comptes	89
<b>9.2</b>	<b>Subventions</b>	<b>92</b>
9.2.1	La notion de subvention	92
9.2.2	Réexamen des subventions fédérales	93
9.2.3	Les allègements fiscaux, une forme spéciale de subventions	94
<b>9.3</b>	<b>Dépenses liées</b>	<b>96</b>
9.3.1	Dépenses fortement liées	96
9.3.2	Dépenses faiblement liées	98
9.3.3	Conséquences des dépenses liées	99
<b>10</b>	<b>Gestion des dépenses et des charges</b>	<b>101</b>
<b>10.1</b>	<b>Types de crédits</b>	<b>101</b>
10.1.1	Crédits budgétaires	101
10.1.2	Crédits d'engagement et plafonds des dépenses	102
<b>10.2</b>	<b>Harmonisation entre les arrêtés financiers pluriannuels et le programme (plan financier) de la législature</b>	<b>104</b>
<b>10.3</b>	<b>Pilotage des prestations et des résultats lors des processus budgétaires et de la planification financière</b>	<b>105</b>
<b>10.4</b>	<b>Financements spéciaux et fonds spéciaux</b>	<b>108</b>
10.4.1	Financements spéciaux	109
10.4.2	Fonds spéciaux	109
<b>10.5</b>	<b>Frein aux dépenses</b>	<b>110</b>
<b>10.6</b>	<b>Instruments servant à la mise au point du budget</b>	<b>111</b>
<b>11</b>	<b>Comptes spéciaux</b>	<b>115</b>
<b>11.1</b>	<b>Fonds d'infrastructure ferroviaire</b>	<b>115</b>
11.1.1	Bases légales, structure et compétences	115
11.1.2	Fonctionnement et spécificités du fonds d'infrastructure ferroviaire	116
<b>11.2</b>	<b>Fonds d'infrastructure</b>	<b>118</b>
11.2.1	Bases légales, structure et compétences	118
11.2.2	Fonctionnement du fonds	119
11.2.3	Perspectives: fonds pour les routes nationales et le trafic d'agglomération	120
<b>11.3</b>	<b>Régie fédérale des alcools</b>	<b>121</b>
11.3.1	Généralités	121
11.3.2	Compte de la RFA	121
11.3.3	Révision totale de la législation sur l'alcool	122



<b>12</b>	<b>Trésorerie</b>	<b>123</b>
<b>12.1</b>	<b>Gestion de la dette</b>	<b>123</b>
12.1.1	Emprunts	124
12.1.2	Créances comptables à court terme	125
12.1.3	Crédits à court terme	125
<b>12.2</b>	<b>Gestion des liquidités</b>	<b>127</b>
12.2.1	Liquidités	127
12.2.2	Placements à court terme	127
12.2.3	Titres	127
<b>12.3</b>	<b>Gestion des devises</b>	<b>128</b>
<b>13</b>	<b>Gestion des risques et situation en matière de risques</b>	<b>129</b>
<b>13.1</b>	<b>Principes régissant la gestion des risques de la Confédération</b>	<b>129</b>
<b>13.2</b>	<b>Gestion des risques</b>	<b>130</b>
<b>13.3</b>	<b>Situation de la Confédération en termes de risques</b>	<b>130</b>
<b>13.4</b>	<b>Publication des risques</b>	<b>131</b>
<b>14</b>	<b>Pilotage des unités administratives décentralisées</b>	<b>133</b>
<b>14.1</b>	<b>Typologie des tâches</b>	<b>134</b>
<b>14.2</b>	<b>Gestion et principes directeurs</b>	<b>135</b>
<b>14.3</b>	<b>Répartition des rôles</b>	<b>136</b>
<b>14.4</b>	<b>Haute surveillance du Parlement</b>	<b>137</b>
<b>14.5</b>	<b>Portefeuille</b>	<b>138</b>
<b>Annexe</b>		<b>139</b>
	<b>Tâches et organisation de l'Administration fédérale des finances</b>	<b>139</b>



# 1 Introduction

Les «Principes applicables à la gestion des finances» s'adressent, en premier lieu, aux membres des Commissions des finances et de la Délégation des finances des Chambres fédérales, mais aussi à tous les milieux intéressés. Ces principes sont conçus comme un ouvrage de référence et ont pour but de faciliter la compréhension de questions d'ordre économique, juridique et organisationnel concernant les finances de la Confédération. La présente édition a été actualisée pour la nouvelle législature 2015–2019.



## 2 Objectifs et principes de la politique budgétaire

### 2.1 La politique budgétaire n'est pas une fin en soi

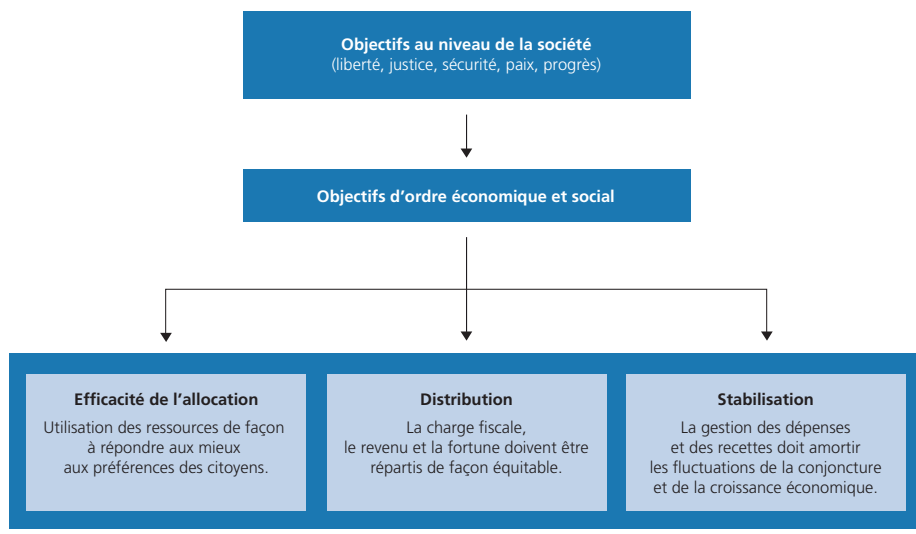
La politique budgétaire comprend toutes les mesures concernant le budget d'une collectivité territoriale (Confédération, canton ou commune, par ex.). Selon le type et le montant des recettes et des dépenses, il est possible de poursuivre divers objectifs.

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

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

Toutefois, poursuivre plusieurs objectifs économiques simultanément est susceptible de créer des conflits d'intérêts; tous les objectifs ne peuvent pas être atteints en même temps ni de façon intégrale. Les responsables de la politique économique peuvent atténuer certains de ces conflits, en évitant de poursuivre simultanément plusieurs objectifs au moyen d'un seul et même instrument.

#### Objectifs d'ordre économique et social



## 2 Objectifs et principes de la politique budgétaire

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

Dans ce qui suit, il s'agit de définir en détail les trois objectifs économiques mentionnés ci-dessus, leurs liens avec la politique budgétaire, ainsi que les limites de l'endettement.

### 2.1.1 Allocation

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

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

- *Les biens publics (ou collectifs)*: il s'agit de biens caractérisés par le fait que leur consommation ne remet pas en cause leur disponibilité (principe de non-rivalité) et qu'ils sont accessibles à tous sans qu'il soit possible de discriminer les consommateurs (principe de non-exclusion). Ainsi il ne fait aucun sens de priver certaines personnes de ces biens (par ex. balades en forêt) ou il n'est pas possible techniquement d'exclure une catégorie de personnes (par ex. sécurité publique). L'offre de tels biens par le biais du marché conduirait à une pénurie, car les principes de non-rivalité et de non-exclusion rendent difficile une tarification marchande qui reflète à la fois le coût de production et la satisfaction des utilisateurs. Dans de pareils cas, l'Etat doit jouer le rôle de fournisseur de biens et de services, car lui seul dispose des moyens coercitifs nécessaires à la collecte des fonds permettant de réaliser cet approvisionnement (financement par les impôts). Parmi les biens collectifs types figurent la défense nationale, la justice, la police et le service du feu ainsi que les relations avec l'étranger. La protection du paysage a quant à elle un caractère collectif partiel.
- *Les coûts externes*: il s'agit des coûts engendrés par les activités des particuliers ou des entreprises privées, qui ne sont pas supportés directement par ces personnes ou entreprises. En l'absence de mesures de contrainte publiques, ces coûts devront être endossés par l'ensemble de la collectivité (exemple: contamination des lacs suite à l'utilisation excessive d'engrais dans la production agricole, pollution due au trafic motorisé). Comme le «pollueur» ne prend en compte dans son calcul que les coûts privés ou opérationnels qu'il supporte lui-même, l'activité en question (production ou consommation) augmente de façon bien plus importante comparée à ce qui serait le cas dans le cadre d'une gestion optimale et économique des biens. Au moyen de taxes d'incitation, l'Etat



contribue à réduire l'ampleur de ces activités en faisant supporter les coûts externes en intégralité ou en partie par le « pollueur » (principe du pollueur-payeur). A titre d'exemple de taxes incitatives, citons la taxe CO<sub>2</sub> sur les combustibles. Prélevée depuis le 1er janvier 2008, elle vise à réduire les effets externes induits par la consommation des combustibles fossiles.

- *Les biens tutélaires ou d'intérêt social*: à la différence des biens publics, le principe d'exclusion s'applique à cette catégorie de biens et il existe une rivalité pour leur consommation. En somme, les conditions sont réunies pour que le marché fonctionne de manière efficace. Mais le niveau d'approvisionnement atteint en faveur de la population est jugé insuffisant si l'on s'en tient aux valeurs véhiculées par la société. On parle alors de biens tutélaires ou d'intérêt social lorsque l'Etat intervient pour compléter l'offre du marché. Par exemple, en matière de formation, une certaine quantité d'offre peut apparaître même sans la participation de l'Etat. Cependant, du point de vue de la société, il est souhaitable que tous les enfants puissent être scolarisés et que cette scolarisation soit obligatoire (principe de l'égalité des chances). C'est pourquoi, dans ce type de situation, l'Etat doit intervenir pour compléter l'offre du marché. A titre d'exemple de biens d'intérêt social, citons la formation et la recherche ainsi que la santé.

Le simple fait que des défaillances du marché puissent exister ne justifie pas automatiquement la prise de mesures correctrices. En effet, il reste à savoir si les interventions de l'Etat sont à même de corriger ou de pallier les dysfonctionnements du marché et, si oui, dans quelle mesure. En effet, les décideurs politiques seront confrontés aux mêmes problèmes d'information qui empêchent le bon fonctionnement des mécanismes du marché. Ces interventions engendrant toujours des coûts, il importe donc de comparer les répercussions négatives des imperfections du marché avec celles des interventions de l'Etat (par ex. coûts de régulation).

### 2.1.2 Objectifs de la redistribution

La redistribution vise à corriger la répartition des revenus et des richesses résultant des mécanismes du marché. Définir une distribution équitable relève d'un jugement de valeur et représente un choix politique. De même, les idées divergent sur la manière d'atteindre les objectifs de cette redistribution. En matière d'allocation, il est important de trouver des solutions qui n'aient pas d'influence négative sur l'exercice des activités professionnelles.

En aménageant ses recettes et ses dépenses, l'Etat peut agir sur la répartition des revenus et de la fortune issus du libre jeu du marché. Pour ce qui est des recettes, on fera d'abord la distinction entre les impôts directs, normalement progressifs, et les impôts indirects qui sont perçus sur la consommation des biens et services imposés, indépendamment du revenu et de la fortune du contribuable. Les impôts directs ont dans l'ensemble un effet de nivellement sur la répartition des revenus (principe de la capacité contributive). En revanche, les impôts sur la consommation pèsent davantage sur les classes de revenus inférieures car la propension à consommer (part des dépenses de consommation par rapport au revenu) est généralement d'autant plus forte que le revenu est bas. Toutefois, cette caractéristique « régressive » des impôts indirects est légèrement atténuée par l'exonération partielle ou l'imposition réduite des biens de première nécessité.

Mais il n'y a pas que les recettes qui permettent d'influencer la redistribution, les dépenses publiques sont également un moyen d'atteindre cet objectif. En effet, des études empiriques ont montré que l'effet de redistribution des dépenses publiques est plus important que celui des recettes et que les principaux effets de redistribution émanent des dépenses liées à la prévoyance sociale. Les effets redistributifs peuvent d'une part être obtenus par des paiements directs. Ils peuvent d'autre part être obtenus par des prestations en nature, par exemple dans le cadre des

## 2 Objectifs et principes de la politique budgétaire

investissements d'infrastructures, qui offrent un bien-être à l'agent économique en lui procurant un bénéfice non monétaire.

En fin de compte, il est pratiquement impossible de quantifier avec exactitude les effets réels de la politique budgétaire sur la redistribution. En principe, tous les groupes de la population et toutes les classes de revenus sont touchés par une variété de mesures agissant par le biais des dépenses ou des recettes et qui produisent à chaque fois des effets différents. Il est rarement possible d'affecter des mesures de politique budgétaire à un groupe de bénéficiaires particulier.

### 2.1.3 Objectif de la stabilisation

L'objectif de la stabilisation consiste à promouvoir un développement économique stable en évitant des périodes à fort taux de chômage ou à fort renchérissement.

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

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

En raison des difficultés de mise en œuvre d'une politique budgétaire discrétionnaire, il se dégage en Suisse un consensus qui veut que la politique budgétaire assume un rôle anticyclique passif pour atténuer les effets des cycles conjoncturels. Au sein des finances fédérales, les recettes jouent le rôle de stabilisateurs automatiques: à court terme, les recettes varient dans la même proportion que le produit intérieur brut (PIB) alors que parallèlement les dépenses progressent

de façon continue. En période de récession, les déficits se creusent alors qu'en période de haute conjoncture, les recettes supplémentaires produisent des excédents. Par cet automatisme, la Confédération se comporte, sans aucune autre action de sa part, de façon anticyclique. Elle atténue ainsi les variations conjoncturelles, car elle tolère des déficits qui soutiennent la demande lors de récessions («deficit spending»), et réagit à une demande excessive en période de boom économique en constituant des réserves avec les excédents de recettes. Une telle orientation anticyclique passive de la politique budgétaire est supposée bénéfique, car de trop fortes variations du degré d'utilisation des capacités de production pourraient nuire au potentiel de croissance à long terme de l'économie. Afin d'assurer que l'ensemble du budget suive une telle orientation, le Conseil fédéral a élaboré spécialement à cet effet l'instrument du «frein à l'endettement» (voir ch. 6). L'assurance-chômage constitue un autre stabilisateur automatique d'importance: non seulement l'évolution des recettes, mais aussi celle des dépenses permettent une stabilisation, car bien plus d'indemnités sont versées pendant une récession que pendant une période de haute conjoncture.

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

### 2.1.4 Les limites du financement par l'endettement

La théorie économique ne donne pas de réponse claire et nette à la question de savoir dans quelle mesure l'Etat doit financer ses dépenses par ses recettes courantes et dans quelle mesure il est en

droit de recourir à l'emprunt pour financer l'accomplissement de ses tâches. On s'accorde néanmoins à dire qu'un faible taux d'endettement confère une plus grande marge de manœuvre en terme de politique budgétaire et permet de réagir lors des périodes de crise. En conséquence, on retient ici comme principe de base que le taux d'endettement ne devrait pas augmenter au cours d'un cycle économique.

#### Le solde primaire et la spirale de l'endettement

Le solde primaire correspond au solde du compte financier après déduction de la charge d'intérêts. Ceci permet d'annuler l'effet des déficits antérieurs, plus précisément de la dette publique existante. Si le solde primaire est équilibré, le déficit (et donc, dans ce cas, l'accroissement de la dette nominale) correspond au montant du paiement d'intérêt sur la dette, de sorte que le taux d'accroissement de la dette nominale exprimé en pour cent correspond au taux d'intérêt moyen. Si le taux d'intérêt moyen pour les emprunts d'Etat correspond au taux de croissance du PIB, alors un solde primaire équilibré stabilise le taux d'endettement, car le numérateur (dette nominale) et le dénominateur (PIB) du taux d'endettement enregistrent tous deux une progression identique (exprimée en pour cent). Par contre, si la croissance économique se situe en dessous du taux d'intérêt appliqué aux emprunts d'Etat, seul un solde primaire positif peut empêcher une augmentation du taux d'endettement.

#### Financement de la dette

Pour ces différentes raisons, il convient de faire preuve de retenue avant de recourir à l'endettement pour financer les tâches de l'Etat. Ce mode de financement devrait se limiter aux deux cas suivants:

- *Déficits conjoncturels*: on distingue le déficit de nature conjoncturelle et celui de nature structurelle. En période de récession, la croissance des recettes publiques faiblit, voire devient négative, alors que certaines dépenses augmentent très fortement. Cette réaction

## 2 Objectifs et principes de la politique budgétaire

des finances publiques à la situation conjoncturelle, que les économistes désignent par l'expression «action des stabilisateurs automatiques», est souhaitable pour l'économie, car elle atténue les conséquences sociales et macro-économiques d'une récession. Les déficits conjoncturels sont tolérables tant qu'ils sont compensés par des excédents de recettes réalisés en période de haute conjoncture. Par contre, les déficits structurels sont dommageables aussi bien pour l'économie que pour les finances. Ils perdurent en période de conjoncture normale lorsque les recettes, hors surplus de nature conjoncturelle ou extraordinaire, ne suffisent plus à financer les dépenses. Le frein à l'endettement permet à la Confédération de financer par l'emprunt les déficits conjoncturels uniquement.

- *Investissements économiquement rentables*: les investissements économiquement rentables et ceux qui engendrent de nouvelles rentrées fiscales grâce à une augmentation de la croissance économique, peuvent tout à fait être financés par le recours à l'emprunt. Leur financement peut donc également être décalé dans le temps. L'exigence minimale qui peut être formulée est que les dépenses de consommation publiques et les amortissements annuels soient financés au moyen des recettes ordinaires. Malgré d'importants pics d'investissements isolés (par ex. NLFA, Rail 2000), les investissements de la Confédération n'enregistrent pas de grandes variations. Les réévaluations et amortissements annuels ne diffèrent pas beaucoup des dépenses annuelles d'investissement, de sorte qu'il n'y a pas lieu de recourir à un financement par l'endettement.

### 2.2 Lignes directrices du Conseil fédéral

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

Les lignes directrices actuelles ont été adoptées par le Conseil fédéral en 1999. Elles constituent encore aujourd'hui le modèle de la base conceptuelle sur laquelle se fonde une politique budgétaire prévoyante, transparente et visant la pérennité des finances fédérales. Les évolutions économiques et sociales (par ex. la crise financière et économique, la crise de la dette ou les changements ayant touché la fiscalité internationale) survenues dernièrement font toutefois apparaître sous un nouvel angle certains principes de la politique budgétaire. De plus, les projets de réforme requis par les lignes directrices sont déjà en grande partie mis en œuvre. C'est pourquoi il est nécessaire que ces lignes directrices soient mises jour au cours de la nouvelle législature.

#### 2.2.1. Principes

Les objectifs énoncés au ch. 2.1 permettent d'établir les principes suivants en matière de politique des dépenses et de politique fiscale.

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

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

- Il convient de vérifier périodiquement que toute dépense de l'Etat (de même que toute tâche) est bel et bien nécessaire.

- Les tâches incombant à l'Etat doivent être exécutées de façon ciblée et économique.
- La question du financement de nouveaux programmes de dépenses doit être soigneusement étudiée. Les dépenses supplémentaires requises par de nouvelles tâches doivent être compensées prioritairement par une réduction des dépenses dans d'autres domaines.
- Les subventions doivent
  - être accordées, si possible, sous la forme d'aides personnelles et non pas matérielles. De plus, il convient d'éviter de disperser les subventions;
  - être axées non pas sur les coûts, mais sur la réalisation des objectifs fixés;
  - être versées, de préférence, sous la forme d'aides au démarrage ou d'aides de relais temporaires. Les prestations étatiques donnant lieu à des indemnités doivent, si possible, être limitées dans le temps.

Les principes régissant l'*imposition* sont notamment les suivants:

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



## 3 Collectivités publiques de la Suisse

### 3.1 Le secteur public en Suisse

La statistique des finances publiques de la Suisse délimite le secteur des administrations publiques conformément aux directives sur la tenue des comptes nationaux, qui se fondent sur les références internationales en vigueur dans le domaine de la statistique économique et financière<sup>1</sup>. Les agents économiques sont répartis en différents secteurs institutionnels:

- Entreprises non financières (industrie manufacturière)
- Entreprises financières (banques, assurances)
- Etat (administrations publiques)
- Ménages privés
- Institutions sans but lucratif au service des ménages (ISBLSM)
- Etranger

La délimitation du secteur des administrations publiques et notamment sa différenciation des entreprises ne peut se faire sans avoir clairement défini comment et où sont placées les frontières entre les unités d'administration publique et les entreprises, indépendamment du fait qu'il s'agisse d'entreprises privées ou publiques. Cette délimitation se fonde sur une approche de nature économique. On applique le principe «substance over form», c'est-à-dire que le contenu économique prime sur la forme juridique.

Pour faire la distinction entre une unité économique privée ou publique, il convient de déterminer qui y détient le pouvoir. Détenir le pouvoir signifie avoir la possibilité de décider des politiques financière et opérationnelle de l'unité concernée et de tirer ainsi profit de ses activités. Lorsqu'une unité économique est contrôlée par l'Etat, il

convient alors de déterminer si celle-ci fait partie de l'administration publique ou s'il s'agit d'une entreprise publique.

Les entreprises publiques (comme les privées) sont des unités économiques marchandes, c'est-à-dire qu'elles offrent leurs biens (marchandises et services) à un prix économiquement significatif. Un prix est économiquement significatif à partir du moment où il exerce une influence déterminante sur les quantités produites et sur celles que les acheteurs ou les utilisateurs sont disposés à acquérir. Font partie des entreprises publiques les unités qui se financent avec le produit de leurs ventes ou les unités spéciales financées majoritairement par des émoluments. A l'inverse, une unité n'est pas marchande lorsqu'elle ne peut pas demander de prix économiquement significatif pour le produit offert: c'est-à-dire que le prix demandé n'a que peu ou pas d'influence sur les quantités offertes et demandées.

Outre le critère du pouvoir de décision, le type de financement permet aussi de déterminer si une unité économique qui se trouve sous le contrôle des pouvoirs publics fait partie des unités d'administration publique (Confédération, cantons, communes, assurances sociales publiques) ou des entreprises publiques. Lorsqu'une unité finance elle-même plus de 50 % de ses coûts de production par des émoluments, par des compensations ou par le produit de ses ventes de biens et de services, elle est attribuée au secteur des entreprises (publiques), car le prix demandé est considéré comme significatif et que l'unité est ainsi marchande. Si ce n'est pas le cas, il s'agit d'une unité financée principalement par l'impôt qui est attribuée au secteur des administrations publiques.

<sup>1</sup> System of National Accounts (SNA 2008; ONU, OCDE, FMI, Banque mondiale et Eurostat), système européen de comptabilité nationale (SEC 2010; Eurostat) et Manuel de statistiques de finances publiques (SFP 2014; FMI).

### 3.1.1 L'Etat d'après la statistique financière

La statistique des finances publiques de la Suisse (statistique financière) fournit une vue d'ensemble de l'état du patrimoine, des finances et des revenus des administrations publiques de la Suisse, du secteur étatique. Elle est constituée de quatre sous-secteurs:

- Confédération
- Assurances sociales publiques
- Cantons
- Communes

Toutefois, la statistique financière ne comprend aucune entreprise publique. Celles-ci figurent dans le secteur des entreprises dans les comptes nationaux de la Suisse.

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

Outre différentes unités de l'administration fédérale centralisée ou décentralisée (les services du Parlement et le Tribunal fédéral, entre autres), le *sous-secteur «Confédération»* comprend également les unités suivantes, financées principalement par l'impôt: le fonds d'infrastructure ferroviaire (FIF), le fonds d'infrastructure (FI), la Régie fédérale des alcools (RFA), le domaine des EPF,

l'Institut fédéral des hautes études en formation professionnelle, l'Institut fédéral de métrologie (METAS), le Musée national suisse, Pro Helvetia, le Fonds national suisse, Suisse Tourisme, la Fondation des immeubles pour les organisations internationales (FIPOI) et le Fonds alimenté par le supplément sur le réseau. A l'inverse, sont considérées comme entreprises publiques: l'Autorité fédérale de surveillance des marchés financiers (FINMA), l'Inspection fédérale de la sécurité nucléaire, l'Institut fédéral de la propriété intellectuelle, l'Autorité fédérale en matière de révision, l'Assurance suisse contre les risques à l'exportation, la Société suisse de crédit hôtelier, la SIFEM SA, Swissmedic, la Poste et Postfinance, les Chemins de fer fédéraux (CFF) et Swisscom, de même que la Société suisse de radiodiffusion et télévision (SSR).

Dans la délimitation actuelle, les branches d'assurances suivantes appartiennent au *sous-secteur «Assurances sociales publiques»*: l'assurance-vieillesse et survivants (AVS), l'assurance-invalidité (AI), les allocations pour perte de gains en cas de service et de maternité (APG), la Caisse d'allocations familiales dans l'agriculture ainsi que l'assurance-chômage (AC) et l'assurance-maternité du canton de Genève. N'en font pas partie la SUVA, les caisses de pension publiques (entre autres PUBLICA) ou les caisses de compensation AVS cantonales, qui sont toutes considérées comme des entreprises financières publiques. Notons qu'en Suisse, les caisses d'assurance-maladie sont considérées comme des entreprises financières (assurances).

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



tients et les remboursements effectués par leurs assureurs. Font également partie des entreprises publiques les centrales électriques, pour autant qu'elles se financent par leurs propres moyens et qu'elles soient contrôlées par les pouvoirs publics. Il n'est pas nécessaire qu'un canton (ou une commune) détienne à lui seul plus de 50 % de l'entreprise, puisque ce critère est aussi considéré comme rempli si, par exemple, la majorité

des actions est détenue par les cantons ou les communes ou si ces derniers contrôlent le conseil d'administration.

Dans le *sous-secteur* «Communes» figurent toutes les unités administratives des communes, ainsi que tous les cercles scolaires et associations intercommunales dans le domaine de l'éducation. De plus, les associations intercommunales

### Aperçu des modèles de la statistique financière

Les données de la statistique financière se fondent sur la comptabilité financière des administrations publiques et des institutions que ces dernières contrôlent (corporations, établissements, comptes spéciaux et fonds, etc.). Afin de pouvoir répondre aux divers besoins, les résultats et les indicateurs sont présentés selon deux modèles. Le modèle SF permet des comparaisons sur le plan national et repose, pour l'essentiel, sur le nouveau modèle comptable harmonisé pour les cantons et les communes (MCH2, publié en 2008). A des fins de comparabilité internationale, ces données sont soumises à un traitement statistique et converties dans le modèle SFP, qui correspond aux lignes directrices du FMI en matière de statistique financière (Manuel SFP 2014). Par exemple, les évaluations font l'objet de corrections, et des créances des administrations publiques sur la Banque nationale sont comptabilisées au bilan. Ces données sont transférées à leur tour dans le modèle du Système européen des comptes nationaux et régionaux (SEC 2010) et la Comptabilité nationale (CN) de la Suisse, qui repose sur les mêmes bases méthodologiques.<sup>1</sup>

### Aperçu des modèles de la statistique financière

	Modèle SF	Modèle SFP
Base	Modèle comptable national de la Confédération (NMC) et des cantons et des communes (MCH2)	Modèle comptable international du FMI (Manuel SFP 2014)
Objectif	Comparabilité nationale des administrations publiques	Comparabilité internationale du secteur économique des administrations publiques et de ses sous-secteurs
Résultats	Compte de résultats, compte des investissements, compte de financement et bilan	Compte de résultats, compte des immobilisations et compte de patrimoine
Portée	Sous-secteurs économiques (Confédération, cantons, communes, assurances sociales publiques) et ensemble du secteur des administrations publiques jusqu'au niveau de chaque administration publique (villes, cantons et leurs chefs-lieux, assurances sociales)	Uniquement sous-secteurs économiques (Confédération, cantons, communes, assurances sociales) et secteur des administrations publiques

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

financées principalement par l'impôt intègrent également ce sous-secteur. Ne font toutefois pas partie de cette catégorie les associations intercommunales financées principalement par le produit des émoluments dans le domaine des eaux usées et de l'environnement (incinération et élimination des déchets, associations intercommunales pour l'épuration des eaux, ainsi que dans le domaine de la santé avec les hôpitaux, les homes pour personnes âgées et les homes médicalisés). Ces institutions font partie des entreprises publiques. Cela s'applique également à tous les services industriels, notamment dans le domaine de la production d'énergie.

#### 3.1.2 Indicateurs des administrations publiques

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

#### Quote-part du déficit ou de l'excédent

La quote-part du déficit ou de l'excédent est définie comme le solde de financement des administrations publiques par rapport au PIB. La quote-part du déficit ou de l'excédent des administrations publiques est exposée à de fortes variations conjoncturelles, mais elle s'est récemment stabilisée à un niveau excédentaire. En 2009, elle a certes fortement diminué suite à l'affaiblissement de la croissance économique, mais elle est restée positive jusqu'en 2011 grâce à une politique budgétaire équilibrée à tous les niveaux

de l'Etat. Depuis 2013, elle présente des déficits légers, notamment en raison des assainissements et des recapitalisations en cours dans différentes caisses de pension cantonales.

#### Quote-part fiscale

La quote-part fiscale représente l'ensemble des revenus fiscaux (impôts et cotisations aux assurances sociales) par rapport au PIB. Les cotisations aux assurances sociales comprennent les contributions obligatoires à l'AVS, l'AI, les APG et l'AC, ainsi que les allocations familiales dans l'agriculture et l'assurance-maternité du canton de Genève. Bien qu'obligatoires, les cotisations aux assurances-maladie, aux assurances-accident et aux caisses de pensions ne sont pas prises en compte, ces entreprises ne faisant pas partie du secteur des administrations publiques. Cette quote-part exprime la partie du PIB que l'Etat recouvre par les impôts et les redevances pour le financement de ses tâches. Un écart important entre la quote-part fiscale et la quote-part de l'Etat laisse entrevoir une administration publique financée par la dette. Après avoir connu une hausse dans les années 1990, la quote-part fiscale du secteur des administrations publiques s'est stabilisée entre 27 % et 28 % du PIB depuis le début du millénaire.

#### Quote-part de l'Etat

La quote-part de l'Etat en Suisse exprime l'ensemble des dépenses publiques par rapport au PIB. Elle prend en compte l'ensemble des dépenses (charges courantes et acquisitions nettes d'actifs non financiers). Depuis les années 1970, la quote-part de l'Etat était en constante augmentation et a atteint un sommet en 2003 avec 33,8 %, alors qu'elle s'élevait encore à 28,0 % en 1990. Grâce à de très bonnes conditions conjoncturelles entre 2003 et 2008 et à des mesures d'économie, elle a temporairement diminué. Depuis 2009, elle progresse à nouveau en raison de la difficile situation économique et financière.

### Taux d'endettement

Le taux d'endettement exprime, en référence à la définition de Maastricht, le rapport entre la dette brute des administrations publiques et le PIB. Cet indicateur correspond à la définition du nouveau modèle comptable harmonisé pour les cantons (MCH2). Par ailleurs, il se rapproche du taux d'endettement brut selon les critères de Maastricht de l'UE. Selon le MCH2, la dette brute se compose des engagements courants, de la dette à court terme, de la dette à moyen et long terme et des engagements au titre des comptes spéciaux. Les déficits prononcés des années 1990 ont conduit à une augmentation marquée de la dette publique. Elle a pratiquement doublé en l'espace d'une décennie, pour atteindre son niveau record à 245,9 milliards fin 2014 (50,3 % du PIB). Depuis lors, le taux d'endettement enregistre une tendance à la baisse, notamment grâce au frein à l'endettement de la Confédération qui permet de réduire les dettes de manière continue. Mais ce résultat doit aussi beaucoup aux différentes mesures d'assainissement mises en place dans les cantons et les communes et dans le secteur des assurances sociales publiques.

### Quote-part des capitaux de tiers

La quote-part des capitaux de tiers représente la dette publique en % du PIB selon la définition du FMI. Elle prend en compte l'ensemble des engagements du passif du compte de patrimoine (bilan), à l'exception des produits financiers dérivés. Sa définition est donc plus large que la dette selon les critères de Maastricht, c'est pourquoi elle est en principe toujours plus élevée que cette dernière. Il existe une autre différence importante entre ces deux conceptions, en ce sens que le FMI exige dans la mesure du possible l'évaluation des capitaux de tiers au prix du marché. Ainsi, la quote-part des capitaux de tiers varie beaucoup plus fortement que le taux d'endettement calculé en fonction des critères de Maastricht, qui prend en compte la valeur nominale des dettes. La quote-part des capitaux de tiers évolue néanmoins de manière analogue à l'endettement calculé en fonction des critères de Maastricht et le dépasse d'en moyenne 10 points de pourcentage.

## Indicateurs des finances publiques de la Suisse

en % du PIB	1990	1995	2000	2005	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Quote-part du déficit ou de l'excédent	0,2	-1,5	2,2	-0,6	0,3	0,5	0,0	-0,2	-0,1	-0,1	0,1
Quote-part fiscale	23,7	25,6	27,6	26,6	26,5	27,1	26,9	27,0	27,1	27,6	27,7
Quote-part de l'Etat	28,0	32,7	30,9	32,8	32,1	32,6	32,6	32,9	33,0	34,1	34,0
Taux d'endettement	29,3	44,8	48,0	48,0	33,9	33,2	34,2	34,6	34,5	34,6	34,5
Quote-part des capitaux de tiers	34,3	51,4	53,4	57,5	44,6	44,8	45,6	45,5	46,4	46,5	46,3

#### Remarques:

- Etat au 24.9.2015; 2014–2016: extrapolations et prévisions
- Taux d'endettement: dette brute mesurée sur la base des critères de Maastricht
- Quote-part des capitaux de tiers: dette selon la définition du FMI

## 3.2 Fédéralisme et péréquation financière

### 3.2.1 Structure fédéraliste de la Suisse

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

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

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

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

Le principe de subsidiarité, selon lequel la Confédération ne peut agir que sur la base d'une compétence qui lui est expressément reconnue dans la Constitution (présomption de compétence en faveur des cantons), est décrit en termes abstraits à l'art. 42, al. 1, Cst.: «La Confédération accomplit les tâches que lui attribue la Constitution».

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

Avec la réforme de la péréquation financière et de la répartition des tâches entre la Confédération et les cantons (RPT), le principe de subsidiarité a été

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

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

La RPT vise à améliorer l'efficacité du système fédéral helvétique et les structures d'incitation qu'il comporte. A cet effet, les tâches, les compétences et les flux financiers entre la Confédération et les cantons ont été désenchevêtrés autant que possible. Un système de péréquation entièrement nouveau dans sa conception a donc permis de corriger les incitations inopportunes de l'ancienne péréquation financière. Il a, en premier lieu, remplacé les suppléments péréquatifs affectés par des contributions à libre disposition, de manière à renforcer l'autonomie et la responsabilité des cantons et à permettre une utilisation des ressources plus conforme aux besoins de la population des régions. Ainsi, l'exécution de tâches fédérales par les cantons s'effectue désormais par le biais de conventions-programmes et de contributions forfaitaires. Par ailleurs, une réglementation accrue de la collaboration inter-cantonale dans l'exécution des tâches publiques permet de réaliser des économies d'échelle et de réduire les effets d'externalités territoriales indésirables. Le mécanisme de la RPT repose, par conséquent, sur quatre piliers.

#### Désenchevêtrement des tâches

La RPT a permis de désenchevêtrer un bon tiers des près de 40 tâches jusqu'ici communes. Sur

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

### Collaboration et de financement des tâches communes

De nombreuses tâches restent assumées conjointement par la Confédération et les cantons. Mais plutôt que de subventionner des objets au coup par coup en fonction des coûts occasionnés, les programmes pluriannuels et les accords assortis d'objectifs, ainsi que des subventions globales ou forfaitaires sont privilégiés. La conduite stratégique incombe à la Confédération, tandis que les cantons ont la responsabilité opérationnelle. En outre, un controlling permet de garantir la qualité des prestations fournies.

### Collaboration intercantonale assortie d'une compensation des charges

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

habilitée à contraindre les cantons récalcitrants à une collaboration assortie d'une compensation des charges dans les neuf domaines énumérés exhaustivement par la Constitution.

### Nouveau système de péréquation

Dans le nouveau système de péréquation (RPT), l'ensemble des éléments indirects de la péréquation (soit notamment les suppléments péréquatifs et tout échelonnement en fonction de la capacité financière de la part des cantons aux recettes fédérales et aux bénéficiaires de la Banque nationale) a été supprimé. C'est la raison pour laquelle le montant global destiné à la péréquation financière a été nettement augmenté. Cette dernière, qui ne comprend plus que des moyens non affectés, établit une distinction entre la péréquation des ressources (redistribution de ressources financières) et la compensation des charges (indemnisation des charges excessives).

La *péréquation des ressources* se base sur l'indice des ressources, qui reflète les potentiels de ressources des cantons pouvant être exploités du point de vue fiscal. La péréquation des ressources est financée conjointement par la Confédération (péréquation verticale des ressources) et par les cantons à fort potentiel de ressources (péréquation horizontale des ressources). Quant à la compensation des charges, qui englobe des facteurs géo-topographiques et des facteurs socio-démographiques, la Confédération en assume le financement intégral.

Tandis que la *compensation des charges* dues à des facteurs géo-topographiques corrige les charges excessives dues à l'habitat dispersé, à la faible densité de population ainsi qu'au facteur d'altitude des cantons périphériques, la compensation des charges dues à des facteurs socio-démographiques bénéficie avant tout aux cantons urbains. Il s'agit pour ces derniers d'une indemnisation des charges excessives imputables à la surreprésentation de certains groupes de population ou à leur fonction de ville-centre. Le schéma

ci-dessous présente le système de compensation de la RPT. Les valeurs indiquées sont celles qui sont fixées pour la péréquation financière de l'année 2016.

En principe, la péréquation financière renforce, plus que dans l'ancien système, l'allègement des cantons à faible potentiel de ressources ainsi que la charge financière des cantons à fort potentiel de ressources. La phase de transition s'est toutefois accompagnée d'une hausse de la charge financière ou d'une réduction de l'allègement pour certains cantons à faible capacité financière. Ces cantons se sont vu octroyer une *compensation des cas de rigueur limitée dans le temps*, destinée à les aider à faire face aux conséquences financières du changement de système. La compensation des cas de rigueur porte sur un montant total d'environ 359 millions. Elle est financée pour 2/3 par la Confédération et pour

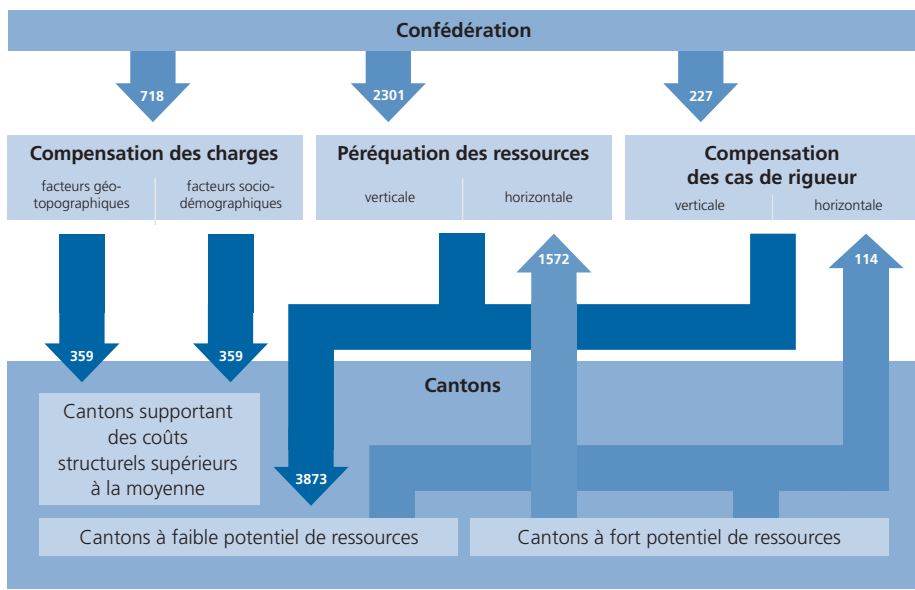
1/3 par les cantons. Son volume diminuera dès 2016 de 5 % par an du montant initial, le Parlement ayant cependant la possibilité de statuer tous les quatre ans sur la suppression partielle ou totale de la compensation des cas de rigueur.

### 3.2.3 Evaluation de la péréquation financière

Au vu du volume des flux financiers entre la Confédération et les cantons, la RPT revêt une grande importance pour la Confédération. Elle a en effet permis d'accroître substantiellement la transparence de ces flux et d'améliorer la gestion des finances. Des instruments indépendants sont désormais mis en œuvre pour atteindre les objectifs d'allocation et les objectifs (régionaux) de répartition. La gestion de la dotation des instruments de péréquation est assurée par le biais d'un nombre limité d'indicateurs ainsi que, de plus ou plus souvent, par celui des programmes pluriannuels, des accords assortis d'objectifs et des

## Le concept de base du nouveau système de péréquation (flux financiers en 2016)

Paiements en mio CHF



subventions globales ou forfaitaires. Pour garantir l'efficacité des nouveaux instruments de péréquation à long terme, le Conseil fédéral soumet, tous les quatre ans, un rapport à l'Assemblée fédérale sur la mise en œuvre et l'efficacité du nouveau système. Le rapport expose le degré de réalisation des buts de la péréquation financière durant la période écoulée et propose d'éventuelles mesures pour la période suivante. Le dernier (deuxième) rapport sur l'efficacité de la péréquation financière, qui portait sur la période 2012 à 2015, a été publié en mars 2014. Les conclusions principales de ce deuxième rapport sur l'évaluation de l'efficacité sont les suivantes:

*Renforcement de l'autonomie financière des cantons:* la part des transferts non affectés dans le volume total des transferts de la Confédération en faveur des cantons a fortement augmenté en 2008 lors du passage à la RPT et avoisine, depuis lors, 40 %.

*Réduction des disparités en termes de capacité financière et de charge fiscale:* la péréquation des ressources entraîne, en soi, une importante réduction des disparités entre les cantons en termes de capacité financière. Les disparités en amont de la péréquation des ressources ont légèrement diminué depuis 2012. En ce qui concerne la charge fiscale, divers cantons à faible potentiel de ressources ont parfois abaissé notablement leurs taux d'imposition. Toutefois, on ne saurait parler d'une tendance générale à la réduction des écarts en matière de charge fiscale.

*Maintien de la compétitivité fiscale des cantons:* la compétitivité fiscale des cantons reste élevée, tant pour ce qui est de l'imposition des sociétés que de l'impôt sur le revenu. La concurrence fiscale s'est plutôt renforcée depuis l'introduction de la RPT.

*Garantie d'une dotation minimale en ressources financières:* fixée à 85 % de la moyenne suisse, la dotation minimale par habitant a été largement atteinte, même par Uri, le canton au plus faible potentiel de ressources. Les contributions

destinées à la péréquation des ressources se sont donc révélées trop élevées.

*Compensation des charges excessives dues à des facteurs géo-topographiques ou socio-démographiques:* les charges excessives sont imputables, pour 19 %, à des facteurs géo-topographiques et, pour 81 %, à des facteurs socio-démographiques. Ces résultats confirment le fait que, avec une dotation identique des charges excessives dues à des facteurs géo-topographiques (CCG) et des charges excessives dues à des facteurs socio-démographiques (CCS), les charges excessives sont compensées différemment.

*Garantie d'une compensation des charges appropriée entre les cantons:* les paiements effectués au titre de la compensation des charges entre les cantons ont pratiquement doublé depuis l'introduction de la RPT, ce qui confirme un net renforcement de la collaboration intercantonale.

*Répartition des tâches entre la Confédération et les cantons:* la redistribution des tâches réalisées dans le cadre de la RPT a fait ses preuves. Des gains d'efficacité ont notamment été constatés dans le domaine des routes nationales. Les expériences réalisées avec les conventions-programmes introduites en 2008 dans le domaine des tâches exécutées conjointement par la Confédération et les cantons sont généralement considérées comme positives, même si certains aspects peuvent être encore améliorés.

Au final, le rapport sur l'efficacité de la péréquation financière n'a pas révélé de grave faiblesse ou défaut de fonctionnement. Le Conseil fédéral ne propose donc pas d'autres modifications que celle qui consiste à réduire les contributions de base de la péréquation des ressources. Le Parlement a réduit de moitié la réduction proposée par le Conseil fédéral: en vertu de l'arrêté fédéral du 19 juin 2015, la contribution de base de la Confédération est réduite d'environ 98 millions et celle des cantons à fort potentiel de ressources l'est d'environ 67 millions.

### 3.3 La Confédération

#### 3.3.1 Périmètre de consolidation de la Confédération

En plus de l'administration fédérale centrale, il existe d'autres unités et organisations qui sont rattachées à la Confédération par des liens de propriété ou d'autres relations de nature financière. Différentes unités peuvent être rattachées à la Confédération suivant l'approche choisie. On distingue les périmètres de consolidation suivants.

#### Compte d'Etat et budget

Le compte d'Etat est défini dans la loi. En vertu de l'art. 5 LFC, il comprend le compte de la Confédération et les comptes spéciaux tenus séparément:

Le *compte de la Confédération* («administration générale de la Confédération») concerne les finances fédérales. L'emploi de ces dernières est réglementé par les dispositions du frein à l'endettement. Le compte de la Confédération inclut les départements et leurs unités administratives, la Chancellerie fédérale, l'Assemblée fédérale (y c. les Services du Parlement), le Conseil fédéral et les unités de l'administration fédérale décentralisée qui ne tiennent pas de comptabilité propre.

Les *comptes spéciaux* sont gérés séparément et sont soumis à l'approbation de l'Assemblée fédérale. Alors que les dépenses opérées à ce titre ne sont pas soumises au frein à l'endettement, les apports en provenance du budget de la Confédération qui alimentent ces fonds sont limités par cet instrument.

#### Sous-secteur «Confédération» (statistique financière)

Le sous-secteur «Confédération» est défini selon les règles de la statistique financière, ce qui correspond à une approche économique (voir ch. 3.1). La statistique financière considère que les assurances sociales forment un propre sous-secteur du secteur des administrations publiques.

#### Compte consolidé de la Confédération

Le périmètre du compte consolidé repose sur des critères d'économie d'entreprise selon les normes comptables. Le critère décisif est de savoir si une unité est contrôlée par la Confédération ou pas. A partir de 2017, le périmètre de consolidation sera élargi (voir ch. 5.5.1).

Outre le *compte d'Etat*, le compte consolidé contient les éléments suivants:

- *Unités de l'administration fédérale décentralisée* qui tiennent leur propre comptabilité, non soumise à l'approbation du Parlement. Parmi les unités administratives financées principalement par les impôts figurent le domaine des écoles polytechniques fédérales, l'Institut fédéral des hautes études en formation professionnelle, le Musée national suisse et Pro Helvetia. La FINMA, Swissmedic, l'IFSN et d'autres unités sont financés différemment.
- Les *participations de la Confédération* concernent les entreprises dans lesquelles la Confédération détient une *participation* majoritaire en capital (à partir de 2017).
- Enfin, à partir de 2017, les *fonds de compensation des assurances sociales* de la Confédération seront également pris en considération.



## Publications concernant le budget au niveau fédéral

(sans les cantons, les communes et les assurances sociales)

**Confédération en tant que sous-secteur**  
*du secteur des administrations publiques (statistique financière)*

**Compte d'Etat/ budget**  
*non consolidés*

**Compte/budget de la Confédération**  
*Administration générale de la Confédération*

**Comptes spéciaux**  
*soumis à l'approbation du Parlement*

- Fonds d'infrastructure ferroviaire
- Fonds d'infrastructure
- Régie fédérale des alcools

- Domaine des écoles polytechniques fédérales
- Institut féd. des hautes études en formation prof.
- Institut fédéral de métrologie
- Musée national suisse
- Pro Helvetia

- Fonds national
- Suisse Tourisme
- Fonds alimenté par le supplément perçu sur le réseau (dans l'administration générale de la Confédération dès 2017)
- Fondation des immeubles pour les Organisations Internationales (FIPOI)

**Compte consolidé de la Confédération**  
*Périmètre de consolidation à partir de 2017*

**Participations**

- La Poste
- CFF
- Swisscom
- RUAG
- etc.

**Fonds de compensation des assurances sociales**

- AVS
- AI
- APG
- AC

**Unités administratives de l'administration fédérale décentralisée tenant leur propre comptabilité**

- Autorité fédérale de surveillance des marchés financiers
- Swissmedic
- Assurance suisse contre les risques à l'exportation
- etc.

## Indicateurs de la Confédération

en % du PIB	1990	1995	2000	2005	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Quote-part des dépenses	8,8	10,0	10,3	10,1	9,8	10,1	9,9	10,0	9,9	10,1	10,2
Quote-part d'impôt	8,1	8,0	10,1	9,4	9,6	9,5	9,4	9,6	9,3	9,6	9,5
Quote-part du déficit ou de l'excédent	0,3	-0,8	0,9	0,0	0,6	0,3	0,2	0,2	0,0	0,2	-0,1
Taux d'endettement brut	10,8	20,3	23,6	25,7	18,2	17,9	18,0	17,6	16,8	16,2	16,1

Remarques:

– 2015: estimation selon extrapolation à fin septembre 2015; 2016: quotes-parts selon B 16

### 3.3.2 Indicateurs de la Confédération

Les indicateurs n'englobent que l'administration centrale, ce qui signifie qu'ils sont calculés à partir des comptes de l'administration générale de la Confédération. Les chiffres présentés ne se prêtent pas à des comparaisons internationales. Pour ce faire, ils devraient porter sur l'ensemble des collectivités publiques (Confédération, cantons, communes et assurances sociales).

#### Quote-part des dépenses

La quote-part des dépenses correspond au rapport entre le total des dépenses ordinaires de la Confédération et le produit intérieur brut (PIB) nominal. La quote-part des dépenses constitue dès lors un indicateur approximatif de l'étendue des activités de la Confédération par rapport à l'ensemble de l'économie. Durant la première moitié des années 90, cette quote-part a fortement augmenté. En 1997, elle atteignait 10,6 %, soit presque deux points de pourcentage de plus qu'en 1990. Après un pic à 10,7 % en 2002, les nombreux efforts d'économie ont conduit à un recul de cet indicateur les années suivantes. La quote-part des dépenses a atteint son niveau plancher en 2007, avec 9,4 %.

#### Quote-part d'impôt

La quote-part d'impôt met en relation les recettes fiscales ordinaires et le PIB; elle donne une idée de la charge relative supportée par la population et par l'économie. Elle ne tient pas compte de la part fédérale du bénéfice net de la Régie fédérale des alcools. Bien qu'il provienne de l'imposition de l'alcool, ce bénéfice est en effet inscrit dans les comptes de l'administration générale de la Confédération en tant que recettes provenant de patentes. A partir du milieu des années 90, la quote-part d'impôt a commencé à augmenter et a atteint 10,1 % en 2000, ce qui correspond à 2 points de pourcentage de plus qu'en 1990. Cependant, cet indicateur a ensuite progressivement diminué étant donné notamment un affaiblissement de la situation conjoncturelle. Il est ensuite reparti légèrement à la hausse entre 2005 et 2010 avant de s'établir à 9,3 % en 2014.

#### Quote-part du déficit ou de l'excédent

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

### Taux d'endettement

Au numérateur du taux d'endettement figure la dette brute, qui englobe les engagements courants et les engagements financiers à court et à long terme. Au dénominateur, on trouve là aussi le PIB nominal. Le taux d'endettement a plus que

doublé entre 1990, où il se montait à 10,8 %, et 2002 et 2003, où il atteignait un pic à 26,1 %. Les excédents de recettes importants enregistrés à partir de 2006 ont permis un retournement de cette évolution. En effet, le taux d'endettement a depuis lors nettement reculé.



## 4 Bases juridiques

### 4.1 Régime des finances de la Confédération

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

- *Gestion des finances*: le frein à l'endettement est le principal instrument de la gestion générale des finances de la Confédération. L'art. 126 Cst. a été approuvé par le peuple et les cantons en 2001. Le mécanisme du frein à l'endettement est présenté en détail au ch. 6.
- *Principes de l'imposition*: les dispositions fixent notamment les impôts prélevés par la Confédération. Les dispositions transitoires règlent

la limitation dans le temps de l'impôt fédéral direct et de la TVA. Ainsi, la compétence de prélever les deux principaux impôts fédéraux expirera en 2020. Dans son projet du 24 juin 2015 concernant le nouveau régime financier 2021 et destiné à la consultation, le Conseil fédéral propose d'abroger cette limitation dans le temps et d'inscrire dans le droit permanent la compétence de prélever sans interruption l'impôt fédéral direct (l'ancien impôt pour la défense nationale prélevé depuis 1939) et la TVA (l'ancien impôt sur le chiffre d'affaires perçu depuis 1941). Les principes régissant l'imposition sont décrits au ch. 8.1.

- *Péréquation financière et compensation des charges*: l'art. 135 règle, en particulier, la péréquation des ressources entre la Confédération et les cantons ainsi qu'entre les cantons. Les dispositions à ce sujet ont été inscrites dans le Constitution en 2004 dans le cadre de la réforme de la péréquation financière et de la répartition des tâches entre la Confédération et les cantons (RPT). La péréquation financière et la compensation des charges sont décrites au ch. 3.2.

---

### Régime des finances de la Confédération Art. 126–135 et art. 196, ch. 13–15 Cst.

#### Gestion des finances (art. 126 Cst.)

- Retour à l'équilibre du compte de financement sur l'ensemble d'un cycle conjoncturel
- Inscription dans la Constitution du frein à l'endettement

#### Principes régissant l'imposition (art. 127–134 et 196 ss. 13–15 Cst.)

- Principes généraux
- Bases légales des impôts prélevés par la Confédération
- Harmonisation (formelle) des impôts directs
- Disposition transitoire concernant la limitation dans le temps de l'impôt fédéral direct et de la TVA

#### Péréq. fin. et comp. charges (art. 135 BV)

- Principes généraux
- Fixation de la contribution des cantons à la péréquation des ressources

## 4.2 Bases légales applicables à la gestion des finances

### Constitution fédérale

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

- *Prise en considération de la situation conjoncturelle*: Conformément à l'art. 100, al. 4, Cst., la Confédération prend en considération la situation conjoncturelle pour fixer sa politique budgétaire.
- *Frein à l'endettement*: l'art. 126 Cst., prescrit à la Confédération d'équilibrer à terme ses dépenses et ses recettes (al. 1). Pour atteindre cet objectif, le plafond des dépenses totales devant être approuvées dans le budget est fixé en fonction des recettes estimées, compte tenu de la situation conjoncturelle (al. 2). Lorsque le plafond est dépassé, les dépenses supplémentaires doivent être compensées les années suivantes (al. 4).
- *Majorité absolue*: l'art. 159, al. 3, let. b et c, Cst., stipule que des projets de loi et des arrêtés financiers déterminés doivent être adoptés à la majorité des membres de chaque Conseil (frein à l'endettement; besoins financiers exceptionnels).
- *Souveraineté du Parlement en matière budgétaire et en matière de crédits*: conformément à l'art. 167 Cst., l'Assemblée fédérale établit le budget annuel et approuve le compte d'Etat. Les compétences étendues du Parlement et de ses commissions des finances influent fortement sur le droit budgétaire et le droit des crédits.
- *Compétences du Conseil fédéral*: conformément à l'art. 183 Cst., le Conseil fédéral élabore le plan financier ainsi que le projet du budget et établit le compte d'Etat. Il veille, en outre, à une gestion correcte des finances.

### Loi sur le Parlement

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

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

### Loi sur les finances de la Confédération (loi sur les finances)

L'acte de base sur lequel se fonde la gestion des finances de la Confédération est la loi du 7 octobre 2005 sur les finances de la Confédération (LFC; RS 611.0).

Des précisions sur les lignes directrices qui régissent l'ordre légal figurent dans le message du Conseil fédéral du 24 novembre 2004 concernant la révision totale de la LFC (FF 2005 5) en rapport avec l'introduction du nouveau modèle comptable de la Confédération (NMC). Depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2008, le blocage des crédits est également inscrit dans la LFC (cf. art. 37a et 37b).

La loi sur les finances

- s'applique intégralement à l'administration fédérale centralisée (à savoir les départements et leurs secrétariats généraux, la Chancellerie fédérale, les offices et les groupements) ainsi qu'aux unités de l'administration fédérale décentralisée qui ne tiennent pas de comptabilité propre. Elle s'applique également à l'Assemblée fédérale (y c. les Services du Parlement), aux tribunaux fédéraux, au Contrôle fédéral des finances, au Ministère public de la Confédération, à l'Autorité de surveillance du Ministère public de la Confédération (à propos de la position particulière de ces institutions, voir art. 142, al. 2 s., LParl); elle n'est en principe pas applicable aux unités de l'administration fédérale décentralisée qui ont une comptabilité propre (notamment le domaine des EPF, Swissmedic, l'Institut fédéral de la propriété intellectuelle, la Régie fédérale des alcools et PUBLICA);
- prescrit que l'Assemblée fédérale, le Conseil fédéral et l'administration veillent à équilibrer à terme les dépenses et les recettes (art. 12, al. 1, LFC);
- prescrit la gestion des finances de la Confédération compte tenu de l'aspect du financement comme de celui du résultat (art. 12, al. 2, LFC);

- applique les principes de la légalité, de l'urgence, et de l'emploi ménager des fonds et prescrit un emploi efficace et économe des fonds (art. 12, al. 4, LFC);
- charge le Département des finances de gérer les finances de la Confédération et de veiller à en conserver la vue d'ensemble (art. 58, al. 1, LFC);
- confie aux unités administratives la responsabilité de l'utilisation judicieuse, rentable et économe des crédits qui leur sont attribués et des actifs qui leur sont confiés (art. 57, al. 1, LFC).

### Ordonnance sur les finances de la Confédération

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

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

Finalement, l'art. 53 stipule que l'établissement des comptes est régi par les normes comptables internationales pour le secteur public (IPSAS). Les écarts par rapport aux normes IPSAS figurent dans l'annexe 2 OFC.

### Autres bases légales

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

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



# 5 Modèle comptable

## 5.1 La comptabilité dans le secteur public

### 5.1.1 Tâches et fonctions de la comptabilité

Les tâches de comptabilité peuvent être regroupées en quatre principaux domaines:

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

Même si les tâches de comptabilité sont en principe les mêmes dans l'économie privée et le secteur public, leur finalité est différente. Dans l'économie privée, la présentation des comptes met l'accent sur des objectifs formels tels que le bénéfice, le chiffre d'affaires, la rentabilité ou les parts de marché.

A l'opposé de l'optique commerciale qui prévaut dans l'économie privée, dans les administrations publiques, où l'impôt assure l'essentiel du financement, les objectifs matériels jouent un

rôle prépondérant (tâches publiques, intérêts publics, etc.) de même que, sur le plan financier, l'équilibre entre les recettes et les dépenses. Cela vaut en particulier pour la Confédération, qui présente un volume élevé de dépenses de transfert, tandis que ses dépenses propres sont relativement modestes.

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

Les seules normes de présentation des comptes pour le secteur public utilisées dans le monde entier sont les normes comptables internationales pour le secteur public (International Public Sector Accounting Standards, IPSAS). Elles se fondent sur la méthode de la comptabilité d'exercice (accrual basis). Ces normes sont parfois appliquées directement par des entités du secteur public et, parfois, elles servent de base pour élaborer des normes nationales. Tant des organisations gouvernementales internationales que des Etats et des organes d'échelons inférieurs du secteur public appliquent ces normes.

Les principes sur lesquels se fondent les normes IPSAS et les normes IFRS (International Financial Reporting Standards), appliquées dans le secteur privé, se correspondent dans une large mesure. Certaines normes IPSAS ont été élaborées spécialement pour des faits propres au secteur public: par exemple, la comptabilisation de revenus de transactions sans contre-prestation imputable (impôts, transferts) ou la présentation d'informations budgétaires. Mais la plupart des normes IPSAS reposent sur les normes IFRS, adaptées aux notions et aux faits économiques propres au secteur public.

La loi sur les finances prévoit que l'établissement des comptes de la Confédération soit régi par des normes généralement reconnues (art. 48, al. 1, LFC). Il s'agit des normes IPSAS, désignées dans l'ordonnance sur les finances de la Confédération

(art. 53, OFC). La Confédération suit les normes IPSAS, mais peut y déroger pour de justes motifs. Les spécificités propres à la Confédération que les normes IPSAS ne permettent pas de prendre en compte constituent, en particulier, de justes

motifs. Les dérogations aux normes IPSAS sont inscrites à l'annexe 2 OFC (et à l'annexe 3 relative au compte consolidé de la Confédération). Les justifications et les conséquences sont exposées dans l'annexe au compte annuel.

---

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

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

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

En 2015, presque tous les cantons appliquent le MCH2. Quelques cantons et la plupart des communes l'introduiront plus tard.

---

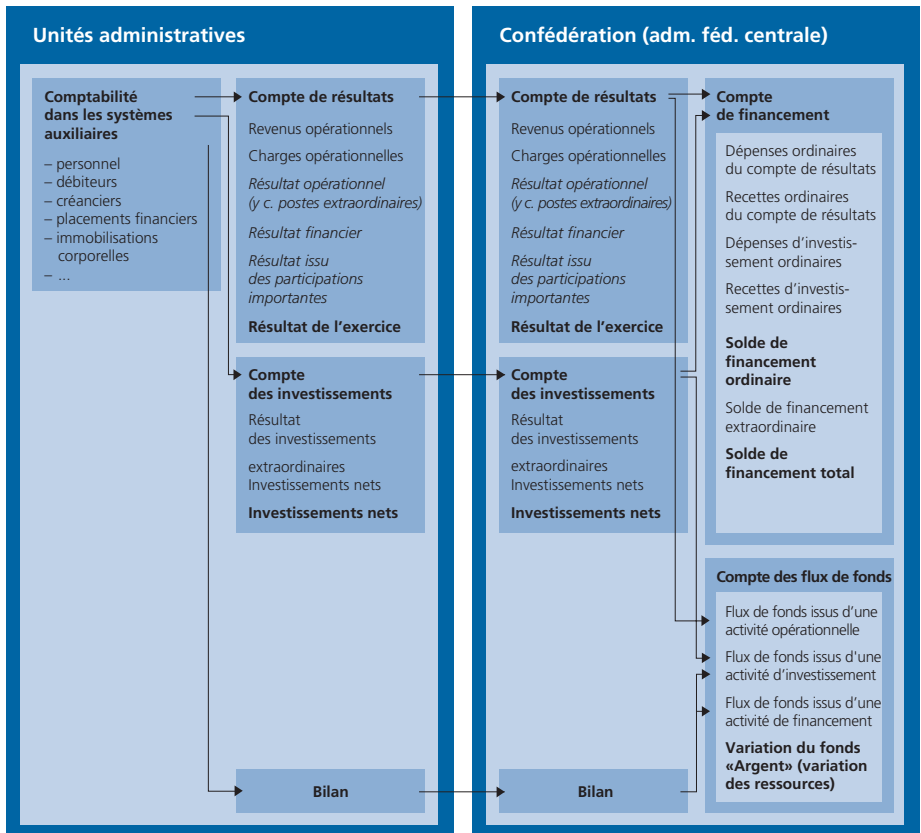
## 5.2 Structure du modèle comptable de la Confédération

### 5.2.1 Principes

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

stratégique et politique. Un élément central du rapport sur l'état des finances réside dans la reprise de la structure telle qu'elle prévaut dans l'économie privée et qui comprend le compte de résultats, le bilan, le compte des flux de fonds ainsi que l'état du capital propre et l'annexe. S'y ajoute également le compte des investissements. L'instrument principal de la gestion globale des finances conformément aux exigences du frein à l'endettement demeure le compte de financement. En revanche, la gestion administrative et d'entreprise est axée sur les résultats.

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



### Optimisation du modèle comptable de la Confédération (NMC) au 1<sup>er</sup> janvier 2017

En adoptant le NMC en 2007, la Confédération a franchi le pas menant d'une comptabilité axée sur l'optique des liquidités à une comptabilité des opérations financières circonscrite à l'exercice (comptabilité d'exercice ou accrual-accounting). Les principes comptables qu'elle applique depuis lors sont fondés, tant pour le compte que pour le budget, sur les normes comptables internationales du secteur public (International Public Sector Accounting Standards, IPSAS). Entretemps, les modalités de présentation des comptes ont évolué, c'est pourquoi plusieurs modifications du modèle comptable sont prévues. Les principales nouveautés concernent les domaines suivants:

- *Introduction d'un compte des flux de fonds* conforme aux normes usuelles. Parallèlement, le compte de financement et des flux de fonds deviendra un simple compte de financement et la structure du compte de résultats sera adaptée en conséquence.
  - Introduction des *normes comptables relatives aux instruments financiers* (normes IPSAS 28 à 30). Ces nouvelles normes remplaceront les directives de la Commission fédérale des banques (désormais la FINMA) et les normes comptables internationales IAS.
  - Les *biens d'armement et les versements d'acomptes pour l'achat de marchandises et de prestations* seront désormais portés à l'actif. Cette procédure permettra de satisfaire aux règles de la statistique internationale et aux normes IPSAS.
  - Les *engagements au titre de la prévoyance en faveur du personnel* seront également inscrits au bilan en vertu de la norme IPSAS 25. Jusqu'ici, ils figuraient uniquement dans les engagements conditionnels.
  - Le *compte consolidé de la Confédération (CCC)* sera étendu. A l'avenir, le périmètre de consolidation comprendra le compte de l'administration générale ainsi que celui des unités administratives décentralisées, des entreprises de la Confédération et des assurances sociales (AVS, AI, AC).
  - Les *comptes spéciaux* du fonds d'infrastructure ferroviaire (FIF) et du fonds d'infrastructure (FI) seront structurés selon les principes qui régissent le NMC. Ces fonds seront dotés d'un compte des investissements.
  - La *comptabilisation des fonds spéciaux et des financements spéciaux* sera plus transparente. Ainsi, toutes les données importantes figureront dans une documentation complémentaire au compte d'Etat, ce qui permettra de connaître l'utilisation effective des ressources des fonds et des financements spéciaux.
-

### 5.2.2 Compte de résultats

Le compte de résultats affiche la diminution et l'augmentation de valeur, sur une période donnée, ainsi que le résultat annuel. Il est établi selon des principes commerciaux:

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

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

- La première étape consiste à présenter le *résultat opérationnel*.
- La deuxième étape consiste à présenter le *résultat financier*.
- La troisième étape consiste à présenter le résultat des participations importantes évaluées au pro rata de la part détenue dans le capital propre. D'après l'art. 58 OFC, les participations sont importantes si la Confédération détient plus de 20 % du capital propre de l'entreprise ou si elles lui permettent d'exercer une influence déterminante.

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

- Au niveau de la Confédération, le compte de résultats sert à analyser l'activité administrative de la Confédération sur le plan financier ainsi qu'à calculer le résultat annuel. Il donne un aperçu condensé et consolidé de la marche des affaires en général.
- Au niveau de l'unité administrative et du département, le compte de résultats constitue une base importante pour la gestion financière selon les principes de l'économie d'entreprise. La transparence des coûts est ici prépondérante, raison pour laquelle la classification est plus fine à ce niveau et comprend l'imputation des prestations fournies ou reçues à l'interne (imputation interne des prestations, IP). Ainsi, le compte de résultats permet de savoir quels sont les coûts que requiert l'exécution des tâches d'une unité administrative ou d'un département dans son ensemble.
- Enfin, le compte des résultats sert de base à l'établissement du budget et du plan financier.

### 5.2.3 Bilan

Le bilan reflète la structure de la fortune et des capitaux de la Confédération. Il indique l'origine et l'utilisation des fonds. Le bilan est établi tant au niveau de la Confédération qu'à celui des unités administratives. L'actif et le passif sont structurés en fonction des échéances.

En ce qui concerne l'*actif*, une distinction, importante du point de vue du droit financier, est faite entre patrimoine financier et patrimoine administratif. Cette subdivision montre quels postes sont destinés aux placements de fonds et de capitaux (patrimoine financier) et de quels actifs la Confédération a besoin pour s'acquitter de ses tâches (patrimoine administratif). Effectuée selon des principes commerciaux, la gestion du patrimoine financier relève de la compétence du Conseil fédéral et de l'administration. En revanche, l'emploi des ressources destinées à l'exécution de tâches requiert l'approbation du Parlement dans le cadre de la procédure d'octroi des crédits.

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

### 5.2.4 Compte de financement

Le compte de financement est un outil de gestion budgétaire. Les questions relatives à l'utilisation rentable et efficiente des ressources, auxquelles répond le compte de résultats, occupent ici le second plan. C'est pourquoi seules les opérations avec incidences financières figurent dans le compte de financement: les opérations purement comptables, tels que les amortissements, les régularisations ou la constitution de provisions, ne sont pas prises en considération. Le compte de financement est structuré de manière à ce que la gestion globale des finances fédérales réponde aux exigences du frein à l'endettement. Il indique tout d'abord le *solde de financement ordinaire* et, à un second niveau, *les recettes et les dépenses extraordinaires*.

### 5.2.5 Compte des flux de fonds

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

- *les flux de fonds provenant des activités opérationnelles*: contrairement au compte de financement, le compte des flux de fonds indique les véritables entrées et sorties de liquidités. Les créances sur débiteurs et les engagements envers les créanciers ne sont pas pris en considération.
- *les flux de fonds liés aux investissements*: parallèlement aux flux de fonds figurant dans le compte des investissements (patrimoine administratif), les recettes et les dépenses d'investissement du patrimoine financier sont également comptabilisées.

- *les flux de fonds provenant des activités de financement*: ils reflètent, en particulier, les variations de la dette brute de la Confédération et mettent en évidence les facteurs à l'origine de ces variations.

Une fois combinées, ces trois catégories reflètent la variation du fonds «Argent», qui comprend les avoirs en numéraire, les avoirs à vue et les équivalents de trésorerie (placements liquides à court terme, avec échéance à 90 jours au plus).

Prescrit par les normes IPSAS, le compte des flux de fonds est un élément du compte annuel, qui garantit la transparence et fournit des informations supplémentaires:

- il indique comment la Confédération acquiert ses fonds pour le financement de ses activités et la façon dont elle les utilise;
- il permet de connaître l'état des liquidités et – combiné à d'autres éléments de la clôture – indique la modification de la structure des capitaux et du patrimoine;
- il sert d'indicateur de la capacité financière. La confrontation du flux de trésorerie provenant des activités opérationnelles et du flux de trésorerie issu des activités d'investissement permet de démontrer avec transparence si les investissements de la période concernée peuvent être financés de manière autonome;
- il facilite l'estimation des exigences posées à la Confédération par les bailleurs de fonds;
- le compte des flux de fonds ne peut être influencé par des processus comptables, puisque seuls les flux de trésorerie sont saisis. Par conséquent, il est aisément compréhensible et peut être plus facilement comparé à ceux d'autres collectivités, notamment des cantons et des communes.

### 5.2.6 Etat du capital propre

L'état du capital propre indique les conséquences, pour le patrimoine, des opérations financières effectuées durant la période considérée. Outre le solde du compte de résultats, il reflète, en particulier, les postes de charges et de revenus qui ont été directement comptabilisés dans le capital propre, tels que les variations d'évaluation liés à la couverture des devises étrangères ou au calcul des engagements en matière de prévoyance. Il indique également clairement les variations des réserves issues d'enveloppes budgétaires et des fonds affectés enregistrés dans le capital propre.

### 5.2.7 Compte des investissements

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

### 5.2.8 Annexe

L'annexe fournit des informations qui ne figurent pas dans le compte de résultats, le bilan, le compte des flux de fonds et l'état du capital propre. Elle propose un descriptif ou indique la ventilation des postes budgétaires figurant dans le compte et fournit des données concernant les postes budgétaires ne figurant pas dans le compte.

L'annexe doit:

- fournir des informations mises à jour concernant les bases de l'élaboration du compte et les méthodes spécifiques utilisées pour établir le bilan et procéder à l'évaluation;
- indiquer les données exigées par les normes IPSAS, mais qui ne figurent dans aucun poste du compte de résultats, du bilan, du compte des flux de fonds ou de l'état du capital propre;
- fournir des informations supplémentaires qui ne figurent pas dans le compte de résultats, le bilan, le compte des flux de fonds ou l'état du capital propre, mais qui sont indispensables pour la compréhension du rapport sur l'état des finances.

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

L'Assemblée fédérale approuve le budget sous la forme de crédits. Cette procédure justifie la présentation selon l'*optique des crédits*. Subordonnés aux priorités politiques, les crédits peuvent diverger de la structure du plan comptable et donc de la présentation selon l'*optique des comptes*. Des écarts se produisent, par exemple, lorsqu'un crédit porte sur plusieurs mesures spécifiques (projets). Dans ce cas, divers types de comptes peuvent être attribués à un seul crédit.

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

Sur le plan institutionnel, les rapports sur l'état des finances sont subdivisés en fonction des départements et des unités administratives. La partie consacrée aux postes budgétaires présente les revenus et les recettes d'investissements ainsi que les crédits budgétaires au regard des charges et des dépenses d'investissement. Les exposés des motifs donnent un aperçu des principaux éléments à connaître pour chaque poste. C'est sur cette base que, dans le cadre de l'approbation du budget, le Parlement se prononce sur l'octroi des crédits et définit les lignes directrices applicables à la mise en œuvre du budget.

On distingue trois types de parts de crédits:

- Les *postes avec incidences financières (AIF)*, qui sont liés à une dépense ou à une recette et sont intégrés dans le compte de financement (par ex. dépenses de personnel, d'exploitation ou d'investissement).
- Les *postes sans incidences financières (SIF)*, qui ne constituent que des valeurs comptables et ne génèrent pas de flux financiers (par ex. amortissements ou provisions).
- Les *prestations donnant lieu à une imputation interne à la Confédération (IP)* qui, dans le budget des bénéficiaires des prestations concernées, sont indiquées comme ayant des incidences sur les crédits. Les dépenses avec incidence financière se répercutent indirectement sur le budget du fournisseur des prestations.

Un crédit peut se limiter à une part de crédit ou comporter une combinaison des trois parts de crédit.



### 5.3.2 Présentation selon l'optique des comptes

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

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

- Le *plan comptable général de la Confédération* englobe les groupes de comptes du niveau supérieur de la classification (voir figure ci-après), soit les deux catégories de compte du bilan (actif, passif), du compte de résultats (charges, revenus) et du compte des investissements (dépenses et recettes d'investissement). Le plan comptable général de la Confédération correspond au plan comptable général du modèle comptable harmonisé pour les cantons et les communes (MCH2).
- Le *plan comptable de l'administration générale* se situe à un niveau plus bas. Il représente le dernier niveau de détail des rapports sur l'état des finances de la Confédération et correspond, en même temps, au niveau de comptes le plus bas qui soit commun aux différentes unités administratives. Le plan comptable de l'administration générale sert de base à la définition des plans comptables des unités administratives.
- Les *plans comptables des unités administratives* approfondissent encore le degré de détail du plan comptable de l'administration générale. A ce niveau, les tâches spécifiques de chaque unité administrative jouent un rôle important. Le système de comptes se clôt enfin au niveau du compte général, où les opérations financières individuelles sont enregistrées. A ce niveau, les plans comptables des unités administratives ne sont plus identiques.

Pour le compte de financement, il n'est pas nécessaire de tenir des comptes séparés, car les informations y relatives sont transférées directement à partir du compte de résultats et du compte des investissements.

## Plan comptable de la Confédération

Bilan		Compte de résultats	
1 Actif	2 Passif	3 Charges	4 Revenus
10 Patrimoine financier <i>Liquidités et placements à court terme</i> <i>Créances</i> <i>Placements financiers à court terme</i> <i>Comptes de régularisation actifs</i> <i>Placements financiers à long terme</i> <i>Créances sur fonds affectés enregistrés sous les capitaux de tiers</i>	20 Capitaux de tiers <i>Engagements courants</i> <i>Engagements financiers à court terme</i> <i>Comptes de régularisation passifs</i> <i>Provisions à court terme</i> <i>Engagements financiers à long terme</i> <i>Engagements envers des comptes spéciaux</i> <i>Engagements au titre de la prévoyance en faveur du personnel</i> <i>Provisions à long terme</i> <i>Engagements envers des fonds affectés enregistrés sous les capitaux de tiers</i>	30 Charges de personnel 31 Charges de biens et services et charges d'exploitation 32 Charges d'armement 33 Amortissement du patrimoine administratif 34 Charges financières 35 Apport à des fonds affectés enregistrés sous les capitaux de tiers 36 Charges de transfert 38 Charges extraordinaires	40 Revenus fiscaux 41 Patentes et concessions 42 Compensations 43 Revenus divers 44 Revenus financiers 45 Prélèvement de fonds affectés enregistrés sous les capitaux de tiers 48 Revenus extraordinaires
14 Patrimoine administratif <i>Immobilisations corporelles</i> <i>Stocks</i> <i>Immobilisations incorporelles</i> <i>Prêts</i> <i>Participations</i>	29 Capital propre <i>Fonds affectés enregistrés sous le capital propre</i> <i>Fonds spéciaux enregistrés sous le capital propre</i> <i>Réserves provenant d'enveloppes budgétaires</i> <i>Réserve liée au retraitement</i> <i>Réserves liées à la réévaluation</i> <i>Autre capital propre</i> <i>Excédent/découvert du bilan</i>	50 Immobilisations corporelles et stocks 52 Immobilisations incorporelles 54 Prêts 55 Participations 56 Propres contributions à des investissements 57 Contributions à des investissements à redistribuer 58 Dépenses d'investissement extraordinaires 59 Report au bilan	60 Vente d'immobilisations corporelles 62 Vente d'immobilisations incorporelles 64 Remboursement de prêts 65 Vente de participations 66 Remboursement de propres contributions à des investissements 67 Contributions à des investissements à redistribuer 68 Recettes d'investissement extraordinaires 69 Report au bilan
		Compte des investissements	
		5 Dépenses d'investissement	6 Recettes d'investissement

## 5.4 Gestion financière duale

Les finances fédérales sont gérées selon le principe de la gestion duale. Le compte de financement joue un rôle central pour assurer une gestion financière de l'ensemble du budget de la Confédération répondant aux exigences du frein à l'endettement et aux critères de la politique budgétaire. Les unités administratives sont gérées, d'une part, au moyen du compte de résultats et du compte des investissements et, d'autre part, à travers la comptabilité analytique. L'approche est ici davantage axée sur l'économie d'entreprise.

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

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

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

### 5.4.2 Gestion financière au niveau des unités administratives

Contrairement au processus qui prévaut pour la gestion à l'échelon de la Confédération, le compte de résultats et l'optique de la gestion d'entreprise occupent le premier plan dans le cas de gestion au niveau des unités administratives. Cependant, à ce niveau également, des considérations d'ordre budgétaire et, de ce fait, l'optique du financement, jouent un rôle essentiel. Conformément aux directives budgétaires du Conseil fédéral, il est impératif de respecter les plafonds des dépenses fixés.

A l'échelon de l'unité administrative, le principe de la gestion duale se révèle particulièrement adapté. D'une part, c'est à ce niveau que les stratégies et les objectifs visés par le Parlement et le Conseil fédéral en matière de politique budgétaire sont mis en œuvre dans le budget. D'autre part, l'unité administrative doit être gérée de telle façon que les directives budgétaires et les objectifs concrets qui y en découlent puissent être mis en œuvre efficacement, et donc que le rapport entre moyens alloués et résultats obtenus soit le plus favorable possible.

Ce principe est renforcé par le nouveau modèle de gestion de l'administration fédérale, en ceci que la planification à moyen terme lie les tâches et les finances ainsi que les ressources et les prestations à tous les niveaux (Parlement, Conseil fédéral et administration). En outre, la gestion et la culture administratives axées sur les résultats sont développées grâce à un renforcement du sens des responsabilités lors de la fourniture des prestations et les marges de manœuvre disponibles pour l'utilisation des ressources est accrue. Une comptabilité analytique (CA) adaptée aux besoins spécifiques des unités administratives est appliquée pour soutenir la gestion administrative.

**Comptabilité analytique (CA)**

La CA est le principal instrument de la comptabilité d'exploitation. Elle associe systématiquement les informations relatives aux coûts aux données relatives aux résultats. Elle permet ainsi à toute unité administrative de connaître les coûts et les revenus liés à ses tâches, à ses prestations et à ses projets. Non seulement elle remplit une condition importante dans l'optique de la conscience et de la gestion des coûts, mais elle favorise également la transparence quant à l'emploi des ressources et améliore ainsi les bases de décision du Parlement dans l'exercice de sa souveraineté budgétaire.

Toutes les unités administratives n'ont pas les mêmes besoins en matière d'information. Suivant les tâches qui leur incombent, elles sont plus ou moins impliquées dans la direction politique, jouissent d'une autonomie d'exploitation plus ou moins grande et peuvent plus ou moins aisément définir leurs prestations comme des produits. Pour tenir compte de ces différences, trois types de CA ont été définis.

- Le *type de base* constitue la CA standard minimale. Il est suffisant pour les unités administratives gérées par le biais de tâches légales et de mandats politiques et qui, de ce fait, ne disposent que d'une faible autonomie d'exploitation. Le plus souvent, leurs prestations ne peuvent pas être considérées comme des produits clairement définis; en outre, leur rapport coûts-prestations est faible. Tel est le cas des unités administratives investies d'une fonction d'état-major et de coordination, comme les secrétariats généraux.
- La *comptabilité analytique simple* s'adresse aux unités administratives qui disposent d'une certaine autonomie d'exploitation et qui, de ce fait, déterminent avec une grande indépendance la manière d'atteindre les objectifs visés en termes de prestations. Elle requiert une part importante en prestations clairement délimitées et mesurables.

**Principe de la gestion duale**

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

- La *comptabilité analytique développée* est conçue pour les unités administratives qui bénéficient d'une grande autonomie d'exploitation et fournissent, dans la majorité des cas, des prestations imputées à l'interne (IP) ou des prestations commerciales proposées sur le marché. La CA sert ainsi de base pour le calcul du prix des prestations fournies.
- *importance*: les prestations imputables doivent présenter un volume suffisamment important;
- *influençabilité*: le bénéficiaire d'une prestation a la possibilité d'influencer et donc de contrôler la quantité et la qualité de la prestation sollicitée et, par conséquent, ses coûts;

Les départements décident, en accord avec l'AFF, quel type de CA s'applique à quelle unité administrative.

#### Imputation interne des prestations (IP)

Afin d'accroître la transparence des coûts et l'emploi efficace des ressources, l'imputation interne des prestations fournies au sein de la Confédération est répercutée sur les crédits. L'imputation des prestations s'effectue, en principe, sur la base des coûts complets, sans supplément de bénéfice ou de risque. Pour que les charges administratives soient aussi faibles que possible, seules sont imputées les prestations répondant aux critères suivants:

- *caractère commercial de la prestation*: sont imputables les prestations que le bénéficiaire pourrait, en principe, aussi se procurer en dehors de l'administration fédérale. Celui-ci peut de la sorte comparer directement les prix avec ceux des prestataires externes et accroître la pression sur les coûts.

Les prestations imputables sont répertoriées dans un catalogue des prestations. La plupart des prestations imputées relèvent des domaines de l'informatique, de l'hébergement et de la logistique.

### 5.5 Compte consolidé de la Confédération (CCC)

Le compte consolidé de la Confédération permet d'obtenir une vue d'ensemble de l'état de la fortune, des finances et des revenus de la Confédération. Une telle vue d'ensemble ne peut pas être fournie par le compte de l'administration générale, car une part importante des opérations financières et, par là, du patrimoine et des engagements de la Confédération, sont réalisées au sein des entreprises et des organisations appartenant à la Confédération. Établi en complément du compte général, le compte consolidé est, avant tout, un instrument servant à rendre compte de l'état des finances. Il n'est pas précédé d'un budget spécifique et n'est pas soumis pour révision au Contrôle fédéral des finances. Le Parlement en prend connaissance au moment où il approuve le compte d'Etat.

#### 5.5.1 Périmètre de consolidation

A partir de 2017, le périmètre de consolidation englobera les éléments suivants:

- le compte général de la Confédération (compte de la Confédération);
- les unités administratives décentralisées au sens de l'OLOGA (par ex. la FINMA, Swissmedic, l'IFSN, etc., comptes spéciaux compris);
- les entreprises dans lesquelles la Confédération détient une participation de plus de 50 % (la Poste, les CFF, Swisscom, RUAG, Skyguide, etc.);

- les assurances sociales de la Confédération (fonds de compensation de l'AVS, de l'AI, des APG et de l'AC).

Le compte consolidé englobe ainsi toutes les unités contrôlées par la Confédération.

#### 5.5.2 Valeur ajoutée en termes d'information

Le compte consolidé permet d'évaluer la situation financière nette, car il fait abstraction des transferts internes. Ainsi, dans le compte consolidé, les créances et les prêts de la Confédération envers les CFF ou envers le fonds de compensation de l'assurance-chômage sont compensés par les dettes correspondantes. La même procédure est suivie avec les charges requises pour le versement des contributions de la Confédération aux unités de consolidation, qui comptabilisent ces contributions en tant que revenus (par ex. contribution financière au domaine des EPF). Cette procédure permet d'obtenir plus facilement une vue d'ensemble de la situation financière globale, notamment en ce qui concerne les valeurs patrimoniales, les engagements (y c. les provisions et les engagements conditionnels), l'endettement total (brut, net) et les fonds propres. Les participations croisées et les versements de contributions sont nombreux et considérables dans l'ensemble de la Confédération. De plus, la procédure de consolidation garantit une évaluation fondée sur des principes uniformes.

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

### 6.1 Motifs et objectifs

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

L'augmentation rapide de la dette brute au cours des années 1990 a donné l'impulsion nécessaire à l'instauration du frein à l'endettement. Les raisons de cette augmentation étaient d'une part de nature économique et ponctuelle (phase de stagnation économique de plusieurs années, recapitalisation de fonds de pension d'entreprises fédérales externalisées). D'autre part, il était devenu clair que les déficits menaçaient de devenir de nature permanente et structurelle. Pour ces raisons, différentes mesures ont été prises afin d'équilibrer les finances fédérales de manière structurelle (entre autres l'objectif budgétaire 2001). L'introduction du frein à l'endettement avait pour but de garantir le maintien à long terme de cet équilibre retrouvé.

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

- Premièrement, la compétence d'accroître les recettes et celle d'augmenter les dépenses de la Confédération ne se situaient pas au même niveau politique. Un relèvement des deux impôts principaux (impôt fédéral direct et TVA) passait par une modification de la Constitution et exigeait donc l'approbation du peuple et des cantons, alors que pour une augmentation des dépenses, une simple décision prise à la majorité simple des Chambres fédérales suffisait. Dans le passé, ce système entraînait périodiquement des déficits budgétaires et donc une dette à financer. C'est la raison

pour laquelle le frein à l'endettement oblige aujourd'hui les instances fédérales à équilibrer dépenses et recettes.

- Deuxièmement, une vraie volonté de modérer la croissance des dépenses en période d'embellie conjoncturelle, ce qui aurait permis de contrebalancer les déficits subis en phase de récession, faisait souvent défaut. La politique était plutôt de financer de nouvelles tâches grâce aux recettes supplémentaires générées par une haute conjoncture, sans renoncer aux tâches existantes. C'est pourquoi, selon le frein à l'endettement, un excédent de recettes résultant d'une forte croissance économique ne doit pas servir à financer des dépenses.

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

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

Le frein à l'endettement ne s'applique qu'aux finances de la Confédération. Les cantons et les communes sont autonomes dans leur politique financière. La majorité des cantons se sont dotés d'un système plus ou moins restrictif pour limiter le déficit ou l'endettement. Très répandu, le référendum financier cantonal permet en outre de soumettre à la décision populaire les nouvelles dépenses cantonales.

### 6.2 Fonctionnement

La pièce maîtresse du frein à l'endettement est constituée par la règle des dépenses. Sur un cycle conjoncturel, les dépenses ne doivent pas excéder les recettes, ce qui garantit l'équilibre des finances de la Confédération. Le principe du frein à l'endettement est réglementé de la manière suivante dans la loi sur les finances de la Confédération:

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

Le plafond des dépenses est fixé en fonction du montant des recettes attendues, corrigé d'un facteur qui tient compte de la situation conjoncturelle. Ce facteur conjoncturel est une valeur correspondant à la conjoncture attendue. Il correspond au quotient du PIB réel tendanciel et du PIB réel effectif pour une année donnée:

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

Ce facteur corrige le montant des recettes de l'effet conjoncturel estimé. En d'autres termes, les dépenses doivent être inférieures aux recettes en période de croissance économique (facteur conjoncturel < 1), mais peuvent par contre être supérieures aux recettes en période de récession

(facteur conjoncturel > 1). Dans le premier cas, l'Etat enregistre un «excédent conjoncturel», dans le second cas, il tolère un «déficit conjoncturel».

Des clauses d'exception sont prévues pour les situations spéciales. Elles préservent la capacité d'action de l'Etat dans les situations extraordinaires. Dans le cas de dépenses extraordinaires imprévisibles, mais aussi pour une concentration de paiements exceptionnels, le plafond des dépenses peut être relevé. Cependant, l'approbation de crédits extraordinaires requiert la majorité qualifiée au Parlement. De plus, ces dépenses extraordinaires doivent être compensées à moyen terme par des recettes extraordinaires ou par une sous-utilisation du plafond des dépenses.

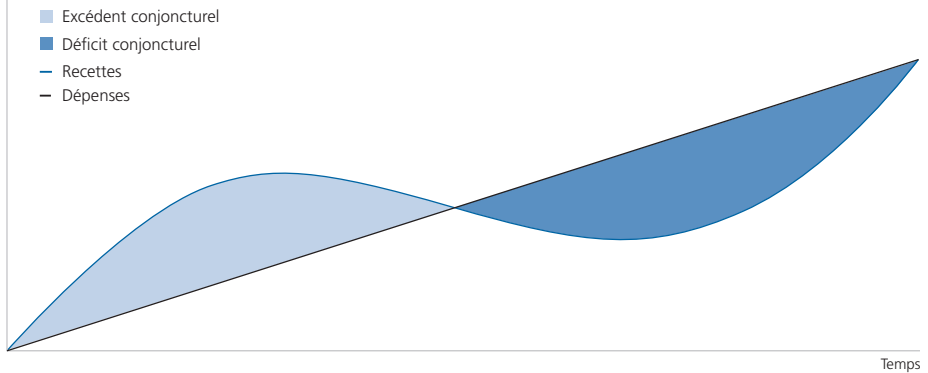
Les principes régissant le frein à l'endettement sont inscrits dans le budget. Une fois les comptes établis, on évalue dans quelle mesure ces principes ont été respectés et l'on note les écarts. Un compte de compensation joue en quelque sorte le rôle de mémoire. En effet, c'est dans ce compte «statistique»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

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



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

Francs



### 6.3 Expériences faites avec le frein à l'endettement

Sous le régime du frein à l'endettement, les finances de la Confédération ont évolué positivement. L'évolution des indicateurs financiers montre que la politique budgétaire ainsi disciplinée a satisfait les attentes. Dans les années 2005 à 2013, des excédents importants ont parfois été enregistrés. Depuis 2003, la quote-part des dépenses a diminué de 10,5 % à 9,9 % du PIB et le taux d'endettement est passé de 26,1 à 16,8 %. La réduction de la dette de la Confédération a entraîné une diminution importante des charges d'intérêts, créant ainsi une nouvelle marge de manœuvre pour d'autres dépenses.

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

- Premièrement, les finances de la Confédération n'étaient, contre toute attente, pas équilibrées au moment de l'introduction du frein à l'endettement et présentaient un déficit de financement structurel important. Grâce aux dispositions contraignantes de la règle budgétaire, dont la mise en place a en outre été complétée par une stratégie de réduction du
- déficit, le Conseil fédéral et le Parlement ont réussi à mettre en œuvre les programmes d'allègement budgétaire rapidement et de manière cohérente. Ces derniers ont permis, en réduisant les dépenses d'environ 5 milliards de manière durable, d'éliminer les déficits structurels entre 2003 et 2005.
- Deuxièmement, le frein à l'endettement a permis d'empêcher que les recettes fiscales élevées des années marquées par une forte croissance économique précédant 2009 ne soient utilisées pour financer de nouvelles dépenses. Au final, des excédents ont été réalisés et la dette a été réduite. Ainsi, l'efficacité du frein à l'endettement sur la discipline budgétaire en période de conjoncture favorable a été démontrée.
- Troisièmement, lors de la crise financière et économique, le frein à l'endettement s'est également révélé efficace durant les périodes plus difficiles. Grâce aux règles applicables aux circonstances exceptionnelles qu'il comporte, il a permis de renforcer temporairement la base de fonds propre de l'UBS sans compromettre l'exécution des tâches courantes de la

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

L'évolution favorable des finances de la Confédération depuis l'introduction du frein à l'endettement est également due à d'autres causes, en premier lieu à la dynamique de l'essor économique et de l'augmentation des recettes. Nul ne sait si cette tendance va se poursuivre dans les années à venir. Une période prolongée caractérisée par une croissance économique en berne et une dynamique des recettes affaiblie – contrairement à un ralentissement économique de courte durée – viendrait grever le budget sur un plan structurel.

Le frein à l'endettement ne constitue pas le remède miracle à tous les problèmes budgétaires. Il facilite certes la gestion à court terme des finances de la Confédération et peut, en enrayant l'augmentation de l'endettement, stabiliser la situation financière. Il ne fait cependant que plafonner les dépenses fédérales, sans indiquer quelle doit être l'affectation des ressources de la Confédération. Il ne garantit donc en rien la qualité du budget à long terme, à laquelle on ne peut prétendre que par un réexamen régulier des tâches.

Des informations détaillées sur le fonctionnement du frein à l'endettement et sur les expériences réalisées se trouvent dans le rapport du Conseil fédéral du 29 novembre 2013 («Le frein à l'endettement de la Confédération: expériences et perspectives» à l'adresse [www.efv.admin.ch](http://www.efv.admin.ch) > Frein à l'endettement)

---

### Solde du compte de compensation et état de la réduction de la dette

Le compte de compensation permet de s'assurer que les exigences du frein à l'endettement ont été respectées au cours des exercices précédents. Il ne s'agit toutefois ni d'un compte à proprement parler, ni d'un fonds dans lequel sont versés des moyens financiers, mais plutôt d'une statistique établie en dehors du compte d'Etat. Ces dernières années, le budget fédéral a systématiquement affiché un excédent structurel. L'objectif minimal du frein à l'endettement, qui consiste à rétablir un équilibre structurel entre les recettes et les dépenses, a ainsi été largement dépassé, comme l'illustre le solde du compte de compensation, qui s'élevait à 21,4 milliards à la clôture de l'exercice 2014.

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

Un examen du solde du compte de compensation à fin 2014 révèle qu'une part de 9 % des bonifications provient d'excédents structurels inscrits au budget. Ces bonifications sont toutefois en majeure partie (91 %) liées à des excédents structurels non planifiés, qui, en d'autres termes, n'ont été constatés qu'avec le bouclage de l'exercice. Elles découlent, à 49 %, de la sous-estimation des recettes corrigées des effets de la conjoncture et, à 42 %, de la surestimation des dépenses.

L'augmentation du solde du compte de compensation se reflète dans le niveau de l'endettement, mais de façon inversée: la dette brute, qui se montait encore à 130,3 milliards au 1<sup>er</sup> janvier 2005, s'est contractée de 21,5 milliards au cours des années suivantes, pour s'établir à près de 109 milliards en 2014. La dette de la Confédération devrait continuer de régresser à l'avenir, notamment grâce à la formation systématique de soldes de crédits du côté des dépenses. La comptabilisation régulière de tels soldes de crédits contribuera, à l'avenir, à l'obtention d'excédents structurels et facilitera ainsi la réduction de la dette. En conséquence, la marge de manœuvre dont dispose la Confédération devrait s'accroître et l'économie être mieux en mesure de résister aux crises.

---



# 7 Gestion des finances

## 7.1 Principes régissant la gestion des finances

### 7.1.1 Principes généraux régissant la gestion des finances

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

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

### 7.1.2 Principes régissant l'élaboration du budget

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

- *Règle du produit brut*: les charges et les revenus ainsi que les dépenses et les recettes d'investissement sont présentés séparément, sans compensation réciproque. L'AFF peut, en accord avec le Contrôle fédéral des finances, accorder des dérogations dans les cas d'espèce.
- *Principe de l'universalité*: l'ensemble des charges, des revenus, des dépenses et des recettes d'investissement sont portés au budget. Ils ne peuvent pas être comptabilisés directement sur des postes du bilan.
- *Principe de l'annualité*: l'année budgétaire correspond à l'année civile. Les crédits non utilisés deviennent caducs à la fin de l'année budgétaire.
- *Principe de la spécialité*: les crédits ouverts ne peuvent être affectés qu'aux dépenses pour lesquelles ils ont été autorisés.

Si plusieurs unités administratives participent au financement d'un projet, il importe de désigner une unité responsable, qui sera chargée de présenter le budget global.

### 7.1.3 Principes régissant la présentation des comptes

Les principes régissant la présentation des comptes ont pour but d'assurer une présentation de l'état des revenus, des finances et du patrimoine qui corresponde à la réalité («true and fair view»). Ils s'appliquent par analogie au budget et à ses suppléments (art. 47 LFC):

- *Principe de l'importance*: il convient de présenter toutes les informations nécessaires pour permettre une appréciation complète de l'état du patrimoine, des finances et des revenus.
- *Principe de la clarté*: ces informations doivent être claires et compréhensibles pour le lecteur.
- *Principe de la continuité*: les principes régissant l'établissement du budget ainsi que la tenue et la présentation des comptes doivent, si possible, être maintenus tels quels sur une longue période.
- *Règle du produit brut*: le principe budgétaire applicable est celui du produit brut.

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

### 7.2 Instruments de la gestion des finances

Pour gérer les finances de la Confédération, le Conseil fédéral et le Parlement disposent des instruments suivants:

- fixation des priorités en matière budgétaire
- programme de la législature et plan financier de la législature
- perspectives à long terme et scénarios prévisionnels
- budget assorti d'un plan intégré des tâches et des finances (PITF)
- extrapolations
- compte d'Etat et compte consolidé

#### 7.2.1 Priorités de la politique budgétaire

Le frein à l'endettement a pour but de garantir l'équilibre des finances de la Confédération sur l'ensemble d'un cycle conjoncturel. Toutefois, il ne prescrit ni le montant que doivent atteindre les recettes ni la manière dont celles-ci doivent être obtenues (impôts, taxes). Il laisse également une grande marge de manœuvre quant à la répartition des ressources disponibles entre les différentes tâches de la Confédération. Il ne précise pas davantage si les dépenses induites par une nouvelle tâche doivent être financées par des recettes supplémentaires ou par une réduction des dépenses dans un domaine existant.

Ainsi, le régime du frein à l'endettement ne remplace ni l'élaboration d'une stratégie budgétaire ni d'une définition des priorités budgétaires. En ce qui concerne les recettes, il convient de définir quels sont les projets de politique fiscale et quelles sont leurs priorités du point de vue juridique et économique. Pour ce qui est des dépenses, l'évolution des groupes de tâches figure au premier plan. Les priorités de la politique budgétaire fournissent donc un aperçu des défis thématiques à venir et de leurs effets sur les finances fédérales. L'objectif de la définition des priorités budgétaires est de mettre en évidence les tendances les plus importantes dans une planification financière sur quatre ans et de veiller à l'équilibre financier du budget fédéral.

La définition des priorités budgétaires est un processus itératif. Il commence par l'élaboration de perspectives financières à moyen terme, qui montrent l'évolution prévisionnelle des finances fédérales au cours des huit à dix prochaines années si les conditions-cadres actuelles se maintiennent. En partant de l'hypothèse que les choix politiques restent inchangés il est en effet possible de vérifier si les finances sont équilibrées sur le plan structurel. Cela permet, en cas de besoin, d'amorcer à temps des réformes structurelles, que ce soit en agissant du côté des dépenses ou en entreprenant des réformes fiscales. En outre, des objectifs budgétaires d'ordre général peuvent ainsi être définis. Pour la période allant de 2016 à 2024, le Conseil fédéral a par exemple décidé que:

- les dépenses n'augmenteront pas davantage que la croissance du PIB nominal (à l'exception des projets financés par des rentrées supplémentaires affectées);

- les projets de politique fiscale conduisant à une réduction des recettes seront limités à quelques projets prioritaires;
- le besoin éventuel d'assainissement devra être couvert en priorité par une réduction des dépenses;
- la part des recettes affectées n'augmentera pas par rapport aux recettes totales (à l'exception des taxes d'incitation qui sont redistribuées).

Dans une deuxième étape, il s'agit de compléter le scénario avec les projets de dépenses définis dans le cadre du programme de la législature, par la prise en compte des arrêtés financiers pluriannuels (voir ch. 10.2) et des réformes fiscales. Lors de cet exercice, il faut bien évidemment veiller à maintenir l'équilibre budgétaire de la Confédération.

Les priorités budgétaires à moyen terme sont définies dans la dernière étape. Du côté des recettes, celles-ci consistent en une liste des réformes fiscales prioritaires. Du côté des dépenses, des taux de croissance cibles sont fixés, en fonction de la croissance visée des dépenses globales, aux différents groupes de tâches. Ils permettent au Conseil fédéral de visualiser la planification des dépenses dans les différents groupes de tâches, mais ne constituent en aucun cas un acquis. Ils représentent davantage un objectif à atteindre à moyen terme.

Les priorités budgétaires du Conseil fédéral sont décrites dans le plan financier de la législature. Le Parlement peut influencer celui-ci par le biais de motions.

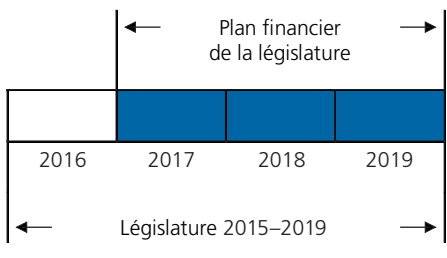
### 7.2.2 Programme de la législature et plan financier de la législature

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

Le programme de la législature définit la politique prévue à long terme par le gouvernement pour les quatre prochaines années. Etant donné que les nouveaux projets ne déploieront leurs effets que dans plusieurs années en raison du processus politique, la planification porte sur une période qui dépasse l'actuelle législature.

L'arrêté fédéral simple définit les lignes directrices de la politique et les objectifs du programme de la législature; il indique en outre, pour chaque objectif, les actes de l'Assemblée fédérale prévus ainsi que les autres mesures qui sont nécessaires pour atteindre ces objectifs. Il s'agit d'examiner non seulement les nouvelles dépenses, mais également les dépenses actuelles et de proposer des mesures de redimensionnement (réexamen des tâches).

#### Législature et plan financier de la législature



Dans le message sur le programme de la législature, les objectifs sont accompagnés d'indicateurs permettant d'évaluer le degré de réalisation des objectifs. Le message contient également une analyse de la situation reposant sur des indicateurs. De plus, il présente un aperçu de tous les

projets d'actes que le Conseil fédéral prévoit de soumettre à l'Assemblée fédérale durant la législature (programme législatif).

Le *plan financier de la législature* est présenté en même temps que le message. Celui-ci établit les besoins financiers pour la législature et indique leur mode de financement. Les objectifs et les mesures du programme de la législature et du plan financier de la législature sont coordonnés par objet et par échéance. Le plan financier de la législature est publié sous la forme d'une annexe au message sur le programme de la législature.

Les deux Chambres examinent le programme de la législature dans le cadre de deux sessions successives (art. 147, al. 1, LParl).

### 7.2.3 Perspectives à long terme et scénarios prévisionnels

Les évolutions à long terme, notamment dans le domaine de la démographie, ne se reflètent pas ou que très peu dans le budget et le plan intégré des tâches et des finances de la Confédération. Pour combler cette lacune, le plan financier de la législature (art. 5 OFC) intègre les perspectives financières à long terme et les scénarios prévisionnels dans des domaines d'activités précis.

Les scénarios prévisionnels sont élaborés à partir du rapport sur les perspectives à long terme des finances publiques en Suisse qui présente l'évolution des finances des trois niveaux étatiques et des assurances sociales (AVS, AI, APG, AC) à long terme. La période de projection reprend celle des scénarios démographiques de l'Office fédéral de la statistique (OFS). La dernière édition de ce rapport a été publiée par le DFF en janvier 2012. La période de projection s'étalait de 2010 à 2060. Une nouvelle édition du rapport, dont la période de projection s'étendra de 2015 à 2045 conformément aux nouveaux scénarios démographiques de l'OFS, sera publiée début 2016. Un résumé des conclusions sera joint au plan financier de la législature 2017-2019 qui paraîtra début 2016.



Le dernier rapport faisait clairement ressortir le besoin d'augmenter les recettes annuelles à concurrence d'environ 1,8 % du PIB ou de diminuer d'autant les dépenses pour que l'Etat puisse faire face au vieillissement de la population d'ici 2060 tout en maintenant le taux d'endettement de la Confédération à son niveau actuel de près de 40 % du PIB (2009). Le rapport soulignait également l'importance que revêt l'amélioration de la productivité. En effet, plus la productivité augmente, moins les efforts d'ajustement des budgets publics sont élevés.

Les scénarios prévisionnels servent à mettre en évidence les tendances évolutives et leurs répercussions financières dans certains domaines spécifiques de l'Etat bien au-delà de la période couverte par le plan financier et à alimenter le débat sur les options politiques (mesures de gestion et de correction) qui s'offrent pour résoudre les problèmes à venir. Ils constituent de ce point de vue un instrument plus proche du champ politique que le rapport sur les perspectives à long terme des finances publiques en Suisse. Les derniers scénarios prévisionnels ont été élaborés dans le cadre du plan financier de la législature 2013–2015 pour le secteur de la santé. Ils montrent que le vieillissement de la population devrait conduire à un surcroît considérable des charges financières, notamment dans le domaine des soins de longue durée des personnes de plus de 65 ans. Ainsi, les dépenses publiques pour ces soins qui représentent 0,6 % du PIB en 2005 s'accroissent de 1,0 voire 1,5 point de pourcentage à l'horizon 2060. Dans le reste du domaine de la santé, des effets ne dépendant pas de la démographie, tels que les progrès de la médecine, constituent un facteur de coûts plus important que le vieillissement de la population. Les scénarios prévisionnels montrent en outre que l'état de santé de la population représente un facteur important pour l'évolution des dépenses dans le domaine de la santé.

#### 7.2.4 Budget avec plan intégré des tâches et des finances

Le budget et le plan financier sont régis par la loi sur le Parlement (art. 142 et 143) et par la loi sur les finances (art. 19 et art. 29 à 34). Chaque année, le Conseil fédéral définit les objectifs visés en matière budgétaire et édicte des directives sur l'établissement du budget. Il en informe les commissions des finances des Chambres fédérales. Les objectifs annuels doivent, au minimum, garantir le respect des exigences du frein à l'endettement (art. 13 à 18 LFC) et tenir compte des directives budgétaires de l'Assemblée fédérale.

Le plan financier porte sur les trois années qui suivent l'exercice budgétaire. Le budget et le plan financier indiquent les besoins financiers présumés, les moyens de couvrir ces besoins financiers présumés, les charges et les revenus présumés ainsi que, à partir du budget 2017, les groupes de prestations et les objectifs ou résultats correspondants définis pour les unités administratives. L'ajout des groupes de prestations dans le cadre du nouveau modèle de gestion de l'administration fédérale (NMG) permettra désormais d'obtenir une vue intégrée des finances et des prestations au niveau de l'unité administrative (cf. ch. 10.3). En outre, le budget et le plan financier seront regroupés afin de fournir une vue d'ensemble de la période de planification de quatre ans.

Le projet de budget établi par le DFF est adopté par le Conseil fédéral. Il est ensuite soumis aux chambres fédérales, seules compétentes pour le valider. Le plan financier est porté à la connaissance du Parlement par un arrêté fédéral simple. Cet arrêté peut, si nécessaire, être complété par des mandats relatifs au prochain projet de budget.

Les crédits sont fixés sur la base d'évaluations rigoureuses des besoins prévus. Un crédit supplémentaire est sollicité pour une charge ou une dépense d'investissement pour laquelle le crédit budgétaire fait défaut ou ne suffit pas (voir ch. 10.1.1).

### 7.2.5 Extrapolation

En vertu de la loi sur le Parlement, le Conseil fédéral doit établir, le 30 juin et le 30 septembre, une extrapolation des résultats de l'exercice en cours et en informer les commissions des finances. L'extrapolation ne tient compte que des postes ayant des incidences financières, qui jouent un rôle déterminant quant au respect des exigences du frein à l'endettement. Les estimations en matière de recettes sont actualisées sur la base des recettes déjà perçues durant l'exercice et, le cas échéant, en fonction de nouvelles conditions économiques. En ce qui concerne les dépenses, les écarts prévisibles par rapport au budget (soldes de crédit, suppléments) sont identifiés.

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

### 7.2.6 Compte d'Etat et compte consolidé

Le compte d'Etat est régi par la loi sur le Parlement (art. 142) et par la loi sur les finances (art. 4 à 11). Il est structuré comme le budget. Il présente, en outre, le bilan et satisfait aux obligations de publication liées au bilan. Par ailleurs, le compte 2017 contiendra un compte des flux de fonds (cf. ch. 5.2.5).

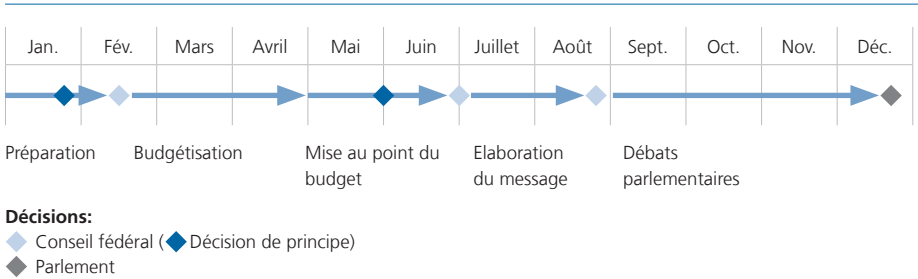
Le compte d'Etat comprend les comptes de la Confédération et les comptes dits spéciaux. Le fonds d'infrastructure ferroviaire (fonds FTP jusqu'en 2016), le fonds d'infrastructure et la RFA sont actuellement gérés en tant que comptes spéciaux. Les comptes spéciaux sont soumis aux Chambres fédérales en vertu d'une réglementation de droit spéciale. La nécessité de présenter ces comptes séparément découle de décisions parlementaires ou du caractère particulier des prestations ou du financement (voir ch. 11).

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

Un compte consolidé est en outre établi en vue de l'examen du compte d'Etat. Celui-ci regroupe, dans le cadre d'une intégration globale, les comptes de la Confédération, les comptes spéciaux, les comptes propres des unités administratives décentralisées ainsi que, dès 2017, les comptes des entreprises et assurances sociales de la Confédération (cf. ch. 5.5).

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

L'établissement du budget se déroule en cinq phases décrites ci-après (cf. schéma).



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

Un état des lieux de la situation budgétaire, effectué en janvier, lance le processus d'élaboration du budget et du plan financier. Dans un premier temps, les valeurs de référence macro-économiques (en particulier des hypothèses sur la croissance économique et le renchérissement) sont fixées pour le budget de l'année à venir ainsi que pour les trois années suivantes prises en compte par le plan financier. Les valeurs retenues pour le budget se fondent sur les estimations du groupe d'experts de la Confédération pour les prévisions conjoncturelles. Le plan financier se fonde sur un scénario économique plausible. Les recettes et les dépenses inscrites au plan financier élaboré l'année précédente sont actualisées sur la base de ce scénario et des plafonds des dépenses autorisées par les exigences du frein à l'endettement.

Les objectifs visés en matière budgétaire sont fixés sur la base des chiffres établis. Pour mettre en œuvre ces objectifs, le Conseil fédéral édicte des directives portant sur l'élaboration du budget

assorti d'un plan intégré des tâches et des finances (budget avec PITF). Ces directives sont transmises aux différents départements, accompagnées des directives budgétaires techniques de l'AFF et de l'Office fédéral du personnel (OPER).

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

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

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

Les demandes de crédits et les estimations des recettes sont tout d'abord discutées avec les unités administratives. Les secrétariats généraux des départements interviennent en vue d'établir des priorités et d'effectuer de substantielles diminutions de dépenses. Au début du mois de juin, le Conseil fédéral définit la stratégie de mise au net du budget sur la base des paramètres macro-économiques mis à jour. Puis il adopte les chiffres du budget et du plan financier avant la pause estivale.

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

Se fondant sur les décisions du Conseil fédéral, l'AFF élabore le message concernant le budget

avec PITF. Celui-ci est adopté par le Conseil fédéral au cours de la session qui suit la pause estivale, puis transmis au Parlement avant la fin du mois d'août conformément à l'art. 29 LFC (voir aussi le ch. 7.4).

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

L'examen du budget avec PITF est effectué par les commissions des finances des Chambres fédérales. C'est à ce moment que les commissions des finances préparent les propositions à l'intention du plénum. Le budget doit être approuvé pendant les débats parlementaires de la session d'hiver. Après l'approbation du budget a lieu la mise au point technique des arrêtés fédéraux.

---

### Plan financier de la législature: un cas particulier

Le plan financier de la législature est élaboré tous les quatre ans, au début de la législature, en plus du budget avec PITF. Il intègre les résultats des travaux concernant le programme de la législature, qui commencent environ une année avant l'adoption du message par le Conseil fédéral. Vers le milieu de l'année, ce dernier fixe la stratégie du programme de la législature (lignes directrices et objectifs); en automne, il décide des mesures à prendre suite aux débats sur le premier projet de message.

Dès que des propositions concrètes ont été établies en ce qui concerne les mesures prévues par le programme de la législature, l'évolution financière des quatre années à venir est intégrée, sous une forme agrégée, dans la première partie du plan financier de la législature (mise à jour des chiffres du budget avec PITF). La deuxième et la troisième partie du plan financier de la législature présentent les perspectives budgétaires à moyen terme, les perspectives à long terme et les scénarios possibles concernant l'évolution de la situation. Cette procédure a pour objectif d'harmoniser les effets financiers de l'exécution des tâches prévues avec les objectifs visés par la politique budgétaire.

Au début de l'année, le Conseil fédéral adopte le message sur le programme de la législature, accompagné du rapport sur le plan financier de la législature et le programme législatif, et le soumet aux Chambres, où il sera examiné.

---

#### 7.4 Informations financières

Les informations financières ont pour objectif de présenter l'état des revenus, des finances et du patrimoine de la Confédération de manière synoptique, compréhensible et fidèle. La Confédération entend ainsi permettre aux organes de surveillance, aux groupes d'intérêts et aux autres cercles de personnes intéressées de comprendre pleinement la situation financière et de la juger en toute indépendance.

Editées en allemand, en français et en italien, les informations financières permettent aux membres du Parlement, des commissions parlementaires, du gouvernement et de leur administration ainsi qu'aux médias et au public de se faire rapidement une première idée de la situation et, au besoin, d'obtenir des renseignements plus détaillés.

Les informations financières seront restructurées suite à l'introduction du nouveau modèle de gestion de l'administration fédérale (NMG) en 2017. L'objectif visé sera de fournir des informations financières axées sur les destinataires. La loi prévoit que ces informations doivent porter sur les éléments suivants:

- *Budget assorti d'un plan intégré des tâches et des finances (budget avec PITF)*: le budget et le plan financier indiquent les besoins financiers présumés, les moyens de couvrir ces besoins financiers présumés, les charges et les revenus présumés ainsi que les groupes de prestations et les objectifs ou résultats correspondants définis pour les unités administratives. Le projet de budget établi par le DFF est adopté par le Conseil fédéral. Il est ensuite soumis aux Chambres fédérales, seules compétentes pour le valider. Le plan financier est porté à la connaissance du Parlement par un arrêté fédéral simple. Cet arrêté peut, si nécessaire, être complété par des mandats relatifs au prochain projet de budget.

- Les *suppléments I et II au budget* permettent de solliciter des crédits supplémentaires lorsque le budget n'inclut le crédit nécessaire pour financer une charge ou une dépense d'investissement ou lorsque le crédit prévu à cet effet est insuffisant. Le Conseil fédéral soumet les demandes de crédits supplémentaires à l'Assemblée fédérale en principe deux fois par an (lors de la session d'été et de la session d'hiver).
- *Compte d'Etat*: il est structuré comme le budget. Il présente, en outre, le bilan et satisfait aux obligations de publication liées au bilan. Par ailleurs, le compte 2017 contiendra un compte des flux de fonds. Présentés séparément, les comptes spéciaux sont soumis aux Chambres fédérales en vertu d'une réglementation de droit spéciale.
- *Plan financier de la législature*: au début de chaque législature, le Conseil fédéral soumet à l'Assemblée fédérale un message sur le programme de la législature. Le plan financier de la législature fait partie du programme de la législature et assure l'établissement d'un lien étroit entre la définition de priorités politiques et la planification financière. Il présente, en outre, les perspectives à moyen et à long terme. Il montre ainsi les répercussions financières qu'auront, jusqu'à la fin de la législature suivante, les réformes et les changements décidés.
- *Extrapolation*: le Conseil fédéral fait établir, pour le 30 juin et le 30 septembre de chaque année, une extrapolation des résultats attendus pour l'exercice en cours. Cette extrapolation ne tient compte que des postes ayant des incidences financières, qui jouent un rôle déterminant quant au respect des exigences du frein à l'endettement.

## 7 Gestion des finances

- Un *compte consolidé de la Confédération* est en outre établi en vue de l'examen du compte d'Etat. Celui-ci regroupe, dans le cadre d'une intégration globale, les comptes de la Confédération, les comptes spéciaux, les comptes propres des unités administratives décentralisées ainsi que les comptes des entreprises et assurances sociales de la Confédération (dès 2017).
- *Budget / compte annuel*: données détaillées présentées sous la forme de tableaux (compte de résultats, bilan, compte des flux de fonds, etc.) complétés par une annexe.
- *Crédits et plafonds des dépenses*: informations concernant la gestion sur plusieurs années par le biais de crédits d'engagement et de plafonds des dépenses.

A partir du budget 2017, les messages concernant le budget avec PITF et le compte d'Etat seront structurés comme suit:

- *Rapport*: données essentielles concernant les résultats ainsi que l'évolution des recettes et des groupes de tâches.
- *Comptes spéciaux*: comptes gérés séparément et destinés au Parlement (par ex. le fonds d'infrastructure ferroviaire).
- *Arrêtés fédéraux*: projets soumis au Parlement pour prise de décision.
- *Budget / compte des unités administratives*: projets, groupes de prestations ainsi que postes budgétaires et comptables des unités administratives, regroupées par département.

### Messages et rapports financiers prévus par la loi

<p><b>Budget assorti du PITF</b></p> <p>Rapport sur le budget assorti du PITF Budget de la Confédération Crédits et plafonds des dépenses Comptes spéciaux Arrêtés fédéraux Budget des unités administratives</p>	<p><b>Extrapolations</b></p>	<p><b>Compte d'Etat</b></p> <p>Rapport sur le compte d'Etat Comptes annuels de la Confédération Crédits et plafonds des dépenses Comptes spéciaux Arrêtés fédéraux Comptes des unités administratives</p>
<p><b>Supplément I et II au budget</b></p>		<p><b>Compte consolidé de la Confédération</b></p>

## 8 Recettes et revenus

### 8.1 Principes régissant l'imposition

Parallèlement aux principes généraux régissant l'imposition qu'elle définit à l'art. 127, la Constitution énumère les impôts que la Confédération est habilitée à percevoir. Il s'agit des impôts suivants:

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

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

Les objets que la législation fédérale soumet à la taxe sur la valeur ajoutée, à des impôts à la consommation spéciaux, au droit de timbre ou à l'impôt anticipé, ou qu'elle déclare exonérés ne

peuvent pas être soumis par les cantons et les communes à un impôt du même genre (art. 134 Cst.). De même, la perception à la frontière de droits de douane et de redevances similaires sur le trafic de marchandises relève de la compétence exclusive de la Confédération (art. 133 Cst.).

En revanche, le prélèvement, par des cantons ou des communes, d'impôts directs sur le revenu des personnes physiques et le revenu net des personnes morales n'est pas exclu. Pour sa part, lorsqu'elle fixe les tarifs en la matière, la Confédération est tenue de prendre en considération la charge constituée par les impôts directs des cantons et des communes. La Constitution dispose aussi que la taxation et la perception incombent aux cantons et que les cantons ont droit, en même temps, à une partie du produit de l'impôt (cf. art. 128 Cst.).

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

Les taux d'imposition concernant les sources de recettes principales – l'impôt fédéral direct et la taxe sur la valeur ajoutée – sont plafonnés dans la

Constitution. Ainsi, tout relèvement de ces taux requiert l'assentiment du peuple et des cantons, ce qui limite clairement les possibilités d'augmenter les impôts pour remédier à des déséquilibres budgétaires. La limitation des options fiscales concerne aussi les cantons et les communes dans la mesure où, par le biais de l'impôt fédéral direct, la Confédération grève le même substrat fiscal.

La compétence de la Confédération de percevoir les deux impôts principaux que sont l'impôt fédéral direct (IFD) et la taxe sur la valeur ajoutée (TVA) a toujours été temporaire. Elle a été prolongée jusqu'à fin 2020 lors de la dernière révision du régime financier de la Confédération entrée en vigueur le 1<sup>er</sup> janvier 2007 (art. 196, ch. 13 et 14, Cst.). Dans son projet du 24 juin 2015 destiné à la consultation et relatif au nouveau régime financier 2021, le Conseil fédéral propose d'abroger cette limitation dans le temps. Car si la compétence de prélever les deux impôts en question, qui fournissent près des deux tiers des recettes fédérales, n'était pas reconduite, la Confédération ne pourrait plus assurer l'exécution de ses tâches. Par ailleurs, des moyens plus adéquats pour restreindre l'activité de l'Etat ont été inscrits dans la Constitution fédérale. Il s'agit notamment du frein à l'endettement, des taux plafonds de l'IFD et de la TVA, de la liste exhaustive des compétences fiscales de la Confédération et de la compensation des effets de la progression à froid.

### 8.2 Structure des recettes

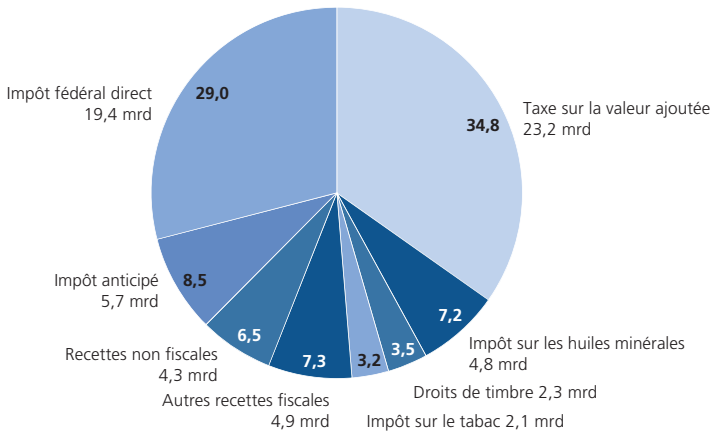
La Confédération prévoit, au budget 2016, des recettes ordinaires d'un montant de 66,7 milliards. Le graphique ci-dessous présente les différents groupes de recettes. Il révèle le fait que, contrairement aux cantons et aux communes, la Confédération finance ses dépenses essentiellement en prélevant des impôts, les recettes non fiscales jouant, à cet égard, un rôle nettement moindre. D'un montant de 62,4 milliards, les recettes fiscales représentent une part d'environ 94 % des recettes totales. Ces recettes proviennent, pour environ deux cinquièmes, des impôts directs (impôt fédéral direct et impôt anticipé) et, pour trois cinquièmes, des impôts indirects (TVA, droits de timbre, etc.). Totalisant 4,3 milliards, les recettes non fiscales comprennent notamment les bénéfices versés par les entreprises dans lesquelles la Confédération détient une participation (en particulier Swisscom et La Poste), les émoluments et les remboursements de prêts.

Les rapports sur l'état des finances de la Confédération présentent à la fois les recettes figurant au compte de financement et les revenus issus du compte de résultats. Contrairement aux charges et aux dépenses, les revenus et les recettes ne divergent guère. Les recettes fiscales sont identiques tant au compte de résultats qu'au compte de financement. S'agissant des recettes non fiscales, les principales différences concernent les recettes d'investissement, qui apparaissent au compte d'investissement (et, partant, également au compte de financement), mais pas au compte de résultats. Du point de vue de leur montant, les recettes d'investissement obtenues par la Confédération sont relativement négligeables.



**Recettes ordinaires** en mrd et parts en %

Total inscrit au budget 2016: 66,7 mrd

**8.3 Les recettes fiscales et leurs facteurs d'influence**

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

**8.3.1 Impôt fédéral direct****Impôt sur le revenu et impôt sur le bénéfice**

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

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

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

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

**Influence de la progressivité du système fiscal et de la conjoncture**

En ce qui concerne l'évolution du produit de l'impôt, ce n'est pas seulement la variation du revenu primaire moyen des ménages qui est déterminante, mais également la répartition de la

croissance du revenu et l'évolution des revenus moyens et élevés. En effet, plus de la moitié du produit de l'impôt sur les personnes physiques provient d'un petit pourcentage de contribuables à revenu élevé.

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

Or, en ce qui concerne l'impôt fédéral direct, la Constitution exige que les effets de la progression à froid, c'est-à-dire les effets de l'augmentation des taux d'imposition induite par le renchérissement, soient compensés périodiquement. En 2009, le Conseil national et le Conseil des États ont décidé que les effets de la progression à froid devraient être compensés tous les ans. L'indice national des prix à la consommation au 30 juin précédant le début de l'année fiscale est déterminant à cet effet. Avant que la loi ne soit modifiée en 2009, le Conseil fédéral était tenu de compenser ces effets dès que l'indice précité avait augmenté de 7 % depuis la dernière adaptation. C'est la raison pour laquelle la compensation avait lieu en général après plusieurs années.

### Répartition dans le temps des recettes

Dans le cas de l'impôt fédéral direct, le système d'imposition et de perception entraîne un décalage entre l'obtention du revenu imposable ou la réalisation des bénéfices des entreprises et l'impact, sur les recettes de la Confédération, de l'impôt dû:

- Pour les personnes physiques, la dette fiscale d'une période n'est échue que l'année suivante (année d'échéance principale). Cependant, à ce moment-là, faute de bénéficier des informations nécessaires, le décompte de l'impôt repose sur une taxation provisoire basée le plus souvent sur le revenu imposé précédemment. La procédure de taxation et de perception entraîne un décalage effectif d'au moins une à deux années entre le moment où le contribuable obtient son revenu et le moment où la Confédération comptabilise les recettes qui en découlent. La taxation définitive n'est pas forcément effectuée à l'échéance de l'année fiscale suivante: les paiements d'impôts peuvent donc s'étendre sur plusieurs années. Afin d'estimer l'impôt sur le revenu des personnes physiques, on établit à chaque fois les hypothèses relatives à la répartition dans le temps des impôts échus d'une période fiscale sur les années subséquentes. Ces hypothèses sont formulées sur la base de données empiriques. Depuis quelques années, le décalage constaté au niveau de la taxation a tendance à s'amenuiser. L'une des principales causes de cette tendance réside dans la possibilité, pour les cantons, de percevoir l'impôt fédéral direct par acomptes préalables. Les assujettis peuvent ainsi régler leur facture au cours de l'année fiscale concernée.
- La procédure est, en principe, identique pour l'impôt provenant des personnes morales, mais on tient compte d'une répartition des recettes différente dans le temps: une grande part de la variation des bénéfices des entreprises se répercute sur les recettes fédérales l'année suivante déjà.

### 8.3.2 Impôt anticipé

L'impôt anticipé a pour but de garantir la déclaration correcte des bénéfices, revenus et autres éléments de fortune soumis aux impôts directs. Vis-à-vis des personnes domiciliées à l'étranger, l'impôt anticipé remplit également une fonction purement fiscale dans la mesure où ces personnes ne peuvent pas en demander le remboursement (du moins pas dans sa totalité). Le produit de l'impôt anticipé résulte du solde entre la retenue prélevée sur les revenus des capitaux mobiliers (retrées) et les remboursements effectués à la demande des contribuables.

#### Rentrées

L'impôt anticipé a pour objet les revenus des capitaux mobiliers en francs suisses ou en monnaies étrangères, détenus par des personnes domiciliées en Suisse ou à l'étranger et placés auprès de débiteurs suisses. Les rentrées proviennent ainsi notamment des placements suivants:

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

L'imposition grève les revenus de ces placements, tels que les intérêts, les dividendes, les parts de bénéfice, etc. Différents facteurs macro-économiques, tels que l'évolution conjoncturelle et le cycle des marchés financiers, les taux d'intérêt rémunérant les différents types de placements, les politiques économiques et les anticipations des marchés financiers ont un impact majeur sur le niveau des rentrées. Pour ce qui est des réallocations de portefeuilles, elles sont notamment influencées par l'évolution de l'économie en général et les anticipations des agents économiques.

La part au total des rentrées attribuable aux différents produits financiers varie sensiblement d'une année à l'autre. Néanmoins, le volume des dividendes distribués est déterminant pour l'évolution des rentrées. Ainsi, en 2014, les distributions de dividendes ont été à l'origine de 77 % du total des rentrées. Les rentrées issues des dividendes versés fluctuent au gré de l'évolution du cycle économique. De plus, elles sont largement influencées par la politique des sociétés en matière de distribution des bénéfices. Dans le passé, au lieu de distribuer des dividendes ordinaires, certaines grandes entreprises ont, par exemple, procédé à des réductions de la valeur nominale des actions qui ne sont pas soumises à l'impôt anticipé. De même, depuis 2011, les sociétés peuvent faire usage de la nouvelle possibilité d'effectuer des remboursements non imposés d'apports ouverts de capital (principe de l'apport en capital adopté dans le cadre de la réforme de l'imposition des entreprises II). En revanche, les programmes de rachat d'actions de grandes sociétés sont à l'origine de rentrées substantielles. Ces rentrées sont généralement encaissées par des établissements financiers spécialisés et remboursées intégralement l'année même de leur encaissement.

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

### Remboursements

Les remboursements sont déterminés par:

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

D'une manière générale, les demandes de remboursement de l'impôt anticipé peuvent être présentées au plus tôt à l'expiration de l'année civile au cours de laquelle la prestation imposable est échue. Cela est notamment le cas pour les remboursements destinés aux *personnes physiques*, pour lesquelles les cantons établissent un décompte.

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

Enfin, *les personnes domiciliées à l'étranger ou les entreprises y ayant leur siège* peuvent, si une convention internationale visant à éviter les doubles impositions lie la Suisse et leur Etat de domicile ou de siège, présenter une demande de remboursement immédiatement après la retenue de l'impôt. Selon les modalités de la convention en vigueur, elles ont droit au remboursement total ou seulement partiel de l'impôt retenu.

### Prévision du produit de l'impôt anticipé

Le produit de l'impôt anticipé se caractérise par une grande volatilité. Non seulement il est influencé par des variations cycliques, mais également par des facteurs uniques d'ordre légal, comptable ou d'autres facteurs spéciaux, difficilement quantifiables ou imprévisibles par nature. Ainsi, les recettes ont fluctué entre 0,9 milliard en 2001 et un maximum de près de 6,5 milliards en 2008 sous l'effet retardé de la conjoncture favorable. En 2014, le produit de l'impôt anticipé a atteint 5,6 milliards.

Les fortes fluctuations des rentrées observées d'une année à l'autre, s'alliant à l'impossibilité de prévoir la date de présentation des demandes de remboursement y afférentes et leur ampleur, rendent difficile l'estimation du produit de l'impôt anticipé. De plus, il n'est en général pas possible de quantifier l'impact de facteurs spéciaux futurs, lesquels sont souvent même imprévisibles par nature. C'est pourquoi, depuis 2005, un montant correspondant environ à la moyenne pluriannuelle a été inscrit au budget, au lieu d'une estimation ponctuelle. Depuis 2012, l'estimation des recettes se fonde sur la méthode de lissage exponentielle. Cette méthode donne plus d'importance aux derniers résultats enregistrés qu'aux résultats plus éloignés dans le temps, de sorte que l'estimation effectuée réagit plus fortement à l'évolution actuelle qu'une estimation faite par moyenne arithmétique ou moyenne mobile.

Cette méthode s'inscrit également dans le cadre des exigences posées par le frein à l'endettement (cf. ch. 6) puisqu'elle permet d'éviter que les fluctuations importantes de l'impôt anticipé ne se répercutent sur le plafond des dépenses inscrit au budget.

Dans le cadre des mesures relatives au renforcement du marché suisse des capitaux, le Conseil fédéral propose de renoncer à percevoir l'impôt anticipé sur le revenu des emprunts à conversion obligatoire dits spéciaux, qui permettent de renforcer le capital propre des banques d'importance systémique.

### 8.3.3 Droits de timbre

#### Bases et réformes

On distingue les droits de timbre suivants:

- le droit d'émission sur les titres suisses, pour l'essentiel les actions (part dans le produit total en 2014: env. 10 %);
- le droit de négociation sur les titres suisses et étrangers (env. 60 %);
- le droit sur les primes de certaines assurances (env. 30 %).

Par le passé, les droits de timbre ont fait l'objet de plusieurs révisions visant à renforcer la place financière suisse face à la concurrence des places financières étrangères:

- Les mesures prises incluent notamment l'exonération du *droit de négociation* pour une partie des investisseurs institutionnels (notamment les investisseurs institutionnels étrangers et les fonds de placement suisses et étrangers). Elles comprennent également la suppression du droit de négociation sur les transactions portant sur des titres suisses effectuées par l'intermédiaire de Bourses étrangères. En revanche, depuis le 1.7.2001, les investisseurs institutionnels suisses sont considérés comme des commerçants de titres et, de ce fait, imposés.
- En 2005, des allègements en matière de *droit d'émission* ont été adoptés, avec l'augmentation de la franchise sur l'émission d'actions et de parts de Sàrl. De plus, depuis 2012, l'émission de capitaux de tiers (emprunts obligataires, obligations de caisse, papiers monétaires) n'est plus soumise au droit d'émission. Cette exonération a été adoptée dans le cadre de la nouvelle réglementation des banques trop grandes pour être mises en faillite (too big to fail) dans le but de renforcer le marché suisse des capitaux. Il est important de mentionner que, toujours

dans un souci de renforcer la compétitivité du site entrepreneurial suisse, le droit d'émission sur le capital propre devrait également être totalement supprimé dans un proche avenir dans le cadre de la réforme de l'imposition des entreprises III.

#### Facteurs déterminants

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

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

En 2014, le produit des droits de timbre s'est chiffré à plus de 2,1 milliards. Le *droit de négociation* est à l'origine de plus de la moitié du produit global. Les transactions sur titres étrangers fournissent plus de 80 % du produit du droit de négociation, le reste provenant du commerce de titres suisses. Le volume des opérations imposées est influencé, pour l'essentiel, par la dynamique propre des marchés boursiers, par des considérations de rendement, par les fluctuations des taux d'intérêt et des cours du change ainsi que par les

évolutions économiques et les événements politiques. Il subit dès lors des variations importantes, ce qui rend le produit du droit de négociation hautement volatil. A défaut de pouvoir prévoir l'orientation boursière et l'ampleur des transactions imposées, on a recours, pour l'élaboration du budget et de la planification financière, à une estimation de la tendance générale, compte tenu de hypothèses sur la conjoncture et l'environnement financier.

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

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

### 8.3.4 Taxe sur la valeur ajoutée

#### Bases

La consommation intérieure constitue la base de la taxe sur la valeur ajoutée (TVA). Toutes les prestations fournies à titre onéreux sur le territoire suisse pour lesquelles la loi ne prévoit aucune exclusion du champ de l'impôt constituent l'objet de l'imposition. Les exportations sont, par conséquent, exonérées de l'impôt. En principe, tous les fournisseurs de prestations indépendants qui réalisent un chiffre d'affaires annuel provenant de prestations imposables supérieur à 100 000 francs sont tenus de remettre leurs décomptes.

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

Toutes les prestations ne sont pas imposées au même taux. Pour la plupart des livraisons de biens et pour presque toutes les prestations de service, on applique le taux normal de 8,0 %. Les biens de première nécessité ne sont grevés qu'au taux réduit de 2,5 %. Enfin, les prestations du secteur de l'hébergement sont soumises au taux spécial de 3,8 %.

Une série de prestations sont exclues du champ d'application de la TVA, à savoir les prestations relevant des domaines de la santé, de l'assistance sociale, de la formation, de la culture, du marché monétaire et du marché des capitaux, des assurances, de la location d'appartements et de la vente d'immeubles. Quiconque fournit ce

genre de prestations n'a pas droit à la déduction de l'impôt préalable. Il est toutefois possible de soumettre à imposition certaines prestations exclues du champ de l'impôt (option). Dans ce cas, la déduction de l'impôt préalable est autorisée.

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

#### Prévisions des recettes et affectation du produit de la taxe

L'estimation du produit de cet impôt se fonde, à chaque fois, sur les recettes de l'année en cours. Celles-ci sont évaluées sur la base des taux de la croissance économique nominale tels qu'ils sont prévus pour les années suivantes. Ainsi, l'estimation de la TVA découle directement des prévisions conjoncturelles, chaque variation du PIB nominal exerçant un effet proportionnel sur le produit prévu de l'impôt.

Les recettes de la TVA sont comptabilisées selon le principe des créances acquises, qui exige que les impôts dus d'après les décomptes soient

enregistrés en tant que recettes. L'expérience a montré qu'il convient d'en soustraire la part résultant des pertes sur débiteurs, comptabilisées séparément à titre de charges.

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

#### 8.3.5 Impôt sur le tabac

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

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

Les facteurs déterminants pour les ventes de cigarettes et, par conséquent, pour les recettes de l'impôt sur le tabac sont

## 8 Recettes et revenus

- les écarts de prix par rapport aux Etats limitrophes (tourisme, trafic frontalier);
- les possibilités de se rabattre sur un produit moins taxé (cigarettes bon marché, tabac à coupe fine, snus, etc.) ou d'autres produits non imposés (cigarettes électroniques);
- les mesures de santé publique destinées à réduire le tabagisme.

Depuis quelques années, la production de cigarettes pour le marché intérieur est en recul. Alors que les recettes avaient atteint un sommet en 2012 avec 2,4 milliards, un montant de 2,1 milliards figure au budget 2016. L'estimation des recettes futures part de l'hypothèse d'un recul graduel des ventes de cigarettes à raison d'environ 2 % par année.

L'impôt sur le tabac aide de manière substantielle à financer la contribution de la Confédération à l'AVS et à l'AI.

### 8.3.6 Impôt sur les huiles minérales

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

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

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

- Le *parc des véhicules à moteur* n'a cessé de croître ces dernières années. Au cours de la dernière décennie, il s'est accru d'environ 1,6 % par année, le nombre des voitures de tourisme ayant augmenté, en moyenne, de 1,4 % par an.

- La croissance du parc de véhicules s'est accompagnée d'une hausse correspondante du *nombre de kilomètres parcourus*. La moyenne par véhicule était toutefois en légère baisse au cours des dernières années en ce qui concerne les voitures de tourisme.

- La *consommation moyenne* des véhicules neufs est en général plus basse que celle des anciens véhicules de la même catégorie. La consommation moyenne de carburant, considérée pour l'ensemble du parc de véhicules, fléchit depuis longtemps. En 2014, la consommation des voitures neuves immatriculées s'élevait encore à 6,11 l/100 km, ce qui correspond à une moyenne d'émissions de CO<sub>2</sub> de 142 g/km (contre 7,67 l/100 km ou 189 g/km en 2005).

- Les *écarts de prix par rapport aux pays limitrophes* ont une influence sur le «tourisme à la pompe» dans les zones frontalières.
- Alors qu'un *essor conjoncturel* amène en général une augmentation de la consommation de carburant, un ralentissement de l'économie conduit à une diminution de la consommation.

Ces prochaines années, la baisse de la consommation aura un impact grandissant sur les recettes de l'impôt sur les huiles minérales. Dans le cadre du premier train de mesures de la Stratégie énergétique 2050, la valeur d'émission de CO<sub>2</sub> pour les nouvelles voitures de tourisme sera abaissée à 95 g/km d'ici à 2020. Les prescriptions s'appliqueront par ailleurs également aux véhicules de livraison et aux tracteurs à sellette légers (valeur cible pour 2020: 147 g/km).

Le produit de l'impôt sur les huiles minérales se monte à 4,8 milliards au budget 2016, ce qui correspond à 7,2 % des recettes estimées de la Confédération. Sur ce montant, 2,9 milliards proviennent de l'impôt sur les huiles minérales proprement dit (part des combustibles: 20 mio) et



1,9 milliard de la surtaxe sur les huiles minérales. La moitié du produit de l'impôt et la totalité de la surtaxe sont affectées à des tâches liées au trafic routier. Le solde du produit net de l'impôt sert à couvrir des dépenses générales de la Confédération. Depuis 2011, ce produit n'intègre plus les recettes de l'impôt sur les huiles minérales grevant le carburant d'aviation, dont la moitié des recettes de l'impôt de base ainsi que la totalité de la surtaxe sont allouées au financement spécial du trafic aérien, le solde étant destiné à financer des dépenses générales de la Confédération.

Pour autant que le Parlement et le peuple approuvent le projet, le fonds pour les routes nationales et le trafic d'agglomération (FORTA) devrait voir le jour en 2018. Créé pour une durée illimitée, ce fonds sera inscrit dans la Constitution. Il sera financé par une majoration de 6 centimes de la surtaxe sur les huiles minérales, dont le taux est resté inchangé depuis 1974 (voir ch. 11.2.3). Le produit de l'impôt sur les huiles minérales a atteint son niveau le plus haut en 2008 (5,2 mrd) et est en constante diminution depuis lors en raison de la diminution de la consommation moyenne de carburant.

### 8.3.7 Redevance sur le trafic des poids lourds

Depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2001, la Confédération perçoit une redevance sur le trafic des poids lourds liée aux prestations (RPLP) sur les véhicules à moteur et les remorques immatriculés en Suisse ou à l'étranger dont le poids total est, pour chacune de ces deux catégories de véhicules, supérieur à 3,5 tonnes et qui utilisent les routes ouvertes au trafic général. La RPLP a remplacé une redevance forfaitaire introduite en 1985.

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

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

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

- l'évolution du trafic lourd;
- l'évolution du parc des véhicules;
- les modifications tarifaires.

Le produit de la RPLP a plus que doublé depuis l'introduction de cette redevance en 2001. Cette forte croissance est due à l'augmentation du trafic lourd et à des hausses tarifaires. Mesurée en tonnes brutes-kilomètres, la prestation de transport sur laquelle se fonde la redevance a augmenté de 1,6 % par an en moyenne entre 2001 et 2014. Durant cette même période, le PIB réel a progressé de 1,8 % en moyenne.

Depuis l'introduction de la redevance, les tarifs ont été relevés à deux reprises. La première adaptation de grande ampleur a eu lieu en 2005 et a coïncidé avec l'autorisation des véhicules de 40 tonnes. La seconde a été effectuée en 2008. Dans les deux cas, l'adaptation tarifaire s'est accompagnée d'une nouvelle attribution des catégories de véhicules EURO aux trois catégories de redevance.

Les tarifs ont également été modifiés en 2012. Un rabais de 10 % a été introduit pour les véhicules équipés de filtre à particules ainsi que pour les véhicules de la catégorie d'émission EURO 6. A cette occasion, les tarifs ont été adaptés au renchérissement. L'adaptation au renchérissement est prévue à l'art. 42 de l'accord conclu entre la Suisse et l'UE sur les transports terrestres.

La composition du parc de véhicules joue également un rôle important dans l'évolution des recettes. Le processus de renouvellement de la flotte avec des véhicules plus respectueux de l'environnement et par conséquent moins taxés conduit à une diminution des rentrées. Entre 2008 et 2014, la part des véhicules de la catégorie la plus avantageuse dans le total des tonnes brutes-kilomètres est passée d'un tiers à 90 %. Compte tenu de cette évolution, il est prévu à partir de 2017 de répartir différemment les véhicules de classe EURO dans les trois catégories de taxation. Dans le même temps, le rabais pour la classe d'émission EURO 6 sera supprimé.

Les revenus issus de la RPLP sont affectés. Après déduction des pertes sur débiteurs et des indemnités versées aux cantons pour l'exécution de la RPLP et des contrôles de police, un tiers est attribué aux cantons et deux tiers à la Confédération. Jusqu'en 2010, la part de la Confédération était entièrement attribuée au fonds pour les grands projets ferroviaires. Depuis 2011, une part est utilisée pour couvrir les coûts (externes) occasionnés par la circulation routière conformément à l'art. 85, al. 2, de la Constitution fédérale. Elle est attribuée à la contribution fédérale au financement des réductions de primes individuelles (budget 2016: 52 mio).

### 8.3.8 Droits de douane

Toutes les marchandises importées en Suisse doivent être dédouanées conformément au tarif des douanes. Les exceptions prévues par les accords de libre-échange, les dispositions particulières contenues dans les lois ou les ordonnances du Conseil fédéral peuvent conduire à une exonération totale ou partielle. L'importation d'automobiles, de carburants et d'autres produits à base d'huiles minérales n'est soumise à aucun droit de douane à l'importation, mais à des impôts à la consommation intérieurs.

Sauf disposition contraire de la loi ou prescription spéciale, le montant des droits de douane est déterminé selon le genre, la quantité et l'état

de la marchandise au moment où elle est placée sous contrôle douanier. Il ne tient pas compte de l'évolution des prix des marchandises. De ce fait, la charge qui grève les produits importés diminue progressivement en période d'inflation.

Pour le budget et le plan financier, l'estimation est basée sur les résultats des années précédentes et sur l'évolution des recettes durant les premiers mois de l'année en cours. Les attentes concernant l'évolution de la conjoncture sont également prises en considération. L'expérience des dernières années montre que les recettes douanières ne suivent l'évolution conjoncturelle que dans une faible mesure.

L'estimation tient également compte des incidences des accords de démantèlement tarifaire et d'autres accords de libre-échange. Outre la Convention instituant l'Association européenne de libre-échange (AELE) et l'accord de libre-échange avec l'Union européenne (UE), la Suisse dispose d'un réseau de 28 accords de libre-échange passés avec 38 partenaires en dehors de l'UE (état septembre 2015). Ces accords sont généralement conclus dans le cadre de l'AELE. Cependant, la Suisse a également la possibilité de conclure des accords de libre-échange en dehors de l'AELE, comme c'est le cas avec le Japon et la Chine.

S'élevant à un peu plus d'un milliard, le produit des droits de douane à l'importation est relativement stable depuis plusieurs années. Une légère baisse des revenus est prévue pour les prochaines années. Cette évolution est liée au recul des recettes dans le domaine agricole, qui n'est compensé que partiellement par l'accroissement des droits de douane dans le secteur industriel. L'entrée en vigueur, vraisemblablement au 1<sup>er</sup> janvier 2017, de l'Accord sur le commerce des produits des technologies de l'information, ainsi que la conclusion attendue en 2017 d'un accord de libre-échange entre les Etats de l'AELE et l'Inde, entraîneront également d'autres diminutions importantes des recettes.

## 8.4 Prévisions en matière de recettes

### 8.4.1 Principes

Depuis l'introduction du frein à l'endettement en 2003, les estimations de recettes revêtent une importance accrue dans le processus budgétaire de la Confédération. Les dépenses fédérales se fondent désormais sur les recettes de l'exercice correspondant, apurées des variations conjoncturelles. Outre les prévisions conjoncturelles, les estimations des recettes sont donc essentielles pour définir les objectifs en matière de dépenses. Les erreurs constatées a posteriori dans les estimations de recettes et qui ne sont pas dues à des erreurs commises dans les prévisions conjoncturelles sont consignées dans le compte de compensation: une sous-estimation des recettes entraîne un crédit sur le compte de compensation; dans le cas inverse, le compte de compensation est débité. Conformément au mécanisme du frein à l'endettement, les crédits et les débits du compte de compensation doivent s'équilibrer. Cette exigence nécessite toutefois que les erreurs de prévision des recettes (ainsi que des dépenses) se compensent dans le temps. Seul un tel mécanisme de compensation permet d'éviter que le compte de compensation soit en permanence alimenté par des excédents ou des déficits.

Comme toute prévision, la budgétisation des recettes et des dépenses comporte des incertitudes. Afin d'assurer une planification financière cohérente, il importe de limiter le plus possible les écarts – inévitables – entre les données de la planification et les résultats du compte. A cet égard, les prévisions sont plus problématiques pour les recettes que pour les dépenses. Cette différence tient à la nature de ces deux agrégats. En effet, les recettes inscrites au budget ne peuvent qu'être issues d'estimations, les facteurs qui les déterminent échappant le plus souvent à l'influence du Conseil fédéral et de l'administration. Par conséquent, elles ne peuvent être définies avec exactitude ni au moment de l'élaboration du budget ou du plan financier, ni en cours d'exercice budgétaire. Les dépenses inscrites au

budget, quant à elles, sont le résultat de l'action de l'Etat. Le Conseil fédéral et le Parlement fixent les objectifs impératifs en la matière, par exemple sous la forme d'actes normatifs ou de planifications sectorielles pluriannuelles.

Les prévisions relatives aux recettes se fondent généralement sur deux éléments: un modèle qui indique les facteurs dont dépend l'évolution des recettes et une prévision des paramètres correspondants, en particulier l'évolution de l'économie:

- Au cours des années, les modèles utilisés pour l'évaluation des recettes ont été considérablement affinés. Ils se sont révélés assez fiables dans le cadre de leur application à d'anciennes données. C'est ainsi que ces 20 dernières années, les écarts entre le budget et le compte ont pu être réduits, dans la plupart des cas, soit à quelques centaines de millions, soit à de faibles pourcentages. Les prévisions relatives à l'impôt anticipé constituent, à cet égard, l'exception majeure, car le produit de cet impôt se révèle toujours très volatil.
- Les prévisions relatives aux facteurs économiques déterminants constituent le problème crucial de toute estimation de recettes. Les expériences faites ces dernières années montrent que les paramètres macro-économiques peuvent profondément se modifier en peu de temps. Voilà pourquoi la qualité des estimations des recettes est tributaire, pour une grande part, de la qualité des prévisions économiques disponibles.

L'élaboration du budget nécessite l'établissement de prévisions économiques portant sur une période pouvant aller jusqu'à un an et demi, étant donné que la planification est effectuée six mois avant le début de l'exercice budgétaire. A cet effet, le Conseil fédéral se fonde sur les informations du Groupe d'experts de la Confédération pour les prévisions conjoncturelles. L'élaboration du plan financier requiert, en plus, des prévisions

pour une période de quatre ans et demi. Dans ce cas, l'administration se fonde sur ses propres estimations. Le laps de temps sur lequel porte la planification étant long, ces estimations sont inévitablement entourées de fortes incertitudes.

### 8.4.2 Examen de plausibilité «par le haut» de l'estimation des recettes

Les prévisions de recettes sont établies séparément pour chaque type de recettes. Le regroupement des différentes prévisions permet d'obtenir une estimation de l'ensemble des recettes, qui a ainsi été établie, pour ainsi dire, de bas en haut (approche par le bas). L'AFF vérifie ensuite la plausibilité de cette estimation au moyen d'évaluations descendantes (approche par le haut). A cet effet, elle doit tout d'abord corriger les effets de mesures légales, telles que les augmentations d'impôts. Cette correction permet de comparer directement les résultats avec l'évolution des indicateurs économiques, par exemple avec le PIB. Cette comparaison permet de vérifier si et, le cas échéant, comment les fluctuations conjoncturelles se répercutent sur les estimations de recettes. Cette vérification peut être entreprise de diverses manières. Une estimation par le haut détaillée peut être réalisée sur la base d'un modèle macroéconomique. Celui-ci distingue également les différentes catégories de recettes et établit leur relation avec divers paramètres macroéconomiques déterminants. Le coefficient d'élasticité des recettes de la Confédération constitue également un indicateur global de plausibilité. Il s'agit d'un simple chiffre qui indique de combien de pour-cent les recettes de la Confédération varient lorsque le PIB nominal varie de 1 %. Une élasticité de deux signifie, par exemple, que les recettes augmentent deux fois plus que le PIB. Cette proportion peut être sujette à de fortes fluctuations d'une année à l'autre, étant donné que les variations des recettes ne sont pas toujours dues à l'évolution conjoncturelle du PIB. Pour les prévisions, il est réaliste de considérer que l'élasticité du PIB est égale à un, tout écart important par rapport à cette valeur devant à tout le moins être justifié.

### 8.4.3 Qualité des estimations de recettes

La qualité des estimations de recettes de la Confédération ne peut pas, en principe, dépendre de la précision budgétaire d'un exercice ponctuel. Comme il est déjà dit plus haut, les estimations de recettes sont entourées de nombreuses incertitudes, sur lesquelles le Conseil fédéral et l'administration n'ont guère d'influence. Ces incertitudes peuvent entraîner des écarts importants entre les recettes effectivement réalisées et les recettes budgétisées. Des variations annuelles par rapport au budget atteignant plusieurs centaines de millions sont donc plutôt la règle que l'exception. Le fait que ces écarts budgétaires finissent par s'équilibrer au fil du temps est toutefois décisif. Pour cela, il faut que les recettes budgétisées résultent d'une estimation fidèle des recettes qui seront effectivement réalisées. En d'autres termes, il convient de veiller à ce que les recettes de la Confédération ne soient ni surestimées, ni sous-estimées systématiquement. Pour que les estimations de recettes puissent être évaluées de manière différenciée et exhaustive, leur qualité doit être étudiée sur une période prolongée.

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

### Analyse des erreurs d'estimation

Pour évaluer la qualité de l'estimation des recettes sur une longue période, il convient d'utiliser, comme étalon de mesure, l'erreur d'estimation moyenne absolue. Pour ce qui est des recettes ordinaires, cet étalon est de 4,0 % depuis l'introduction du frein à l'endettement. Ces recettes sont donc surestimées ou sous-estimées, en moyenne annuelle, de 4,0 % par rapport aux prévisions budgétaires. Ce chiffre cache pourtant d'importantes disparités entre les diverses catégories de recettes.

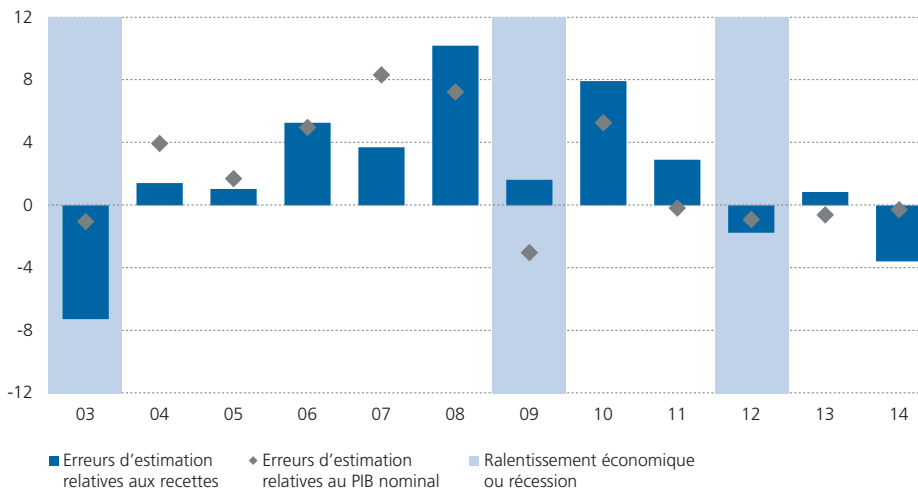
Parmi les recettes fiscales importantes, celles de l'impôt sur les huiles minérales ont bénéficié des estimations les plus précises au cours de la période considérée: ces recettes n'ont été, en moyenne, surestimées ou sous-estimées que de 1,4 % par rapport au budget. Elles sont suivies de près par les estimations des recettes issues de la taxe sur la valeur ajoutée, qui affichent une erreur d'estimation moyenne absolue de 1,7 %. Alors que la précision des estimations du produit de l'impôt fédéral direct (4,4 %) est légèrement inférieure à celle des estimations de la totalité des recettes, on observe des écarts considérables pour les droits de timbre et, surtout, pour l'impôt anticipé: l'erreur d'estimation moyenne absolue s'élève, pour ces deux types de recettes, respectivement à 8,3 % et 37,9 %. Ces écarts reflètent la grande volatilité de ces recettes: les droits de timbre dépendent des turbulences du marché des actions et des fortes fluctuations des volumes d'émission. Le produit de l'impôt anticipé affiche, depuis des années, des variations importantes et imprévisibles, ce qui empêche toute estimation précise. Rappelons que les recettes de cet impôt ont passé de 4,2 milliards en 2007 à 6,5 milliards en 2008 (+ 53 %), avant de retomber l'année suivante à 4,4 milliards, ce qui n'a évidemment pas manqué d'influer fortement sur les erreurs d'estimation.

### Erreurs d'estimation entre 2003 et 2014: modèle conjoncturel

Les surfaces de couleur bleue du graphique ci-après correspondent aux années durant lesquelles l'économie suisse s'est trouvée en récession. Dans ce contexte, on entend par récession une phase durant laquelle la Suisse a sous-utilisé sa capacité de production, alors que le taux de croissance de son produit intérieur brut réel se situait en-deçà de son potentiel à long terme. Cette analyse fait apparaître une tendance dans l'évolution des erreurs d'estimation: les recettes fédérales tendent ainsi à être surestimées en période de ralentissement économique (erreur d'estimation négative) et à être sous-estimées durant les périodes de reprise qui suivent (erreur d'estimation positive). Les erreurs de prévision pourraient donc se compenser mutuellement sur l'ensemble d'un cycle conjoncturel. Tel a été quasiment le cas au cours de la dernière décennie. Une fois additionnées, les erreurs positives et négatives dans l'estimation des recettes ordinaires ne s'élèvent qu'à 12,8 milliards. Cette somme, rapportée aux recettes ordinaires perçues par la Confédération durant la période en question (quelque 700 mrd), correspond à une erreur d'estimation moyenne de 1,9 %. En d'autres termes, depuis 2003, les recettes ordinaires de la Confédération ont été sous-estimées en moyenne de 1,9 %. Cependant, d'un point de vue statistique, cette valeur moyenne ne s'écarte guère de 0, ce qui indique que, durant cette période, les recettes n'ont été ni surestimées, ni sous-estimées systématiquement.

### Incidence des prévisions économiques

Le graphique présente également les erreurs d'estimation du produit intérieur brut en termes nominaux (carrés gris). Celles-ci correspondent à la différence, en pour-cent, entre le PIB en termes nominaux attendu au moment de la budgétisation (niveau en milliards) et le PIB en termes nominaux effectivement atteint selon les comptes nationaux établis par l'Office fédéral de la statistique (2014: estimation provisoire du SECO). On constate que l'exactitude des estimations de recettes dépend fortement des prévisions économiques.

**Erreurs d'estimation relatives aux recettes ordinaires en % des recettes resp. du PIB nominal selon le budget**

## 9 Structure des dépenses et des charges

### 9.1 Classification

#### 9.1.1 Types de classification

Les dépenses et les charges de la Confédération peuvent être divisées selon trois approches:

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

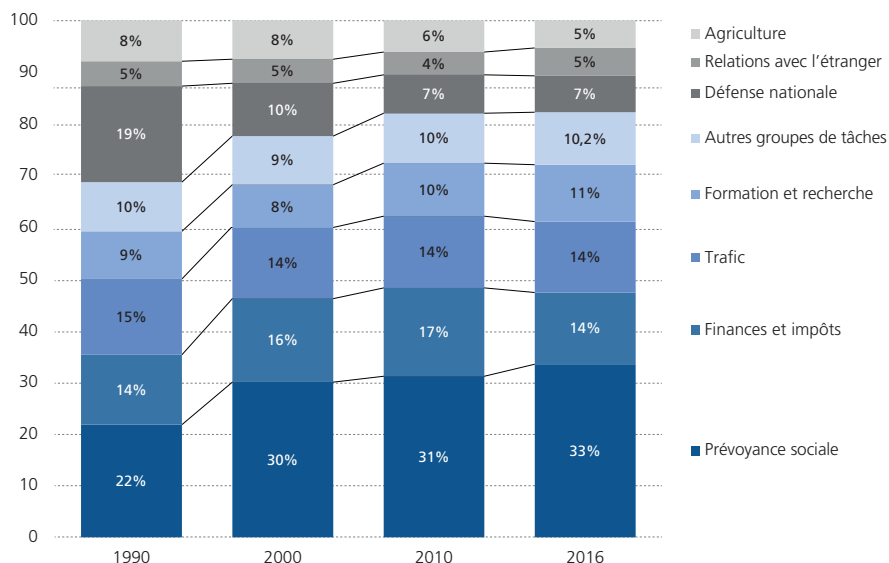
Dans le modèle comptable dual de la Confédération, le compte de financement s'oriente vers la gestion globale des finances, alors que le compte de résultats sert à la gestion administrative et opérationnelle. Ainsi, la classification fonctionnelle est appliquée dans l'optique de financement: elle

répartit les dépenses (charges avec incidences financières et investissements) en fonction des groupes de tâches, afin de mettre en évidence les priorités par rapport à la politique des dépenses. Au contraire, la classification institutionnelle et la classification selon les comptes sont basées sur la perspective du compte de résultats, car l'accent est placé sur la gestion opérationnelle. Les charges issues de l'imputation des prestations (IP) au sein de la Confédération sont également incluses dans la classification institutionnelle, tandis qu'elles ne sont pas prises en compte dans la classification selon les comptes, car elles s'annulent par le jeu des opérations d'imputation.

#### 9.1.2 Classification institutionnelle

La classification institutionnelle présente les charges et les investissements de la Confédération répartis entre les départements et les unités

Evolution de la structure des groupes de tâches 1990–2016 parts en %



## 9 Structure des dépenses et des charges

administratives. Elle indique ainsi quels moyens sont mis en œuvre dans quel département ou quelle unité. Elle constitue la base pour l'octroi de crédits par le Parlement. Les commentaires et les exposés des motifs de chaque crédit sont rédigés également dans cette perspective. Comme les différentes unités administratives se distinguent les unes des autres par leurs tâches et leurs activités, elles ne peuvent être comparées que de manière limitée.

### 9.1.3 Classification fonctionnelle

La classification par groupes de tâches indique à quelles fins la Confédération affecte les moyens dont elle dispose. Les finances fédérales sont réparties, du point de vue fonctionnel, en quelque 50 tâches regroupées dans treize groupes de tâches.

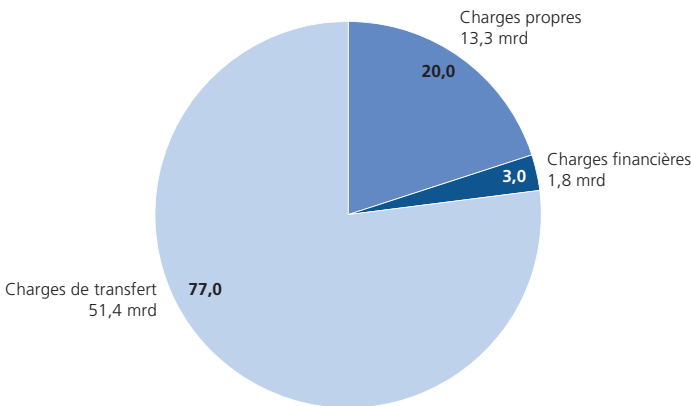
Un aperçu de l'évolution des dépenses en fonction des groupes de tâches depuis 1990 fait état d'importantes fluctuations dans l'utilisation des ressources de la Confédération. La part des dépenses dédiées à la prévoyance sociale a enregistré une croissance continue depuis cette

année-là, avec une tendance à la hausse. Alors qu'elle représentait 22 % en 1990, elle devrait atteindre 33 % en 2016. Enregistrant depuis des années des taux de croissance très élevés, la part des dépenses consacrées à la formation et à la recherche a également augmenté (passant de 9 % à 11 %). En revanche, les parts des dépenses en faveur de l'agriculture (passant de 8 % à 5 %) et surtout de la défense (passant de 19 % à 7 %) affichent un net recul. Le domaine «Finances et impôts» a enregistré une forte croissance en particulier dans les deux décennies suivant 1990 et, du fait de son importante part de dépenses liées, a menacé d'évincer d'autres dépenses du budget; les faibles taux d'intérêt ainsi que la réduction de la dette des dernières années ont contribué à ramener la part des dépenses dans ce groupe de tâches au même niveau que dans les années 1990. Les domaines du trafic et des relations internationales ainsi que les autres groupes de tâches ont enregistré une croissance similaire à celle du budget total pendant la période prise en considération. Leur part dans les dépenses est ainsi restée stable.

---

### Charges ordinaires par groupe de comptes en mrd et parts en %

Total inscrit au budget 2016: 66,7 mrd





Pour la législature 2015–2019, il faut compter avec une croissance annuelle moyenne des dépenses d'environ 3 %. La forte croissance est imputable principalement à différents nouveaux projets et tâches, dont la plupart sont financés par des recettes supplémentaires: l'introduction du fonds d'infrastructure ferroviaire et du fonds d'infrastructure pour le trafic d'agglomération et le réseau des routes nationales («Trafic»), l'intégration dans les finances fédérales du fonds alimenté par le supplément sur les coûts de transport d'électricité («Economie»/autres groupes de tâches), la troisième réforme de l'imposition des entreprises («Finances et impôts») avec l'augmentation prévue des parts des cantons à l'impôt fédéral direct ainsi que la réforme de la prévoyance sociale avec l'augmentation prévue de la TVA («Prévoyance sociale»). 'Abstraction faite de ces projets, la croissance moyenne des dépenses diminue d'environ un point de pourcentage et passe ainsi en dessous du niveau prévu pour la croissance économique nominale.

#### 9.1.4 Classification selon les comptes

La classification selon les comptes explique comment la Confédération exécute ses tâches. Cette dernière a deux possibilités: elle peut soit s'acquitter elle-même de ses tâches (charges propres),

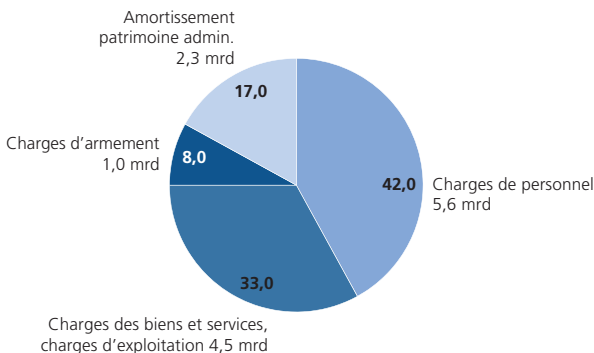
soit déléguer en partie ou en totalité l'accomplissement de ses tâches à des tiers (charges de transfert). Les charges propres concernent en particulier les domaines dans lesquels des tâches étatiques centrales doivent être effectuées (par ex. défense nationale, politique extérieure, douanes). Elles représentent environ 20 % du total des charges. Dans d'autres groupes de tâches, la Confédération délègue l'exécution des tâches et met les moyens nécessaires à disposition. Près de 80 % des dépenses totales doivent être classés dans cette catégorie. Le budget de la Confédération est ainsi un budget composé d'opérations de transfert. Enfin, la part des charges financières s'élève à quelque 3 %.

#### Charges propres

Les charges propres de la Confédération comprennent les charges de personnel, les charges de biens et services et charges d'exploitation (y c. les dépenses pour l'exploitation et l'entretien des routes nationales), les charges d'armement ainsi que les amortissements sur les immobilisations corporelles et incorporelles. Depuis le début du nouveau millénaire, la part de ce type de charges dans le budget total est restée plus ou moins stable (légèrement en dessous de 20 %). Alors que les charges de personnel, les charges de

#### Charges propres en mrd et parts en %

Total inscrit au budget 2016: 13,3 mrd



biens et services et charges d'exploitation ainsi que les amortissements ont nettement augmenté pendant cette période – principalement du fait du transfert des routes nationales à la Confédération à partir de 2008 et de l'augmentation des dépenses informatiques –, les charges d'armement ont enregistré un net recul.

Plus de 40 % des charges propres sont imputables aux charges de personnel. Celles-ci comprennent, en plus des salaires versés aux employés (B 2016: env. 35 000 équivalents plein temps), les cotisations et les prestations de l'employeur (AVS, AI, APG, 2e pilier, etc.) ainsi que les dépenses pour la formation continue du personnel de la Confédération.

Les charges de biens et services et les charges d'exploitation représentent environ un tiers des charges propres de la Confédération. Celles-ci englobent notamment l'entretien des immeubles de la Confédération, l'informatique, les charges de conseil, les charges d'exploitation de l'armée ainsi que l'exploitation et l'entretien des routes nationales. Les amortissements représentent presque un cinquième des charges propres,

imputables principalement aux routes nationales et aux immeubles de la Confédération. Enfin, les charges d'armement représentent environ 8 % des charges propres.

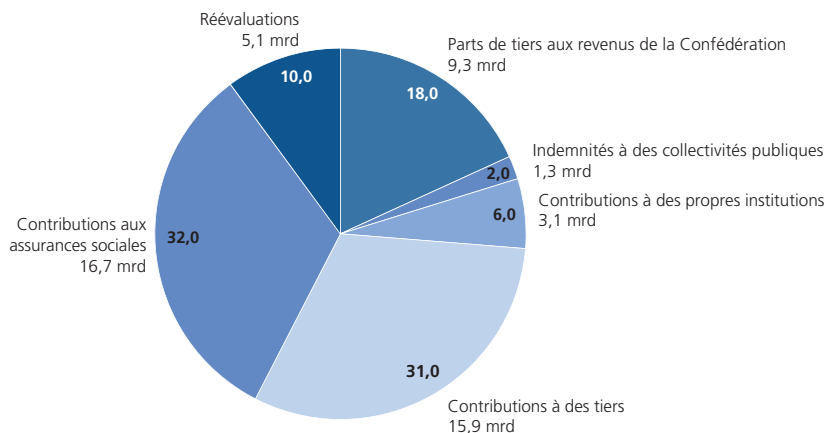
### Charges de transfert

Les charges de transfert regroupent toutes les contributions allouées par la Confédération à des tiers. Dans le budget 2016, 51 milliards, à savoir 77 % des dépenses ordinaires, font partie de cette catégorie. Elles se composent des groupes de comptes suivants:

- *Contributions aux assurances sociales*: environ un tiers des charges de transfert est affecté au financement des assurances sociales (contributions à l'AVS/AI/AC ainsi que réduction individuelle de primes).
- *Contributions à des tiers*: près de 30 % des charges de transfert sont destinés aux cantons, à des organisations privées ou à des personnes privées. Ce chiffre inclut en particulier les contributions de la Confédération aux instruments de la péréquation financière (péréquation des ressources et compensation

### Charges de transfert en mrd et parts en %

Total inscrit au budget 2016: 51,4 mrd



des charges, compensation des cas de rigueur) ainsi que les contributions à des organisations internationales.

à des communes pour les tâches que ceux-ci assument (surtout dans le domaine de l'asile) en lieu et place de la Confédération.

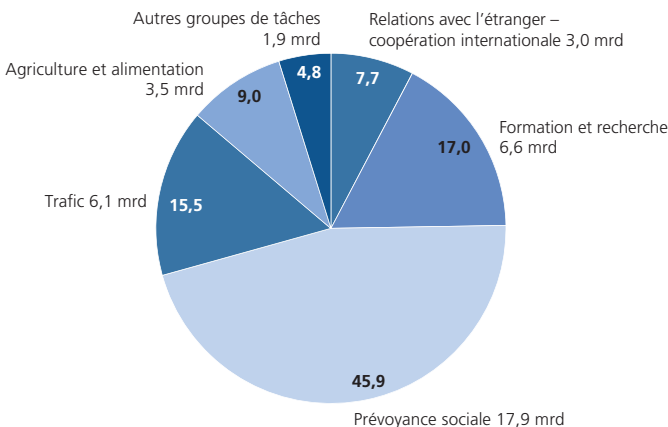
- *Parts de tiers aux revenus de la Confédération:* ces paiements de transfert concernent les impôts et les taxes ou des parties de ceux-ci, qui sont transmis directement aux cantons (par ex. part de l'impôt fédéral direct), à l'AVS (par ex. part de la TVA) ou à la population (par ex. redistribution du produit de la taxe sur le CO<sub>2</sub>). Dépendant des recettes, le volume de ces dépenses s'élève à 9,3 milliards dans le budget 2016 (18 % des dépenses de transfert).
- *Réévaluations:* les réévaluations sont réalisées sur des contributions à des investissements ainsi que sur des prêts et des participations. Les contributions à des investissements (en particulier dans le domaine des infrastructures de transport) sont réévaluées au cours de chaque exercice à 100 % dans le compte de résultats. Ce type de dépenses correspond à 10 % des charges de transfert.
- *Contributions à de propres institutions:* ce groupe de comptes réunit les paiements à des entités de la Confédération devenues autonomes. Les principaux destinataires de ces paiements sont les Ecoles polytechniques fédérales (EPF) et les Chemins de fer fédéraux (CFF). Leur part dans les charges de transfert totales s'élève à 6 %.
- *Indemnités à des collectivités publiques:* il s'agit d'indemnités allouées à des cantons ou

**Charges financières**

Les charges financières englobent les charges d'intérêts – en particulier pour les emprunts et les créances comptables à court terme – ainsi que les charges de financement. Les charges financières dépendent du volume de la dette de la Confédération et du niveau général des taux d'intérêt. Alors que la part des charges financières dans les dépenses totales de la Confédération s'élevait encore à 4,4 % au début de la dernière législature (en 2012), elle a depuis lors reculé, pour atteindre 2,7 %.

**Subventions de la Confédération par groupe de tâches en mrd et parts en %**

Total des subventions inscrit au budget 2016: 38,9 mrd



### 9.2 Subventions

Selon le message concernant le budget 2016, la Confédération va allouer, sur la base de 300 faits générateurs inscrits dans la Constitution et dans les lois, des subventions pour un montant de 38,9 milliards. Ainsi, les subventions représentent plus de la moitié des dépenses annuelles de la Confédération (67 mrd).

Les subventions sont octroyées dans 12 groupes de tâches au total, seul faisant exception celui des finances et impôts. Dans le cadre du budget 2016, la part prépondérante des subventions, soit 46 %, sera allouée à la prévoyance sociale. Avec 17 %, le domaine de la formation et de la recherche vient au deuxième rang. Il est suivi par ceux du trafic (16 %), de l'agriculture (9 %) et des relations avec l'étranger (8 %). Les parts revenant aux autres groupes de tâches sont de 1 % ou moins.

#### 9.2.1 La notion de subvention

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

---

#### Distinction entre subvention et charges de transfert

A l'exception des prêts non réévalués, les subventions font partie des charges de transfert (cf. ch. 9.1.4). Ces charges de transfert comprennent, en outre, diverses charges non considérées comme subventions au sens de la LSu, en particulier les charges découlant de la péréquation financière et les parts de tiers aux recettes de la Confédération (y compris les charges au titre de la redistribution du produit des taxes d'incitation).

---

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

#### Aides financières

Les aides financières permettent à la Confédération de promouvoir ou de maintenir des activités d'intérêt public. Elles sont accordées à des tiers n'appartenant pas à l'administration fédérale centrale (des personnes privées ou des cantons). Elles constituent un instrument important pour promouvoir et maintenir les initiatives et les prestations de particuliers présentant un intérêt public. Pour chaque aide financière fournie, la question suivante se pose: «Est-il justifié que la Confédération encourage certaines activités privées ou contribue au maintien de telles activités?».

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

En vertu de la loi sur les subventions, une aide financière peut être accordée en particulier lorsque:

- la tâche à soutenir répond à un intérêt de la Confédération,
- la tâche privée ou cantonale ne peut pas être dûment accomplie sans l'aide de la Confédération,
- les autres possibilités de financement ne suffisent pas, et
- il n'existe pas de mesures plus appropriées pour accomplir cette tâche.

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

### Indemnités

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

Les bénéficiaires de telles indemnités sont le plus souvent des organisations et des entreprises de la Confédération, chargées d'assumer des tâches en lieu et place de celle-ci. Les prestations à indemniser se basent notamment:

- directement sur une loi ou une ordonnance des chambres fédérales (exemple: les cantons reçoivent une indemnité pour le relevé, le renouvellement et le suivi des données concernant les mensurations officielles);
- sur un contrat (exemple: les entreprises de transport reçoivent une indemnité pour les coûts planifiés mais non couverts du trafic des voyageurs commandé par la Confédération ou les cantons).

Les charges découlant des tâches prescrites par le droit fédéral peuvent

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

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

En vertu de la loi sur les subventions, une indemnité peut être allouée pour l'accomplissement d'une tâche lorsque

- celui à qui incombe la tâche n'a pas un intérêt prépondérant à l'accomplissement de celle-là,
- la tâche entraîne une charge financière que l'on ne peut raisonnablement pas exiger de celui qui doit l'accomplir, et
- les avantages découlant de l'accomplissement de la tâche n'en compensent pas les charges financières.

### 9.2.2 Réexamen des subventions fédérales

En vertu de l'art. 5 de la loi sur les subventions (LSu), le Conseil fédéral est tenu de réexaminer toutes les subventions au moins tous les six ans et de présenter au Parlement les résultats de cet examen. Le Conseil fédéral a satisfait à cette obligation en présentant, en 1997 et 1999, un rapport qui portait sur l'ensemble des subventions fédérales. Un nouveau rapport a été publié en 2008. Depuis 2014, ces résultats sont présentés soit dans les messages par lesquels le Conseil fédéral soumet au Parlement des arrêtés financiers pluriannuels ou des modifications de dispositions régissant les aides financières et les indemnités, soit dans le cadre du compte d'Etat. Désormais, l'examen simultané de toutes les subventions est remplacé par un examen courant des subventions. Chaque année, un département vérifie si ses subventions sont conformes à la LSu. Comme ils ne disposent que de crédits de transfert d'un montant très restreint, le DDPS et le DFF réexaminent leurs subventions la même année. Cet examen a lieu tous les six ans.

En principe, toutes les subventions sont examinées dans ce cadre et les résultats de cet examen sont présentés dans le compte d'Etat. Cet examen met l'accent sur les subventions qui n'ont pas encore été évaluées dans le cadre d'autres messages. En font également partie les contributions obligatoires aux organisations internationales, qui font l'objet d'un examen simplifié. Le compte d'Etat présente, en outre, les subventions «cachées», c'est-à-dire les allègements fiscaux (cf. ch. 9.2.3). Celles-ci sont également soumises à un examen approfondi tous les six ans. Ne sont pas soumises à une telle évaluation – dès lors que celle-ci apparaît superflue – les subventions d'une durée limitée et arrivant à terme ou celles pour lesquelles le Conseil fédéral a déjà arrêté une refonte structurelle.

L'examen courant des subventions doit garantir une mise en œuvre efficace et économique de l'ensemble des subventions; les allègements du budget fédéral liés à cet examen constituent

certes des effets collatéraux bienvenus, dans la perspective d'une politique budgétaire durable, mais ils ne représentent pas l'objectif principal de cet examen.

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

### 9.2.3 Les allègements fiscaux, une forme spéciale de subventions

Les subventions peuvent être allouées non seulement par le biais des dépenses, mais également par celui des recettes, au moyen d'allègements fiscaux. Ainsi en va-t-il lorsque la Confédération renonce à un impôt ou à une taxe en relation avec une tâche déterminée et concède, de la sorte, à un tiers externe à l'administration centrale un avantage pécuniaire sans une compensation conforme aux lois du marché, pour encourager une activité exercée librement. Voici quelques exemples:

- les personnes morales ayant leur siège en Suisse et poursuivant des objectifs publics ou d'intérêt général sont dispensées de payer l'impôt fédéral direct;
- dans le domaine de la médecine humaine, les traitements hospitaliers et les traitements thérapeutiques médicaux dans les hôpitaux sont exemptés de la TVA;
- la Confédération rembourse l'impôt sur les huiles minérales pour les carburants utilisés à des fins forestières ou agricoles.

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

Cependant, les subventions accordées par le biais des recettes présentent également des inconvénients majeurs. L'un de ces principaux inconvénients tient au fait que leur montant peut, au mieux, être calculé sur la base d'estimations. En tant que subventions tacites, elles échappent au contrôle du Parlement dans le cadre du processus budgétaire. Elles contreviennent ainsi non seulement aux principes légaux de la transparence et de l'universalité, mais encore au principe du produit brut et conduisent, de la sorte, à une sous-évaluation de la quote-part de l'Etat. Au final, les subventions octroyées par le biais des recettes peuvent se muer, imperceptiblement, en un système de saupoudrage. Les allègements fiscaux posent problème lorsqu'ils portent atteinte au principe constitutionnel de l'imposition selon la capacité économique. En particulier dans le cadre des impôts progressifs sur le revenu, les allègements bénéficient davantage aux personnes à revenu élevé qu'aux personnes à bas revenu. Il est en outre difficile, pour les pouvoirs publics, d'exercer une influence sur la tâche ou l'activité soutenue, car il n'est pas possible d'assortir les allègements fiscaux de réserves et de conditions. Cela se traduit par des effets d'aubaine plus

importants que dans le cas des subventions (efficacité et efficacité moindres). Voilà pourquoi la loi sur les subventions prescrit de renoncer, en principe, aux aides financières versées sous la forme d'allègements fiscaux.

Dans son rapport du 2 février 2011 intitulé «Quels sont les allègements fiscaux accordés par la Confédération?», l'Administration fédérale des contributions (AFC) relève que le système fiscal suisse comprend de nombreux types d'allègements fiscaux sur le plan fédéral. Suivant la définition utilisée, le nombre de ces allègements fiscaux oscille entre 135 et 141. En fonction de la méthode de calcul utilisée, le montant des pertes fiscales subies se situe entre 21 et 25 milliards, même si un grand nombre des allègements fiscaux n'a pas (encore) pu être chiffré.

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

### 9.3 Dépenses liées

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

Les dépenses sont liées lorsque la Constitution ou des lois prévoient des affectations obligatoires concrètes de recettes (par ex. les parts des cantons à l'impôt fédéral direct) ou encore des

montants fixes ou des quotes-parts de dépenses pour des subventions (par ex. les contributions aux assurances sociales). D'autres dépenses liées résultent également d'engagements contractuels (par ex. les contributions à des organisations internationales). Enfin, les dépenses dont l'évolution est liée à des facteurs d'influence exogènes ne peuvent pas être influencées (par ex. les pertes sur débiteurs).

#### 9.3.1 Dépenses fortement liées

Une analyse des dépenses liées inscrites au budget 2016 montre que 56 % des dépenses de la Confédération (env. 38 mrd) sont fortement liées. Plus de 90 % de ces dépenses sont imputables aux trois groupes de tâches «Prévoyance sociale», «Finances et impôts» et «Trafic».

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

Calculs établis sur la base du budget 2016

Dépenses fortement liées		Dépenses faiblement liées	
56,3%		43,7%	
<b>Prévoyance sociale</b>	<b>32,1%</b>	<b>Dépenses de personnel (sans A&amp;T)</b>	<b>7,8 %</b>
Contributions fédérales aux assurances sociales	25,0 %	dont dépenses de personnel de l'armée	2,1 %
Parts des assurances sociales dans les recettes de la Conf.	5,7 %	<b>Dépenses biens/serv. et exploit. (sans pertes sur débiteurs ni A&amp;T)</b>	<b>5,8 %</b>
Migration (Aide sociale: demandeurs d'asile, personnes admises à titre provisoire et réfugiés)	1,4 %	dont charges biens/serv./exploit. de l'armée	2,3 %
<b>Finances et impôts</b>	<b>13,9%</b>	<b>Dépenses d'armement</b>	<b>1,5 %</b>
Parts cantonales dans les recettes de la Conf.	6,5 %	<b>Autres subventions et domaine propre</b>	<b>28,5 %</b>
Dépenses financières (en particulier intérêts)	2,2 %	dont:	
Péréquation financière	4,8 %	Formation et recherche	9,7%
Pertes sur débiteurs	0,3 %	Trafic	6,6%
<b>Trafic</b>	<b>6,0%</b>	Agriculture	4,7%
Apport au fonds d'infrastructure ferroviaire (sans la part RPLP)	5,5 %	Relations avec l'étranger	3,7%
Part cantonale de l'impôt sur les huiles minérales	0,5 %	Autres groupes de tâches	3,9%
<b>Autres dépenses fortement liées</b>	<b>4,4%</b>		
Autorités et tribunaux (A&T)	0,6 %		
Contributions obligatoires organisations internat.	0,9 %		
Redistribution et utilisation des taxes d'incitation	1,6 %		
Dépenses fortement liées restantes	1,3 %		



### Prévoyance sociale

Les dépenses liées dans le domaine de la prévoyance sociale proviennent, en premier lieu, des contributions de la Confédération prévues par la loi et destinées aux assurances sociales ou aux cantons (par ex. réduction individuelle des primes et domaine de l'asile) ainsi que d'affectations obligatoires des recettes de la Confédération:

- *Contributions de la Confédération aux assurances sociales (16,8 mrd)*: le volume de ces dépenses est fixé dans les lois de chaque assurance sociale. Il se calcule sur la base de valeurs exogènes non prévisibles ou seulement partiellement prévisibles par la Confédération, et peut donc être influencé uniquement dans le cadre de réformes du système. La Confédération verse les contributions suivantes aux assurances sociales: contribution à l'AVS (19,55 % des dépenses totales), contribution à l'AI (liée à l'évolution du produit de la TVA), prestations complémentaires AVS et AI (5/8 des coûts de couverture des besoins vitaux), réduction individuelle de primes (7,5 % des coûts bruts de l'assurance-maladie obligatoire), allocations familiales dans l'agriculture (2/3 des coûts non couverts), AC (0,159 % de la masse salariale assurée), assurance militaire (dépenses de l'assurance non couvertes par les primes encaissées).
- *Affectations obligatoires des recettes de la Confédération (3,8 mrd)*: point de TVA en faveur de l'AVS, impôt sur les maisons de jeu en faveur de l'AVS et supplément de TVA pour l'AI limité dans le temps. La réforme Prévoyance vieillesse 2020 prévoit un relèvement de la TVA en faveur de l'AVS.
- *Contributions de la Confédération aux coûts des cantons dans le domaine de l'asile (0,9 mrd)*: elles dépendent du nombre de demandeurs d'asile, de personnes admises à titre provisoire et de réfugiés reconnus.

### Finances et impôts

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

- *Parts des cantons aux recettes fédérales (4,4 mrd)*: impôt fédéral direct (17 % des revenus bruts, augmentation prévue dans le cadre de la troisième réforme de l'imposition des entreprises), impôt anticipé (10 % du bénéfice net), RPLP (1/3 du bénéfice net), taxe d'exemption de l'obligation de servir (20 % à titre de commission de perception).
- *Péréquation financière (3,2 mrd)*: le volume des contributions de la Confédération aux instruments de péréquation (péréquation des ressources, compensation des charges, compensation des cas de rigueur) est fixé par l'Assemblée fédérale chaque fois pour une durée de quatre ans. Les contributions sont adaptées à partir de la deuxième année sur la base d'une méthode de calcul prédéfinie et ne peuvent donc plus être influencées par le Parlement.
- *Gestion de la dette (y c. acquisition de fonds, 1,5 mrd)*: tributaire des besoins financiers de la Confédération ainsi que de l'évolution des taux d'intérêt sur les marchés financiers, le montant de ces dépenses ne peut être influencé qu'indirectement. Seule une réduction durable de la dette de la Confédération peut générer une diminution substantielle des charges financières.
- *Pertes sur débiteurs (0,2 mrd)*: elles proviennent en premier lieu de la TVA, de la RPLP et des droits de douane. Leur volume ne peut pas être influencé.

### Trafic

Naguère, la plupart des dépenses pour le trafic étaient encore faiblement liées. Seule la part des cantons aux recettes de l'impôt sur les huiles minérales entrait dans la catégorie des dépenses fortement liées (10 % du produit de l'impôt affecté à des tâches liées au trafic routier; B 2016: 0,4 mrd), de même que la plus grande part de l'apport au fonds FTP. En 2016, le fonds d'infrastructure ferroviaire (FIF) remplacera le fonds FTP. La marge de manœuvre financière dans le domaine du trafic sera ainsi réduite, étant donné que l'apport au FIF (B 2016: 4,6 mrd) est défini dans la Constitution et dans la loi. Seule la part destinée à la RPLP (B 2016: 0,9 mrd) crée une certaine marge de manœuvre à court terme. Il est en effet possible d'attribuer au fonds un montant inférieur aux deux tiers prévus du bénéfice net de la RPLP.

Du fait de l'introduction prévue du fonds pour les routes nationales et le trafic d'agglomération (FORTA), la part des dépenses liées augmentera encore dans le domaine du trafic à partir de 2018, puisque le volume des apports dans le FORTA et le FIF sera défini dans la Constitution et dans la loi. Des coupes ne seront possibles que dans le cadre d'importants programmes d'économies.

### Autres dépenses fortement liées

Les dépenses fortement liées sont également présentes dans les domaines suivants:

- *Dépenses relatives aux autorités et aux tribunaux (0,4 mrd)*: eu égard à la séparation des pouvoirs, le Conseil fédéral ne peut pas influencer sur les dépenses du législatif (y c. du Contrôle fédéral des finances), des tribunaux fédéraux et du Ministère public de la Confédération.
- *Contributions obligatoires à des organisations internationales (0,6 mrd)*: le montant des contributions des membres se conforme aux clés de répartition de chaque organisation; ces contributions sont généralement calculées sur la base de facteurs exogènes (PIB, nombre d'habitants, etc.).

- *Redistribution et utilisation de taxes d'incitation (1,1 mrd)*: les taxes d'incitation CO<sub>2</sub> et COV sont de simples comptes de passage pour les finances fédérales. Les recettes sont redistribuées à la population et à l'économie; une partie des recettes provenant de la taxe CO<sub>2</sub> doit être utilisée à d'autres fins (notamment pour le Programme Bâtiments). A partir de 2017, les rétributions provenant du supplément sur les coûts de transport de l'électricité ainsi que les apports versés dans le fonds correspondant seront intégrés dans les finances fédérales, ce qui entraînera une augmentation supplémentaire des dépenses fortement liées.
- *Autres dépenses fortement liées (0,9 mrd)*: il s'agit des différentes contributions accordées à des tiers, lesquelles sont fixées dans une loi (par ex. les suppléments accordés à l'économie laitière, l'encouragement indirect de la presse) ou qui ne peuvent être influencées car liées à des engagements contractuels (contribution à l'élargissement de l'UE), ainsi que les contributions aux loyers des unités de la Confédération devenues autonomes et occupant des immeubles appartenant à la Confédération.

### 9.3.2 Dépenses faiblement liées

Environ 44 % des dépenses de la Confédération inscrites au budget 2016 (29 mrd) sont faiblement liées. Le volume de ces dépenses n'est défini ni dans la Constitution, ni dans une loi, et il ne dépend pas (uniquement) de facteurs exogènes ne pouvant pas être contrôlés par la Confédération. Toutefois, il peut y avoir ici aussi des dépenses liées, principalement sur la base d'obligations contractuelles, propres à empêcher une importante coupe à court terme ou l'abandon immédiat d'une dépense dans le cadre d'un processus budgétaire.

Près de deux tiers des dépenses faiblement liées sont générés par des groupes de tâches contrôlés par d'importants arrêtés de financement pluriannuels, à savoir notamment la majorité des dépenses dans les domaines de la formation et

de la recherche, de l'agriculture, également les dépenses liées à la coopération internationale (aide au développement), les dépenses de l'armée, les indemnités du transport régional des voyageurs et les dépenses dans le domaine de la culture (voir ch. 10.2). Le Conseil fédéral et le Parlement ont, tous les quatre ans, la possibilité d'établir des priorités budgétaires dans et entre ces domaines. Inversement, la marge de manœuvre pour les adaptations ou les changements de priorités pendant la période couverte par les arrêtés est plutôt restreinte.

Il s'agit également de la majorité des dépenses consacrées aux routes nationales (jusqu'à l'introduction du FORTA), à savoir les apports au fonds d'infrastructure, les charges propres (charges de personnel, de biens et services et d'exploitation), les charges d'armement et les investissements de l'administration dans les dépenses faiblement liées. Sur la base des obligations du droit du travail de la Confédération (notamment délais de congé, plans sociaux), aucune diminution substantielle des charges ne peut être entreprise à court terme dans le domaine du personnel. Dans ce domaine, les allègements budgétaires importants présupposent des réformes de l'administration ou l'abandon de tâches, mesures dont la mise en œuvre exige un certain temps.

Lors de l'analyse des dépenses liées, il faut également tenir compte de la structure fédérale de l'Etat suisse. Il en résulte que la Confédération et les cantons sont responsables ensemble de l'accomplissement des tâches pour de nombreux domaines: dans le cadre de ces tâches communes, ces dépenses faiblement liées sont redistribués aux cantons pour un montant de près de 5 milliards. On peut mentionner en particulier les groupes de tâches «Formation et recherche» (financement des universités cantonales et des hautes écoles spécialisées, formation professionnelle), «Trafic» (indemnité du transport régional des voyageurs, routes principales), «Protection de l'environnement et aménagement du territoire» ainsi que «Santé». Comme la Confédération peut

difficilement se retirer unilatéralement de l'accomplissement commun des tâches, la souplesse disponible dans le cadre des tâches assumées en commun est relativement faible.

### 9.3.3 Conséquences des dépenses liées

La part des dépenses fortement liées s'est constamment accrue ces dernières années et a entre-temps nettement dépassé 50 %. Ainsi, la marge de manœuvre pour les priorités budgétaires sur le court terme (coupes, augmentations, reprise de nouvelles tâches) s'est réduite. Or cette évolution se poursuit. Ainsi, la part des dépenses fortement liées dépassera 60 % à la fin de la législature 2015–2019, du fait de différents projets principalement financés par des recettes supplémentaires leur étant affectées (notamment réforme Prévoyance vieillesse, fonds alimenté par le supplément sur le réseau, FIF).

Dans le cadre de la gestion budgétaire, il convient de prêter une attention particulière aux dépenses liées qui sont à la fois générées par des dépenses (minimales) définies dans la loi, mais ne tiennent pas compte du développement de l'économie nationale ou des recettes de la Confédération. Sous le régime du frein à l'endettement, ce type de dépenses liées risque d'évincer du budget d'autres dépenses, moins fortement liées mais tout de même importantes. Si des coupes s'avèrent nécessaires en vue de respecter le frein à l'endettement, les parts des dépenses fortement liées ne peuvent pas être incluses à court terme dans les réductions. Cela entraîne forcément des coupes disproportionnées dans les autres parties du budget moins fortement liées. Sont concernés en premier lieu les domaines favorisant la croissance, comme la formation et la recherche, ainsi que des groupes de tâches comme la défense nationale ou l'agriculture. En revanche, les dépenses liées sont moins problématiques du point de vue de la gestion budgétaire lorsqu'elles proviennent d'affectations obligatoires de recettes ou de l'association d'une contribution à l'évolution des recettes ou de l'économie: dans ce cas, un recul des recettes s'accompagne d'un recul des

dépenses, de telle sorte que le danger que des dépenses moins fortement liées soient évincées du budget est dans une large mesure amoindri. Eu égard à l'accomplissement des tâches économiques, toutes les formes de dépenses liées découlant d'une loi présentent toutefois certains dangers. Des contributions garanties par la loi peuvent ainsi se révéler inefficaces ou mener à une surproduction de prestations étatiques. Par

conséquent, les dépenses liées découlant d'une loi doivent régulièrement être contrôlées – par ex. dans le cadre d'un réexamen des tâches ou des subventions – et, si nécessaire, être adaptées en conséquence. Afin de prévenir l'éviction des dépenses faiblement liées, des priorités budgétaires et des réformes structurelles seront nécessaires au cours des prochaines années, notamment dans le domaine des assurances sociales.

# 10 Gestion des dépenses et des charges

## 10.1 Types de crédits

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

### 10.1.1 Crédits budgétaires

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

Le *crédit global* (appelé *crédit de programme* à partir du 1.1.2016) est un crédit budgétaire dont l'affectation n'est définie qu'en termes généraux. Cet instrument est utilisé en particulier dans les cas où les besoins financiers des unités administratives s'avèrent difficiles à budgétiser, car entourés de grandes incertitudes, par exemple dans le domaine du personnel (mesures salariales avant autorisation par le Parlement) ou pour des projets informatiques. La budgétisation centralisée permet d'accroître la marge de manœuvre disponible en matière d'utilisation et de répartition des crédits. La *cession de crédit* est l'attribution à certaines unités administratives, par le Conseil fédéral (ou un département), de crédits partiels à faire valoir sur un crédit global ou un crédit de programme.

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

Le *crédit supplémentaire* est un crédit budgétaire autorisé ultérieurement au vote du budget. Il doit être sollicité au Parlement dans les cas où une charge ou une dépense d'investissement est inévitable et où aucun crédit budgétaire suffisant n'est disponible à cet effet. Il n'est pas nécessaire de demander un crédit supplémentaire pour les parts de tiers, non budgétisées, à certaines recettes, les apports à des fonds provenant de recettes affectées ainsi que pour les amortissements, les réévaluations et les provisions non budgétisés. Le crédit supplémentaire sera dûment justifié dans la demande. Il importe d'indiquer que le besoin financier en question ne pouvait être prévu à temps, qu'un retard du versement requis entraînerait de graves inconvénients et qu'il n'est, par conséquent, pas possible d'attendre jusqu'au prochain budget. On distingue les crédits supplémentaires suivants:

- Le *crédit supplémentaire ordinaire*: ce supplément est ouvert par les Chambres fédérales avec le premier (session d'été) ou le deuxième supplément budgétaire (session d'hiver).
- Le *crédit supplémentaire provisoire*: les paiements urgents sont décidés par le Conseil fédéral avec l'assentiment de la Délégation des finances (crédit provisoire). Cet instrument doit être réservé aux cas où aucun ajournement n'est possible.

- Le *dépassement de crédit*: il s'agit d'un crédit supplémentaire provisoire que le Conseil fédéral est amené à octroyer après l'adoption du message sur le second supplément au budget. Normalement, les dépassements de crédits sont à éviter. Cela n'est toutefois pas toujours possible, notamment en cas de pertes de change ou d'opérations de régularisations de passifs, qui n'apparaissent qu'au moment de la clôture du compte. Des dépassements de crédits peuvent être requis dans le cas de la dissolution de réserves issues d'enveloppes budgétaires ou d'une réduction de la circulation monétaire. Pour les montants de plus de 5 millions, le dépassement de crédit doit être approuvé par la Délégation des finances.
- Le *report de crédit*: il s'agit d'un supplément ordinaire permettant de poursuivre certains projets, travaux ou activités, lorsque le crédit budgétaire autorisé l'année précédente n'a pas été utilisé ou ne l'a été qu'en partie. Le Conseil fédéral peut décider de procéder à des reports de crédits d'une année sur l'autre. Pour qu'une telle mesure puisse être prise, il faut que le solde de crédit résulte d'un retard dans l'avancement du projet concerné. La part de crédit reportée ne peut être utilisée, l'année suivante, que pour le projet en question. Le Conseil fédéral est tenu de présenter un rapport sur les reports de crédits dans les messages sur les crédits supplémentaires ou, lorsque cela n'est pas possible, dans le compte d'Etat.

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

### 10.1.2 Crédits d'engagement et plafonds des dépenses

#### Crédit d'engagement

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

- les projets de construction et l'achat d'immeubles;
- la location d'immeubles de longue durée ayant une portée financière considérable;
- les programmes de développement et d'acquisition;
- l'octroi de subventions qui ne seront versées qu'au cours d'exercices ultérieurs;
- l'octroi de cautions ou d'autres garanties.

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

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

lorsque, dans le cas d'espèce, les coûts totaux sont inférieurs à 10 millions et pour l'engagement de personnel.

Suivant leur importance, les crédits d'engagement sont soumis aux Chambres fédérales soit en vertu d'un message spécial, soit dans le cadre des arrêtés concernant le budget ou ses suppléments. En vertu de l'ordonnance de l'Assemblée fédérale du 18 juin 2004 concernant la soumission des demandes de crédits d'engagement destinés à l'acquisition de biens-fonds ou à des constructions (RS 611.051), les demandes de crédits d'engagement pour des biens-fonds ou des constructions, à l'exception des demandes relevant du domaine des EPF, doivent être soumises par le biais d'un message spécial comprenant des explications pour chaque projet, lorsque la dépense globale, qui sera vraisemblablement à la charge de la Confédération, excède 10 millions par projet. L'instrument du crédit d'engagement est utilisé exclusivement dans le cas d'engagements envers des tiers externes. Ainsi, les prestations fournies au sein de l'administration ne font pas l'objet de crédits d'engagement. Le crédit d'engagement ne vaut pas autorisation de dépenses; les crédits de paiement requis doivent être sollicités chaque année et approuvés par le Parlement.

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

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

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

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

#### Plafonds des dépenses

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

## 10.2 Harmonisation entre les arrêtés financiers pluriannuels et le programme (plan financier) de la législature

Le ch. 9.3 montre que près de 60 % des dépenses de la Confédération sont fortement liées. Il n'existe que peu d'arrêtés financiers pluriannuels portant sur ces dépenses fortement liées (crédits d'engagement et plafonds des dépenses), car le montant de ces dépenses est largement prescrit par la loi ou des facteurs exogènes. En revanche, une certaine marge de manœuvre est disponible pour la fixation du montant des dépenses faiblement liées. Afin d'assurer une certaine sécurité de la planification tout en contenant l'évolution des dépenses à moyen terme, deux tiers environ des dépenses faiblement liées (soit un quart environ des dépenses totales) sont gérées par le biais d'arrêtés financiers pluriannuels.

Compte tenu du rôle joué par les arrêtés financiers, il importe que ceux-ci soient coordonnés aussi précisément que possible avec les possibilités budgétaires et les objectifs poursuivis par la Confédération. C'est pourquoi l'art. 7 de l'ordonnance sur les finances de la Confédération dispose que les arrêtés financiers pluriannuels et périodiques de grande portée doivent être soumis au Parlement peu après le message sur le programme de la législature. Cette procédure permet de s'assurer que, après les élections fédérales, les priorités politiques puissent être fixées par les nouveaux élus.

Sont ainsi coordonnés les arrêtés financiers qui sont renouvelés à un rythme pluriannuel, qui portent sur un volume d'au moins 500 millions et sont foncièrement maniables du point de vue de leur montant et de leur périodicité. En font notamment partie:

- les crédits d'engagement et les plafonds des dépenses dans le domaine de la formation, de la recherche et de l'innovation (message FRI);
- les plafonds des dépenses de l'armée;
- les plafonds des dépenses de l'agriculture;
- les crédits d'engagement destinés à la coopération internationale;
- les crédits d'engagement pour le transport régional des voyageurs et
- les crédits d'engagement et les plafonds de dépenses dans le domaine de l'encouragement de la culture (message sur l'encouragement de la culture à partir de 2021).

L'harmonisation du programme de la législature et des objets financiers pluriannuels s'effectue au cours d'une procédure parallèle: le Conseil fédéral planifie les objets financiers importants durant la quatrième année de la législature, c'est-à-dire, pour une large part, en même temps que le programme de la législature et en accord avec ce dernier. Les messages concernant les projets de financement sont soumis au Parlement peu après celui portant sur le programme de la législature, en règle générale dans un délai de deux mois. L'examen par l'Assemblée fédérale peut, de cette manière, débiter lors de la session d'été de la première année de la législature (examen par le premier conseil) et se terminer lors de la session d'hiver qui suit. La période de subventionnement débute la deuxième année de la législature.



### 10.3 Pilotage des prestations et des résultats lors des processus budgétaires et de la planification financière

Outre ses compétences dans le pilotage des dépenses et des ressources, le Parlement dispose également d'instruments lui permettant d'influencer directement, dans le cadre de l'élaboration du budget et de la planification financière, les prestations et les résultats escomptés. Cette gestion axée sur les objectifs et les résultats est renforcée par l'introduction du nouveau modèle de gestion de l'administration fédérale (NMG).

Le NMG a été adopté par l'Assemblée fédérale le 26 septembre 2014. Il s'agit d'un modèle de gestion uniforme axé sur les objectifs et les résultats. Il remplacera l'actuel système de pilotage dual comportant un pilotage traditionnel des ressources dans 57 unités administratives et un pilotage axé sur les prestations dans 20 unités soumises aux principes de la gestion par mandat de prestations et enveloppe budgétaire (GMEB). Lors de l'élaboration du budget et de la planification financière, il permettra de présenter de manière transparente une vue d'ensemble des prestations et des résultats attendus, ainsi que les ressources financières nécessaires. Le NMG sera appliqué pour la première fois dans le cadre du budget 2017 avec un *plan intégré des tâches et des finances 2018–2020* (budget assorti d'un PITF).

#### Système basé sur les groupes de prestations

Le NMG repose sur le catalogue des prestations de l'ensemble des unités administratives: un *groupe de prestations* rassemble les prestations d'une unité administrative qui sont fournies à l'extérieur et qui forment une unité matérielle en raison de leur orientation et de leur objectif à l'intérieur d'un domaine politique ou d'un groupe de tâches. Les groupes de prestations seront présentés dans le budget assorti d'un PITF de la manière suivante:

- Le *mandat de base* comprend un résumé des mandats légaux d'un domaine d'activité. Il décrit quelles prestations sont fournies, à quel(s) groupe(s) cible(s) elles sont destinées et quels sont les effets souhaités sur la société, l'environnement et l'économie.
- Les *charges et les revenus* ainsi que les *investissements* donnent des renseignements sur la part des charges et des revenus de fonctionnement destinés au groupe de prestations.
- Le *commentaire concernant l'évolution des charges et des revenus* expose les évolutions financières et matérielles dans les groupes de prestations en les rattachant les unes aux autres.
- Les *objectifs de prestations et de résultats assortis d'indicateurs et les valeurs cibles* illustrent l'évolution en terme de contenu d'un groupe de prestations: en général, les objectifs à atteindre sont exprimés par des valeurs mesurables; la valeur cible prévue pour chaque année permet de déterminer ensuite si un objectif est atteint et à quel moment. Dans le compte d'Etat, les écarts avec le budget sont brièvement commentés.
- Les *informations contextuelles* comprennent, d'une part, des facteurs exogènes ayant une incidence sur la fourniture des prestations (notamment les coûts) et, d'autre part, des indications concernant les prestations fournies et les conséquences observées.

Les quelque 120 groupes de prestations (de service) de l'administration fédérale sont constitués de telle sorte que le pilotage soit aisé tant pour les décideurs politiques que pour les cadres responsables de la conduite opérationnelle de l'administration.

### Introduction généralisée des enveloppes budgétaires

Le deuxième élément constitutif du NMG est le rassemblement des charges et des revenus de fonctionnement de toutes les unités administratives dans deux *enveloppes budgétaires accordées au domaine propre*. Les charges de transfert et les charges financières, notamment, sont exclues des enveloppes budgétaires. Les unités administratives présentant des dépenses et des recettes d'investissement élevées, telles que l'Office fédéral des routes (OFROU) ou l'Office fédéral des constructions et de la logistique (OFCL), disposent chacune d'une enveloppe budgétaire supplémentaire pour les investissements. Des crédits hors enveloppes budgétaires peuvent être approuvés pour financer des mesures ou des projets importants (art. 30a LFC).

Outre l'enveloppe budgétaire, d'autres instruments d'incitation permettent d'accroître la marge de manœuvre opérationnelle dans le domaine propre et favorisent l'utilisation ciblée des ressources financières, afin de continuer à améliorer l'efficacité, la rentabilité et l'efficience de l'administration fédérale:

- *Constitution de réserves*: il est possible de constituer des réserves affectées à un objectif précis lors de retard dans la réalisation d'un projet; celles-ci pourront être dissoutes pendant l'exercice budgétaire suivant, lors de la réalisation dudit projet. Lorsque la conjoncture s'améliore ou que les prestations génèrent davantage de revenus, il convient de constituer des réserves générales qui pourront être dissoutes plus tard pour financer les tâches figurant dans le mandat de base. Les réserves générales et les réserves affectées doivent être sollicitées par l'administration et approuvées par le Parlement.
- *Dépassement de crédit en cas de revenus supplémentaires et de dissolution de réserves*: les unités administratives peuvent dépasser les charges de fonctionnement ou les dépenses d'investissement autorisées figurant dans l'enveloppe budgétaire pour autant qu'elles couvrent ce dépassement en cours d'exercice par des revenus supplémentaires dus aux prestations ou qu'elles dissolvent des réserves constituées. Les dépassements de crédit doivent être soumis à l'Assemblée fédérale en même temps que le compte d'Etat en vue d'une approbation après coup.

### Pilotage étendu pour le Parlement

Le budget assorti d'un PITF contient des informations sur les prestations et les résultats escomptés d'un groupe de prestations qui ont pour but premier d'informer le Parlement: sur cette base, celui-ci est mieux à même d'évaluer le ou les montants demandés pour chaque enveloppe budgétaire. De plus, ce budget lui donne la possibilité d'exercer une influence ciblée sur l'évolution à court et moyen terme du catalogue de prestations de l'administration fédérale. Si nécessaire, le Parlement peut agir de manière ciblée sur les objectifs des groupes de prestations ainsi que sur l'utilisation de l'enveloppe budgétaire:

- Par une *décision concernant le cadre financier*, il peut modifier tant le contenu (objectifs, indicateurs, valeurs cibles) que les ressources à disposition (charges, revenus, dépenses et produits d'investissement) de chaque groupe de prestations (art. 29, al. 2, LFC).
- Par une *décision sur les conditions-cadres de l'utilisation du crédit*, le Parlement peut modifier l'utilisation des ressources d'une enveloppe budgétaire (charges de personnel, de conseil et charges informatiques) dans chaque unité administrative (art. 25, al. 3, LParl).

- L'arrêté fédéral simple sur le PITF peut être complété par des *mandats demandant la modification du plan financier*. En règle général, le Conseil fédéral donne suite dans le budget suivant (art. 143, al. 4, LParl).

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

En fin de compte, les objectifs assortis d'indicateurs, de valeurs cibles et de valeurs actuelles des groupes de prestations indiqués dans le budget avec PITF profitent également à la gestion et au pilotage interne: ils constituent une partie intégrante, avec le calendrier et les étapes du projet, de la convention de prestations (convention d'objectifs) conclue à la fin de chaque année entre le chef du département et le directeur de l'office et peuvent être complétés selon les besoins du département et de ses unités administratives.

#### Informations complémentaires

- Message sur le développement de la gestion administrative axée sur les objectifs et les résultats; nouveau modèle de gestion de l'administration fédérale (NMG), FF 2014 741
- Programme d'apprentissage en ligne sur le NMG: [www.efv.admin.ch](http://www.efv.admin.ch) > Thèmes > Nouveau modèle de gestion NMG

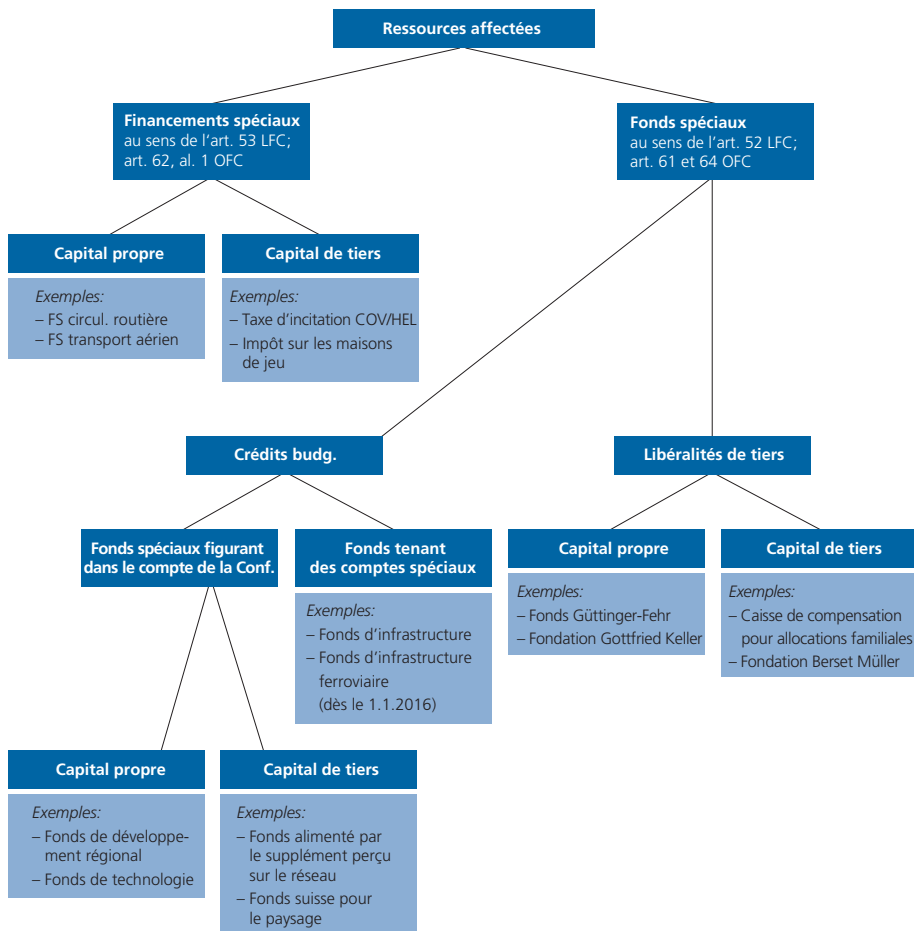
### Instruments du Parlement pour la gestion des prestations

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

## 10.4 Financements spéciaux et fonds spéciaux

Les financements spéciaux et les fonds spéciaux constituent des instruments permettant d'affecter des moyens financiers à une tâche spécifique.

### Typologie des financements et fonds spéciaux



#### Inscription sous les capitaux propres ou sous les capitaux de tiers

Les avoirs des financements et des fonds spéciaux sont inscrits au bilan sous les capitaux de tiers si aucune marge de manœuvre n'est disponible en ce qui concerne la manière et le moment de l'utilisation de ces fonds. Dans le cas contraire, ils sont inscrits au bilan sous les capitaux propres.

Du point de vue de la politique budgétaire, les financements spéciaux et les fonds spéciaux ne doivent être envisagés qu'avec une grande retenue, du fait de leur nature plus complexe et donc moins transparente que les financements traditionnels. Il n'existe toutefois pas de règles claires pour savoir quand des modèles de financement spéciaux se justifient. Il faut toujours se prononcer dans un cas d'espèce, en tenant compte des avantages et des inconvénients qu'ils présentent.

#### 10.4.1 Financements spéciaux

On est en présence de financements spéciaux lorsque des recettes sont totalement ou partiellement affectées à l'accomplissement de certaines tâches, par exemple dans le domaine de la circulation routière ou du trafic aérien (notamment impôt sur les huiles minérales, redevance pour l'utilisation des routes nationales). Les taxes d'incitation, comme la taxe CO<sub>2</sub>, en font également partie. L'affectation obligatoire de recettes ou la création d'un financement spécial requièrent une base légale spéciale; l'art. 53 LFC pose un principe général qui n'est pas suffisant.

Ces affectations de recettes se justifient, par exemple, par le renforcement du principe de causalité ou par le fait qu'il est plus facile de rallier des majorités politiques lorsque les revenus sont affectés à une tâche spécifique. A l'inverse, ces affectations obligatoires présentent également d'importants inconvénients. Elles restreignent la marge de manœuvre en matière budgétaire. Elles présentent, en outre, le risque que des moyens soient utilisés de manière inefficace, étant donné que les flux de fonds dépendent des recettes et pas des besoins réels. Par conséquent, les financements spéciaux doivent être régulièrement contrôlés.

Les recettes et les dépenses des financements spéciaux figurent dans le budget et dans le compte d'Etat. Les recettes des financements spéciaux font partie des recettes totales de la Confédération, et des crédits budgétaires doivent être sollicités chaque année pour les dépenses couvertes par les financements spéciaux.

#### 10.4.2 Fonds spéciaux

Les fonds spéciaux sont des fonds

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

Le fonds d'infrastructure ferroviaire, le fonds alimenté par le supplément sur le réseau, le fonds de développement régional et la fondation Gottfried Keller sont tous des fonds spéciaux. La création d'un fonds spécial alimenté par des crédits budgétaires nécessite une base légale spécifique.

Les fonds spéciaux sont également conçus pour faire face à des pics d'investissement ou, par exemple dans le domaine de l'infrastructure, lorsqu'il s'agit d'instaurer une situation de compétition entre les dépenses requises pour de nouvelles constructions et les dépenses d'exploitation. Les inconvénients des fonds spéciaux sont pour la plupart les mêmes que ceux des financements spéciaux. Ils créent en particulier des budgets parallèles qui compliquent le pilotage global du budget.

Les charges, les revenus et les investissements des fonds spéciaux n'apparaissent en principe pas dans le budget ni dans le compte de la Confédération. Pour les fonds substantiels, comme le fonds d'infrastructure ferroviaire ou le fonds d'infrastructure, des comptes spéciaux sont publiés conjointement avec le budget et le compte d'Etat. Il convient de procéder de la sorte notamment lorsqu'une certaine marge de manœuvre existe en matière d'utilisation des fonds. Le budget et le compte d'Etat présentent uniquement les apports aux fonds spéciaux alimentés par la Confédération.

### 10.5 Frein aux dépenses

Ancré dans la Constitution, le frein aux dépenses est utilisé pour maintenir la discipline budgétaire dans le processus législatif ordinaire. Il prévoit que les nouvelles dispositions relatives aux subventions et les nouveaux arrêtés financiers (crédits d'engagement et plafonds de dépenses), s'ils entraînent de nouvelles dépenses uniques de plus de 20 millions ou de nouvelles dépenses périodiques de plus de 2 millions, soient adoptés à la majorité des membres de chaque conseil (art. 159, al. 3, let. b, Cst.).

Lorsqu'une dépense est considérée comme nouvelle, il faut encore déterminer si elle a un caractère unique ou périodique. Un paiement unique pour une tâche déterminée – soit une dépense unique – ne pose en général pas de problème fondamental. Il est seulement soumis à la règle des 20 millions. La question de la définition se pose, par contre, lorsque des décisions d'octroi de subventions ou des arrêtés en matière de financement déclenchent plusieurs paiements. Lorsque des paiements annuels sont jugés judiciaires et répondent à un besoin de financement à long terme (par ex. contributions à Pro Helvetia ou au Fonds national de la recherche scientifique), ils sont considérés comme périodiques. Dès lors, le montant est soumis au frein aux dépenses s'il

dépasse le seuil des 2 millions. En revanche, si une série de paiements forme un tout, c'est-à-dire si chacun de ces paiements est indispensable à la réalisation d'un projet (constructions) ou à l'acquisition d'un objet (matériel d'armement), on considère que la dépense est unique, même si le paiement est effectué par tranches successives. Dans ce cas, le frein aux dépenses s'applique, indépendamment du montant des différentes tranches, uniquement si le montant total dépasse 20 millions. Dans la pratique, les dépenses périodiques concernent plutôt le domaine des subventions, tandis que les dépenses uniques sont consacrées au domaine propre de la Confédération. En cas de doute, la disposition concernant une subvention ou l'arrêté financier en question doivent être soumis au frein aux dépenses.

Les conséquences directement perceptibles du frein aux dépenses sont plutôt minimes. Depuis son introduction, le frein aux dépenses n'a eu des effets concrets que dans de très rares cas. De manière similaire à un référendum, il joue en premier lieu un rôle préventif: les exigences élevées requises pour l'approbation de nouvelles dépenses conduisent, en pratique, à ce que les ressources soient utilisées avec modération dès l'élaboration de nouveaux projets de loi et arrêtés de financement.

### 10.6 Instruments servant à la mise au point du budget

Depuis l'introduction du frein à l'endettement, la Suisse dispose, au niveau fédéral, d'un instrument de gestion de la politique budgétaire, qui garantit l'équilibre structurel des finances fédérales. En tenant compte de l'évolution conjoncturelle, le frein à l'endettement fixe à l'avance le cadre dans lequel les dépenses de la Confédération peuvent évoluer (cf. ch. 6). Il ne précise toutefois pas de quelle manière les ressources disponibles doivent être utilisées, ni comment les déficits structurels doivent être épongés. La gestion budgétaire et la répartition des ressources disponibles entre les différentes tâches de la Confédération relèvent ainsi de la responsabilité du Conseil fédéral et du Parlement. La politique budgétaire a pour objectif non seulement de garantir un budget équilibré structurellement, mais aussi de favoriser la croissance et à la prospérité du pays (qualité du budget). Les évolutions indésirables du point de vue structurel telles que le remplacement des dépenses faiblement liées par des dépenses fortement liées doivent être corrigées, et le manque de clarté concernant l'ordre des priorités au niveau budgétaire doit être supprimé.

Préserver la qualité du budget est une tâche permanente du Conseil fédéral et du Parlement. Les objectifs stratégiques visant à maintenir la qualité du budget sont pris en compte grâce à l'établissement régulier des perspectives à moyen terme (8 à 10 ans) et à la fixation des priorités budgétaires (cf. ch. 7.2.1) en fonction de ces perspectives. Ces objectifs doivent également aider la Confédération à mener une politique budgétaire aussi constante que possible en identifiant à temps les déficits budgétaires structurels qui se profilent et en prenant les mesures requises pour y remédier.

Malgré tous les instruments utilisés en matière de planification et de fixation des priorités à moyen terme, des déficits structurels peuvent apparaître à court terme dans le budget fédéral, notamment lorsqu'une baisse inattendue des recettes

se produit ou lorsque de nouveaux projets ou tâches doivent être financés dans le cadre du plafond des dépenses fixé. Le Conseil fédéral et le Parlement disposent, dans ce cas, de divers instruments qui peuvent être utilisés en fonction du volume ou de l'urgence des allègements nécessaires.

#### Blocage des crédits

Depuis 1997, le blocage des crédits est utilisé à intervalles réguliers pour gérer le budget à court terme. Il représente aujourd'hui un instrument important et largement accepté de la politique budgétaire fondée sur une norme. S'il s'avère, au cours des travaux d'élaboration du budget, que des déficits à court terme pouvant aller jusqu'à 500 millions doivent être compensés, le Conseil fédéral a la possibilité de bloquer partiellement les crédits demandés par le biais du budget. Cette mesure ne constitue toutefois qu'une coupe conditionnelle. Les crédits bloqués sont certes bloqués partiellement (à un certain pourcentage), mais ils peuvent également être réapprouvés par le Conseil fédéral dans le cadre de la mise en œuvre du budget.

Le Parlement peut également, en vertu de l'art. 37a LFC, bloquer des crédits dans le cadre de l'arrêté fédéral concernant le budget. Le Conseil fédéral a la possibilité de lever de tels blocages dans le cas de récessions sévères ou en se fondant sur des obligations légales ou contractuelles (art. 37b LFC). En cas de récession, l'approbation de l'Assemblée fédérale est toutefois nécessaire.

Le blocage des crédits n'est valable que durant l'exercice budgétaire concerné. Cependant, les crédits d'engagement et les plafonds des dépenses peuvent également être soumis au blocage. En principe, tous les crédits sont concernés par les mesures de blocage. Toutefois, le Conseil fédéral peut demander des exceptions de manière ciblée dans le cadre du message concernant le budget. Jusqu'à présent, les crédits budgétaires fortement liés ont ainsi régulièrement été exclus

du blocage par le biais de clauses d'exceptions (voir ch. 9.3). De même, le Conseil fédéral ne propose généralement pas de blocage des crédits pour le budget de l'Assemblée fédérale, des Tribunaux fédéraux ou du Contrôle fédéral des finances. La décision de bloquer les crédits destinés à ces unités administratives devrait être prise directement par le Parlement.

Le taux de blocage peut être fixé individuellement, en fonction des objectifs visés en matière d'allègement ou de politique budgétaire. Dans les cas normaux, les blocages de crédits entraînent des allègements budgétaires de l'ordre de 250 à 500 millions, ce qui correspond à un blocage de 1 à 2 % des crédits. Un taux de blocage supérieur serait, en principe, également envisageable, mais à partir d'un taux de 3 %, des corrections concernant l'exécution des tâches et des modifications légales correspondantes deviennent inévitables.

Le blocage des crédits est appliqué proportionnellement: tous les crédits concernés sont réduits d'un même pourcentage. Le grand avantage d'une telle mesure est que celle-ci peut être appliquée très rapidement, soit en quelques jours.

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

### Coupes budgétaires et programmes d'économies

Si les déficits structurels dépassent un montant compris entre 500 et 600 millions et s'étendent sur plusieurs années, les coupes linéaires réalisées à l'aide d'un blocage de crédits ne suffisent plus. D'une part, à partir d'un certain volume d'économies budgétaires, il convient d'examiner la possibilité d'inclure dans le train de mesures les dépenses fortement liées qui ne sont généralement pas affectées par les coupes proportionnelles à court terme, dans le but de préserver la qualité du budget. D'autre part, la mise en œuvre de coupes proportionnelles élevées peut entraîner des charges excessives dans certains domaines de tâches, c'est pourquoi cette procédure est parfois critiquée et qualifiée de «méthode de la tondeuse à gazon». D'où la nécessité de prendre des mesures d'économie plus ciblées lorsque des corrections importantes sont requises sur une longue période. De telles mesures requièrent davantage de temps de préparation que la réalisation de coupes proportionnelles. Par conséquent, un processus en plusieurs étapes a été mis en place au cours des dernières années.

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

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

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



En général, le Conseil fédéral demande aux départements de prendre en considération les facteurs importants susceptibles de favoriser la réussite d'un programme d'économies, notamment le maintien d'un certain équilibre entre les groupes de tâches, mais aussi entre les dépenses de transfert et le domaine propre. Un autre facteur de réussite consiste également à éviter tout report de charges sur les cantons ou les communes.

Au cours de la troisième étape, le Conseil fédéral examine les mesures élaborées par les départements et la Chancellerie fédérale, puis adopte les chiffres correspondants du train de mesures proposé.

La mise en œuvre de la quatrième étape dépend du contenu des mesures. Si le train de mesures adopté se compose de solutions limitées qui ne requièrent aucune modification de la législation, il peut être soumis au Parlement dans le cadre du budget assorti d'un plan intégré des tâches et des finances. Les mesures peuvent alors être mises en œuvre dans les mois qui suivent.

Pour les trains de mesures plus importants, qui nécessitent des modifications de loi, le Conseil fédéral présente un message au Parlement. Le cas échéant, une procédure de consultation doit être lancée au préalable. En général, les projets en question sont des actes modificateurs uniques dans lesquels sont intégrées les modifications de lois souhaitées. Un cas spécial reste la loi fédérale instituant des mesures destinées à améliorer les finances fédérales (RS 611.010), dans laquelle les mesures d'économies sont soumises à l'approbation du Parlement. De telles mesures d'économies regroupent toutes les mesures dont la mise en œuvre serait, en principe, également possible sans modification de la loi. Le fait de regrouper en un projet toutes les mesures proposées présente plusieurs avantages:

- les mesures arrêtées sont plus transparentes, ce qui est particulièrement important pour les bénéficiaires des prestations concernés par les coupes prévues;
- le projet présente un équilibre interne clair;
- un programme décidé au moyen d'une loi dispose d'une plus grande légitimité au niveau politique et d'une plus grande force obligatoire.

Dans un tel cas, la mise en œuvre des mesures d'économies nécessite au moins une année. Depuis l'introduction du frein à l'endettement, quatre programmes d'allègement budgétaire ont été lancés au total, à savoir les programmes d'allègement 2003 et 2004 (PAB 2003, PAB 2004), le programme de consolidation 2012–2013 (PCO 2012/2013) et le programme de consolidation et de réexamen des tâches 2014 (CRT 2014). Un cinquième programme, le programme de stabilisation 2017–2019, était encore en cours de préparation au moment de l'élaboration du présent document.

#### Points faibles des allègements budgétaires à court terme

Dans de nombreux cas, les coupes budgétaires, les programmes d'économies ou les blocages de crédits représentent la seule possibilité de compenser, à court terme, les déséquilibres structurels du budget. Bien qu'efficaces à court terme, de telles mesures présentent toutefois aussi des désavantages considérables. Si le budget se trouve en situation de déséquilibre, il ne suffit pas, à moyen et à long terme, de réduire les contributions de la Confédération ou d'endiguer momentanément leur croissance. Dans ce cas, il serait nettement plus important de procéder à un contrôle général de l'offre des prestations de l'Etat, or une telle démarche est rarement possible faute de temps.

Le principal inconvénient que présentent des mesures d'allégement portant sur le court terme est leur manque systématique d'homogénéité dans le traitement des dépenses liées et non liées. Comme les dépenses liées sont, la plupart du temps, en majeure partie exclues des coupes, sauf dans le cadre de programmes d'économies, les efforts de consolidation se concentrent souvent sur les dépenses moins fortement liées. Ce phénomène a pour effet de favoriser davantage encore le remplacement, non souhaitable, des dépenses non liées par des dépenses liées. Le risque qui en découle est que les investissements dans des groupes de tâches importants pour la croissance et l'emploi (par ex. la formation et recherche, l'infrastructure des transports) subissent des coupes excessives. D'où l'importance de mettre l'accent sur des objectifs à long terme, tels qu'ils sont énoncés dans le profil des priorités budgétaires fixées par le Conseil fédéral (cf. ch. 7.2.1). Il est, en outre, nécessaire de coordonner les arrêtés financiers les plus importants, car il est impossible de soumettre les tâches à un ordre de priorités sans une telle coordination (cf. ch. 10.2).

Un examen périodique des tâches et des prestations de l'Etat peut, en fin de compte, également permettre d'éviter de prendre des programmes d'économies. L'introduction du NMG et le remaniement de l'examen des subventions (cf. ch. 9.2.2) contribueront à l'amélioration des conditions propres à assurer la réussite d'examens réguliers des tâches. D'une part, environ 130 groupes de prestations ont été constitués; ces groupes se fondent en majeure partie sur le portefeuille des tâches, qui a ainsi été affiné. D'autre part, l'examen régulier des tâches pourra désormais être combiné à l'examen des subventions. La combinaison de ces deux examens est requise dans le cas des dépenses de transfert, mais elle implique, compte tenu des capacités de prise de décisions politiques, que les subventions ne soient plus examinées toutes en une seule fois, mais par département. Même s'ils n'ont pas pour objectif principal d'alléger le budget fédéral, les examens des tâches et des subventions peuvent aider à identifier de possibles mesures à prendre dans ce sens.

# 11 Comptes spéciaux

## 11.1 Fonds d'infrastructure ferroviaire

### 11.1.1 Bases légales, structure et compétences

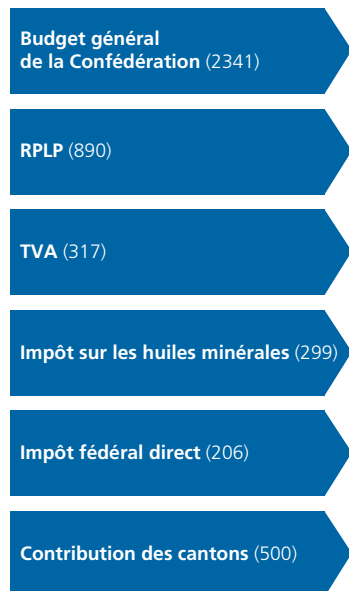
L'art. 87a, al. 2 de la Constitution fédérale (Cst.) dispose que l'infrastructure ferroviaire est financée par un fonds et définit les moyens affectés à ce fonds. D'autres sources de financement temporaire sont mentionnées à l'art. 196, ch. 3, al. 2, et ch. 14, al. 4, Cst. Le mode de fonctionnement et les procédures qui régissent ce fonds

d'infrastructure ferroviaire (FIF) sont fixés dans la loi fédérale sur le fonds de financement de l'infrastructure ferroviaire (LFIF; RS 742.140). Le graphique ci-dessous montre les modalités de fonctionnement du fonds.

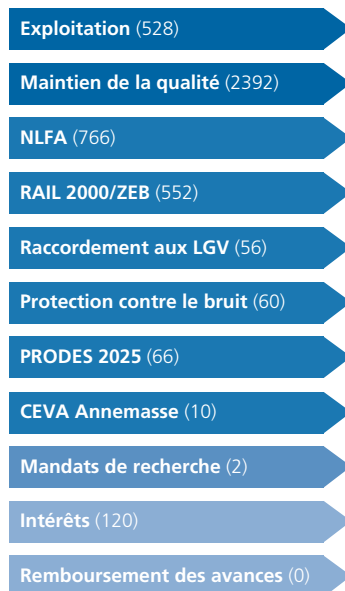
Le FIF est juridiquement dépendant, mais tient sa propre comptabilité. Il comporte un compte de résultats, un compte d'investissement et un bilan.

### Fonds d'infrastructure ferroviaire (montants inscrits au budget 2016 en mio de francs)

#### Apports



#### Prélèvements



Le *compte de résultats* présente, d'une part, les revenus, qui se composent des apports au fonds sous forme de recettes à affectation spéciale, des apports provenant du budget général de la Confédération ainsi que des intérêts actifs sur les prêts. D'autre part, il présente les charges, qui se composent quant à elles des prélèvements pour l'exploitation, des intérêts passifs sur les engagements du fonds et de l'amortissement des actifs.

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

Le *bilan* comprend l'ensemble des actifs et des engagements du FIF.

Les compétences sont réparties comme suit:

- Le Conseil fédéral fixe les montants destinés au fonds (art. 3, al. 1, LFIF). De plus, il présente la planification financière du fonds à l'Assemblée fédérale en même temps que le budget (art. 8, al. 2, LFIF).
- L'Assemblée fédérale fixe chaque année par un arrêté fédéral simple, en même temps que le budget de la Confédération, les ressources consacrées au FIF pour l'exploitation et le maintien ainsi que l'aménagement et les mandats de recherche (art. 4, al. 1, LFIF). C'est également l'Assemblée fédérale qui approuve les comptes du FIF (art. 8, al. 1, LFIF).

### 11.1.2. Fonctionnement et spécificités du fonds d'infrastructure ferroviaire

Les dépenses liées à l'exploitation et à la maintenance («exploitation»), à la rénovation et la modernisation («maintien») ainsi que les dépenses liées à l'aménagement de l'infrastructure ferroviaire sont financées exclusivement par le FIF. Dès fin 2015, celui-ci reprend également les engagements (issus des avances cumulées) du fonds FTP. Afin de rémunérer et de rembourser ces avances, le FIF devra investir 50 % des parts de la RPLP versées et toutes les recettes tirées de l'impôt sur les huiles minérales à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2019 au plus tard (art. 11 LFIF). Le FIF ne peut s'endetter qu'à concurrence des montants octroyés à titre d'avances. Il se dote, à cet effet, d'une réserve appropriée destinée à compenser les fluctuations susceptibles d'affecter le montant des apports (art. 7 LFIF).

Pour couvrir ses dépenses, le FIF sera alimenté par les sources de financement durable suivantes (art. 87a, al. 2 et 3, Cst.; art. 57, al. 1, LCdF):

- deux tiers au plus du produit net de la redevance sur le trafic des poids lourds liée aux prestations (RPLP);
- un pour-mille de TVA;
- 2 % des recettes issues de l'impôt fédéral direct perçu sur le revenu des personnes physiques;
- 2,3 milliards provenant du budget général de la Confédération, montant qui sera adapté à l'évolution du produit intérieur brut réel et du renchérissement (indice du renchérissement de la construction ferroviaire);
- contributions des cantons s'élevant à 500 millions.

En plus, les moyens financiers suivants, limités dans le temps, sont également alloués au FIF (art. 196, ch. 3, al. 2 et ch. 14, al. 4, Cst.):

- un pour-mille de TVA supplémentaire (dès 2018 et jusqu'à 2030 au plus tard);
- 9 % du produit net de l'impôt sur les huiles minérales à affectation obligatoire (jusqu'au remboursement intégral des avances au fonds FTP), mais au maximum 310 millions au niveau des prix de 2014.

Aux termes de l'art. 4, al. 2, LFIF, les prélèvements sur le fonds doivent, en priorité, servir aux besoins liés à l'exploitation et au maintien de l'infrastructure ferroviaire. L'Assemblée fédérale approuve, tous les quatre ans, une enveloppe budgétaire pour ces prélèvements. Dans ce cadre, les objectifs à atteindre et les moyens mis à la disposition des 39 entreprises ferroviaires par la Confédération sont fixés dans des conventions de prestations définies pour quatre ans. Ces entreprises reçoivent annuellement des indemnités afin de compenser, sur la base de leur planification à moyen terme, les frais non couverts provenant de l'exploitation et de l'entretien. Les investissements nécessaires au renouvellement des

installations existantes ne pouvant généralement pas être entièrement financés par les amortissements et les réserves de liquidités disponibles, les conventions de prestations prévoient également des prêts sans intérêt, remboursables sous conditions (art. 51b LCdF; RS 742.101). A partir de 2016, le FIF assumera l'ensemble des coûts, actuellement couverts conjointement par la Confédération et les cantons, liés à l'exploitation et au maintien de l'infrastructure des chemins de fer privés; en contrepartie, les cantons lui verseront une contribution forfaitaire.

L'Assemblée fédérale décide des mesures concernant l'aménagement de l'infrastructure ferroviaire (art. 48c LCdF). Le Parlement approuve, dans le cadre de sa gestion budgétaire, des crédits d'engagement définis en fonction de l'avancement des travaux d'aménagement. Tous les quatre ans, le Conseil fédéral présente à l'Assemblée fédérale un rapport sur l'état d'avancement des travaux d'aménagement (art. 48b LCdF). Ces mesures sont financées sous forme de prêts sans intérêt, remboursables sous conditions pour les investissements portés à l'actif et sous forme de contributions à fonds perdu pour les investissements qui ne sont pas portés à l'actif.

## 11.2 Fonds d'infrastructure

### 11.2.1 Bases légales, structure et compétences

Fondé sur l'art. 86, al. 3, et l'art. 173, al. 2, de la Constitution fédérale, le fonds d'infrastructure pour le trafic d'agglomération, le réseau des routes nationales et les routes principales dans les régions de montagne et les régions périphériques a été ouvert le 1<sup>er</sup> janvier 2008. La loi du 6 octobre 2006 sur le fonds d'infrastructure (LFINfr; RS 725.13) en règle les principes fondamentaux. L'arrêté fédéral du 4 octobre 2006 concernant le crédit global pour le fonds d'infrastructure fixe la répartition des avoirs du fonds entre les différentes tâches (art. 1). L'ordonnance concernant l'utilisation de l'impôt sur les huiles minérales à affectation obligatoire (OUMin; RS 725.116.21) énonce la procédure à suivre.

Le fonds d'infrastructure présente la forme d'un fonds sans personnalité juridique doté d'une comptabilité propre, composée d'un compte de résultats et d'un bilan. Il dispose, par ailleurs, d'un compte de liquidités permettant d'afficher son solde.

Le *compte de résultats* comprend:

- les revenus: il s'agit des apports au fonds ainsi que de l'inscription à l'actif des routes nationales en construction et des prêts octroyés en faveur de projets ferroviaires menés dans le cadre du trafic d'agglomération;
- les charges: il s'agit des prélèvements servant au financement des tâches (achèvement du réseau, élimination des goulets d'étranglement du réseau des routes nationales, mesures dans les agglomérations, routes principales dans les régions de montagne et les régions périphériques) ainsi que des réévaluations pour les tronçons de routes nationales en construction portés à l'actif et pour l'octroi de prêts conditionnellement remboursables pour des projets d'infrastructures ferroviaires

dans le cadre du trafic d'agglomération (RER et lignes de tramway). Dans le cadre des prélèvements pour les routes nationales, une distinction est faite entre les parts portées à l'actif et celles qui ne le sont pas. La Confédération ne peut porter à l'actif les dépenses relatives à la construction des routes nationales que lorsqu'elle enregistre une entrée d'actifs correspondante. Ainsi, ne peuvent pas être portées à l'actif les dépenses consacrées aux installations devenues propriété des cantons (par ex. les ouvrages de protection contre les dangers naturels situés hors du périmètre des routes nationales, les routes de raccordement entre les routes nationales et le réseau routier secondaire) et certaines autres dépenses (par ex. celles qui sont liées à un remaniement parcellaire, à des travaux archéologiques, à des compensations écologiques).

- A partir du 1<sup>er</sup> janvier 2017, le fonds d'infrastructure sera doté d'un compte des investissements. Les opérations à caractère d'investissement seront, dès lors, saisies non plus dans le compte de résultats, mais dans celui des investissements. Les données concernant les charges et les dépenses d'investissement resteront autant détaillées dans le nouveau système de comptabilisation qu'avant le changement.

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

- actif circulant: les moyens disponibles se composent essentiellement de créances sur la Confédération. Le fonds d'infrastructure ne dispose pas de liquidités, étant donné que ces dernières ne sont octroyées par la Confédération qu'au fur et à mesure des besoins effectifs et en fonction de ceux-ci.
- actif immobilisé: il s'agit des investissements dans les routes nationales en construction portés à l'actif et réévalués ainsi que des prêts

remboursables sous certaines conditions, portés à l'actif et réévalués, en faveur des projets d'infrastructures ferroviaires dans les agglomérations.

- capitaux de tiers: répartis entre engagements financiers à court et à long terme, les engagements envers des tiers, les opérations de régularisation de passifs et les retenues de garantie sont comptabilisés sous les capitaux de tiers.
- capital propre: il correspond au montant résiduel des actifs après déduction des capitaux de tiers.

En vertu de l'arrêté fédéral du 4 octobre 2006, l'Assemblée fédérale a approuvé un crédit d'engagement (crédit d'ensemble) de 20,8 milliards en faveur du fonds d'infrastructure (indice des prix 2005, sans renchérissement, ni TVA). La part du crédit d'ensemble destinée à l'achèvement du réseau des routes nationales (8,5 mrd), à l'exécution de projets urgents et prêts à être réalisés en faveur du trafic d'agglomération (2,6 mrd) ainsi qu'aux routes principales dans les régions de montagne et périphériques (800 mio) a été débloquée d'emblée. Par les arrêtés fédéraux du 21 septembre 2010 et du 16 septembre 2014, le Parlement a libéré des ressources destinées aux projets, prêts à être réalisés, du programme d'élimination des goulets d'étranglement sur les routes nationales et du programme en faveur du trafic d'agglomération.

Pendant la durée de vie du fonds, l'Assemblée fédérale approuve chaque année les comptes de celui-ci ainsi que, conjointement au budget, les prélèvements destinés aux différentes tâches. En outre, elle fixe les apports annuels au fonds dans le cadre du budget de la Confédération. Conformément à l'art. 9 LFinfr, le fonds ne peut pas s'endetter.

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

### 11.2.2 Fonctionnement du fonds

La Confédération injecte dans le fonds d'infrastructure des ressources puisées dans le financement spécial pour la circulation routière. Conformément aux dispositions de la loi sur le fonds d'infrastructure, les avoirs du fonds sont affectés aux tâches suivantes:

- achèvement, en vertu de l'art. 197, ch. 3, Cst., du réseau des routes nationales tel qu'il a été décidé;
- élimination des goulets d'étranglement du réseau des routes nationales;
- investissements en faveur de l'amélioration du trafic d'agglomération;
- versement de contributions en faveur des routes principales dans les régions de montagne et les régions périphériques.

Depuis 2015, le fonds bénéficie également des nouveaux apports issus des sanctions prises au titre de la réduction des émissions de CO<sub>2</sub> des voitures de tourisme.

L'utilisation des ressources du fonds est partiellement soumise à conditions. A titre de premier apport au fonds, une somme de 2,6 milliards a été créditée au fonds d'infrastructure. Conformément à l'art. 2, al. 2, LFinfr, ce premier apport ne peut être utilisé que pour l'achèvement du réseau des routes nationales, l'élimination des goulets d'étranglement et les contributions aux routes principales. Cette condition vaut aussi pour l'apport extraordinaire de 850 millions que le Parlement a décidé, en date du 1<sup>er</sup> octobre 2010, d'octroyer en 2011 au fonds pour en améliorer les liquidités.

Les dépenses requises pour le trafic d'agglomération sont, quant à elles, financées par les apports annuels.

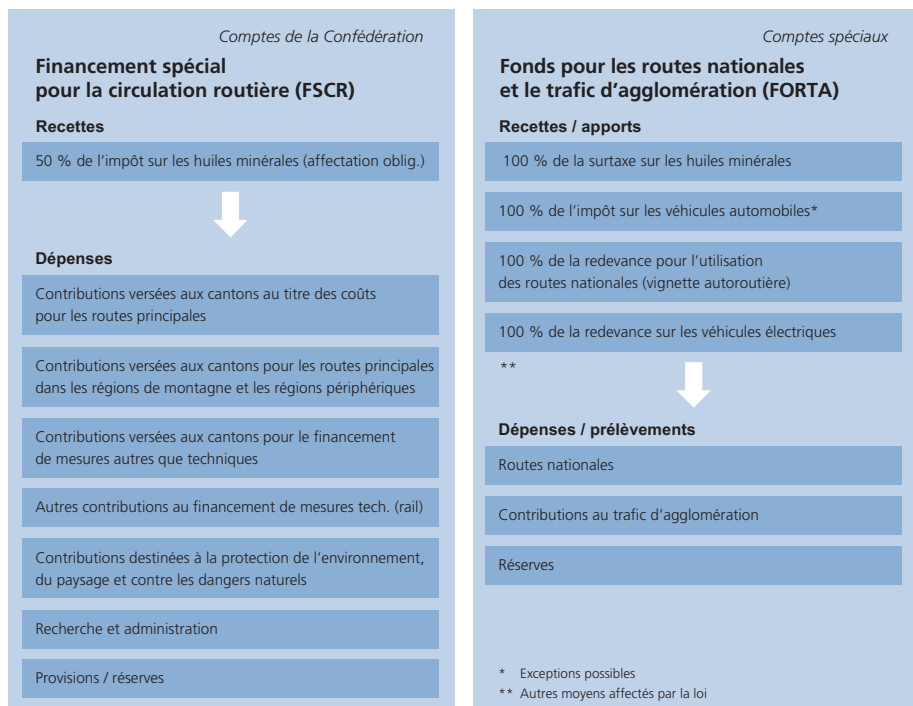
Les apports au fonds d'infrastructure sont fixés, en vertu de l'art. 2, al. 3, LFIInfr, de manière à s'assurer que les tâches financées par le fonds et les autres tâches prévues à l'art. 86, al. 3, Cst., disposent de moyens suffisants.

Le fonds d'infrastructure est limité à 20 ans (art. 13 LFIInfr). Les éventuelles liquidités excédentaires seront reversées au financement spécial pour la circulation routière.

### 11.2.3 Perspectives: fonds pour les routes nationales et le trafic d'agglomération

Si le Parlement et le peuple approuvent le projet à ce sujet, le fonds pour les routes nationales et le trafic d'agglomération (FORTA), de durée indéterminée et ancré dans la Constitution, devrait entrer en vigueur dès 2018. Ce fonds, qui remplacera le fonds d'infrastructure, servira au financement des routes nationales et des contributions aux mesures visant à améliorer les infrastructures de transport dans les villes et les agglomérations.

## Financement spécial pour la circulation routière et Fonds pour les routes nationales et le trafic d'agglomération





A l'instar du fonds d'infrastructure ferroviaire (FIF), ce nouveau fonds sera directement alimenté par les recettes actuelles et futures. Ces recettes sont notamment celles qui proviennent de la surtaxe sur les huiles minérales, de la redevance pour l'utilisation des routes nationales et de l'impôt sur les véhicules automobiles. Ce dernier peut toutefois, si des mesures d'économies sont prévues au budget, être utilisé entièrement ou en partie pour atténuer les économies dans d'autres groupes de tâches.

Le FORTA a pour but d'accroître la sécurité à long terme de la planification et de la réalisation des projets en matière de routes nationales et de trafic d'agglomération.

Les autres tâches liées à la circulation routière continueront d'être financées par le biais du financement spécial pour la circulation routière. Ce financement spécial est alimenté par les recettes issues de la part de l'impôt sur les huiles minérales affectée au financement du trafic routier.

## 11.3 Régie fédérale des alcools

### 11.3.1 Généralités

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

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

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

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

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

### 11.3.2 Compte de la RFA

Les finances et la comptabilité de la RFA sont gérées selon les principes de l'économie d'entreprise (ordonnance concernant la gestion financière et le compte de la RFA; RS 689.7). Le budget et le compte de la RFA comprennent notamment un compte de résultats et un compte des investissements.

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

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

Le centre de profit Alcosuisse est géré sur la base d'une convention sur les prestations et d'une enveloppe budgétaire. Sa gestion se fonde sur les principes de l'économie d'entreprise.

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

La politique de la Confédération en matière d'alcool va faire l'objet de réformes. En 2012, le Conseil fédéral a adopté le message portant sur la révision totale de la loi sur l'alcool. Dans ce cadre, il a proposé de simplifier de manière substantielle les systèmes d'imposition et de contrôle dans le domaine des spiritueux. En outre, les monopoles de l'alcool seront supprimés. La Confédération devra ainsi se retirer du marché de l'éthanol pour ce qui est de l'importation, du commerce et de la vente de ce produit. La RFA a été chargée d'élaborer diverses solutions pour la future privatisation de son centre de profit Alcosuisse. Une fois séparée de ce dernier, elle pourra être intégrée dans l'administration fédérale centrale, ce qui entraînera la suppression de son compte spécial.

## 12 Trésorerie

Gérée par l'Administration fédérale des finances (AFF), la Trésorerie fédérale veille à assurer en tout temps la solvabilité de l'administration fédérale centrale ainsi que des unités de l'administration fédérale décentralisée qui n'ont pas de comptabilité propre. C'est sur ce mandat de base que se fondent les trois principales tâches de la Trésorerie fédérale:

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

### 12.1 Gestion de la dette

Pour financer les besoins non couverts par des ressources internes, la Trésorerie fédérale peut emprunter de l'argent sur les marchés monétaires et financiers. La gestion de la dette obéit à différents principes et poursuit les objectifs suivants:

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

Trois instruments sont utilisés pour lever des fonds sur les marchés monétaires et financiers:

- les emprunts publics à taux fixe d'une durée de plusieurs années;
- les créances comptables à court terme (CCCT) d'une durée de trois, six ou douze mois;
- les prêts à court terme, à terme fixe (crédits à court terme).

La Confédération couvre son besoin de financement exclusivement sur le marché domestique en francs suisses.

### 12.1.1 Emprunts

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

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

Les obligations de la Confédération contiennent une clause de réouverture. Par conséquent, le montant d'un emprunt peut être augmenté grâce à l'émission d'obligations fongibles (mêmes conditions d'émission). Cette possibilité d'augmentation permet d'accroître la liquidité et d'assurer la négociabilité des emprunts de la Confédération. En moyenne, la Confédération a une vingtaine d'emprunts ouverts, et en règle générale chaque année un emprunt arrive à échéance. Lors de chaque enchère, elle emprunte entre 200 et 500 millions en fonction de ses besoins. Après son émission d'origine (tranche de base), un emprunt sera augmenté de manière successive et pourra atteindre ainsi un nominal maximal fixé entre 5 et 7 milliards.

Sur le marché suisse des capitaux (marché pour les emprunts de plus d'une année), la Confédération a occupé une place importante au cours des deux dernières décennies avec un volume d'émission moyen de 7,1 milliards, ce qui représente environ un quart du volume annuel d'émission. La politique de réduction de la dette suivie ces dix dernières années a fait diminuer cette part à 13 % en 2014. Dans le volume total des emprunts en circulation sur le marché suisse des capitaux, la part de la Confédération est actuellement de 25 %.

La Trésorerie fédérale s'efforce de compléter et d'étayer la courbe des taux des emprunts souverains en franc suisse. Elle le fait par le biais de

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

#### 12.1.2 Créances comptables à court terme

Les créances comptables à court terme (CCCT, Treasury Bills) sont des reconnaissances de dettes portant intérêt qui sont émises par le DFF selon la méthode de l'escompte. Il s'agit de créances négociables, inscrites dans un registre principal tenu par SIX SIS AG. La durée des CCCT est de trois, six ou douze mois. Au total, seize CCCT sont toujours ouvertes, dont onze ont une durée de trois mois, trois une durée de six mois et deux une durée de douze mois. Les enchères ont lieu chaque semaine (le mardi) de la même manière que pour les emprunts (et sur la même plateforme) sous la forme d'un appel d'offres à taux variable avec une procédure d'adjudication à la

hollandaise. Aucun taux d'intérêt nominal n'est fixé pour les CCCT. L'intérêt est servi sous forme d'une déduction de l'escompte lors de l'émission. Cela signifie que les CCCT sont généralement émises à un prix inférieur à 100 % de la valeur nominale. Le remboursement s'effectue à 100 %. Actuellement, les CCCT sont toutefois émises à un prix supérieur à 100 % de la valeur nominale, c'est-à-dire avec un supplément sur les titres à intérêts précomptés, ce qui correspond à une rétribution négative du capital (état septembre 2015).

Depuis le début juin 2010, les CCCT (ainsi que d'autres papiers monétaires, en particulier les bons de la BNS) sont négociables sur un marché secondaire. L'émission régulière de ces papiers monétaires est une source de refinancement importante pour la Confédération. Un marché des CCCT liquide et opérationnel permet à la Confédération d'acquérir en tout temps également des quantités importantes de capitaux tiers à des conditions avantageuses. En règle générale, le volume de crédit ouvert se situe aux environs de 10 milliards.

#### 12.1.3 Crédits à court terme

Dans le cadre de la gestion des liquidités, la Trésorerie fédérale peut recourir à des crédits à très court terme auprès des banques commerciales pour faire face à des besoins financiers temporaires. Ces crédits ont en général une durée de quelques jours. Le marché monétaire est un marché servant à recueillir et à placer des fonds à court terme, à savoir des fonds dont la durée n'excède en principe pas un an.

---

### Gestion de la dette et gestion des risques

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

Le volume considérable de la dette vis-à-vis du marché monétaire et du marché des capitaux, la position dominante de la Confédération sur le marché des emprunts suisses et les échéances annuelles relativement importantes obligent la Confédération à recourir en permanence et de façon régulière au marché monétaire et au marché des capitaux avec des volumes de transactions absorbables. C'est pourquoi la Confédération ne peut pas se soustraire à l'évolution des taux d'intérêt. Elle s'efforce donc de gérer de manière systématique le risque d'intérêt et diversifie à plus long terme les besoins liés au financement de sa dette vis-à-vis du marché monétaire et du marché des capitaux. La durée des emprunts est choisie de telle sorte qu'une part de 15 à 25 % environ de la dette financée sur le marché monétaire et le marché des capitaux arrive à échéance dans les douze mois. En comparaison internationale, le risque encouru en la matière peut être jugé adéquat et la stratégie suivie est plutôt conservatrice.

---

## 12.2 Gestion des liquidités

L'objectif primordial de la solvabilité de la Confédération conditionne la gestion des liquidités. La Trésorerie fédérale détient des liquidités en quantité appropriée afin de parer à la difficulté à planifier les flux de paiement, notamment pour ce qui est du produit de l'impôt anticipé et de l'impôt fédéral direct. En vue de limiter la détention de liquidités ainsi que les coûts et les risques en la matière, la Trésorerie fédérale définit des fourchettes cibles applicables à l'évolution des liquidités, fourchettes qui prennent en compte aussi bien les fluctuations saisonnières des recettes que les échéances de remboursement des emprunts. Cette procédure permet d'ajuster la levée de fonds à l'évolution des liquidités tout en soutenant le marché.

Fondée sur le principe d'une limite de contrepartie, l'activité de placement axée sur le court terme s'exerce selon les critères de sécurité, de rémunération aux conditions du marché et de diversification. Pour ses placements, la trésorerie fédérale dispose des instruments suivants:

### 12.2.1 Liquidités

La trésorerie détient des liquidités sur un compte postal et un compte de virement géré par la BNS. A l'issue du bouclage des comptes, le solde du compte postal est remis chaque jour à zéro par le biais d'un virement sur le compte détenu auprès de la BNS. En raison de la forte liquidité du marché, la Trésorerie fédérale ne peut effectuer, depuis quatre ans, que des placements limités sur le marché. Les liquidités requises sont donc laissées en majeure partie sur le compte de la BNS. Les taux étant actuellement très bas, ce compte n'est pour l'instant plus rémunéré.

### 12.2.2 Placements à court terme

La trésorerie fédérale peut effectuer des placements à terme d'une durée inférieure à un an auprès de banques d'affaires ou d'autres débiteurs de bonne solvabilité. Afin d'éviter de s'exposer à des risques majeurs, elle veille à garantir la sécurité du placement et vise une rémunération à des taux conformes à ceux du marché et une certaine diversification des contreparties. Elle applique, à cet effet, le principe des limites. Les limites de crédit sont fixées, pour chaque contrepartie, selon des critères prédéfinis tels que la notation, le capital propre, la capacité financière (pour les cantons), la diversification et les instruments. Les contreparties exposées sont régulièrement examinées et le respect des limites est contrôlé quotidiennement. En vertu d'un accord conclu entre l'AFF et la BNS, la trésorerie est tenue de placer auprès de la BNS des dépôts à terme d'un montant total supérieur à un milliard et d'une durée inférieure ou égale à six mois. En contrepartie et dans le cadre du trafic des paiements, la Confédération peut effectuer, par jour et sans frais, des prélèvements supérieurs à l'avoir sur son compte auprès de la BNS jusqu'à concurrence de cette somme. Dans les cas où un manque de liquidités ne peut pas être couvert au moyen de crédits à court terme, des dépôts à terme détenus auprès de la BNS peuvent être dissous en fonction des besoins. Dans le passé, ce cas ne s'est présenté que très rarement. La liquidité des avoirs détenus sur le compte de la BNS ayant été très élevée ces dernières années, aucun crédit à court terme n'a été nécessaire.

### 12.2.3 Titres

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

### 12.3. Gestion des devises

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

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

Cette méthode de couverture consistant à procéder à des acquisitions anticipées de devises est, en fin de compte, comparable à une acquisition de devises effectuée au fur et à mesure des besoins: étant donné que la Confédération, qui doit acquérir chaque année des devises étrangères, est exposée automatiquement aux variations des taux de change, la seule différence entre le processus choisi et un processus d'acquisition régulière réside dans le fait que l'utilisation des devises est différée d'une année (l'avantage étant que la sécurité en termes de planification en francs est ainsi assurée).

L'AFF couvre généralement le risque de change (par le biais d'opérations spéciales pour toutes les devises importantes) lorsque, pour honorer un crédit d'engagement, des paiements en devises totalisant une contrepartie de plus de 50 millions doivent être effectués sur plusieurs années. En règle générale, la couverture du risque de change doit être assurée immédiatement après l'approbation du crédit d'engagement par les Chambres fédérales. Les opérations spéciales sont discutées entre l'unité administrative, la division Politique des dépenses et la Trésorerie fédérale.



## 13 Gestion des risques et situation en matière de risques

La Confédération est exposée à des risques variés susceptibles de compromettre l'atteinte des objectifs et l'exécution des tâches de l'administration fédérale. Il convient d'identifier, d'analyser et de classer ces risques le plus tôt possible afin de pouvoir prendre au bon moment les mesures requises. A cet effet, le Conseil fédéral a défini, à la fin de 2004, les bases de la gestion des risques au sein de la Confédération. Depuis lors, la gestion des risques ne cesse d'évoluer. Le 24 septembre 2010, le Conseil fédéral a édicté de nouvelles directives sur la politique de gestion des risques menée par la Confédération (FF 2010 5965). Se fondant sur ces documents, l'Administration fédérale des finances (AFF) a publié, le 21 novembre 2011, des directives sur la mise en œuvre de la gestion des risques menée par la Confédération, accompagnées d'un manuel explicatif.

Grâce à la gestion des risques, l'administration fédérale dispose d'un instrument lui permettant de remplir ses tâches et d'atteindre ses objectifs en observant la prudence requise. La gestion des risques fournit des informations précieuses pour les prises de décision et permet une utilisation efficace des ressources. En tant que partie intégrante des processus de gestion de l'administration fédérale, elle contribue à renforcer la confiance dans cette dernière.

La gestion des risques concerne tous les départements, la Chancellerie fédérale, les unités de l'administration fédérale centrale et les unités de l'administration fédérale décentralisée qui ne tiennent pas de comptabilité propre. Les établissements et entreprises autonomes de la Confédération assurent leur propre gestion des risques, qui est vérifiée dans le cadre du pilotage par la Confédération.

### 13.1 Principes régissant la gestion des risques de la Confédération

Par risques, on entend des événements et des évolutions qui ont une certaine probabilité de se produire et qui ont des conséquences négatives majeures d'ordre financier et non financier au niveau de l'atteinte des objectifs et de l'exécution des tâches. L'identification, l'analyse, l'évaluation, la maîtrise et la surveillance des risques s'effectuent selon des règles uniformes. L'aménagement de la gestion des risques s'appuie sur les systèmes normatifs usuels.

La mise en œuvre de la gestion des risques incombe en principe aux départements et à la Chancellerie. Les personnes et organes concernés sont soutenus par des responsables de la gestion des risques (au niveau du département) et par des conseillers en gestion des risques (au niveau de l'unité administrative) qui ont suivi une formation dans ce domaine. L'AFF et la Conférence des secrétaires généraux (CSG) assument d'importantes fonctions de coordination. L'AFF définit des normes méthodologiques et des exigences minimales en matière de gestion des risques et organise des cours destinés à l'ensemble de l'administration fédérale afin de promouvoir une mise en œuvre homogène de la gestion des risques. Elle exploite, en outre, une application informatique pour la gestion des risques et l'établissement des rapports. La CSG consolide la gestion des risques transversaux et établit un ordre de priorités au niveau du Conseil fédéral. En outre, elle examine les risques importants pour les départements et la Chancellerie fédérale sous l'angle des interactions possibles et procède à un contrôle d'exhaustivité de l'inventaire des risques.

### 13.2. Gestion des risques

Pour maîtriser les risques, la Confédération dispose de trois stratégies: éviter, atténuer ou financer. La Confédération ne peut exécuter nombre de ses tâches qu'en prenant des risques. Malgré ces risques, il n'est généralement pas possible de renoncer (stratégie de l'évitement) à l'exécution de ces tâches. L'administration fédérale ne peut que tenter de limiter le plus possible les risques encourus (stratégie de l'atténuation), tout en tenant compte du rapport coût/utilité.

Sur le plan financier, la Confédération assume en principe le risque pour les dommages causés à son propre patrimoine et supporte les conséquences de son activité (art. 50, al. 2, OFC). Ce n'est que dans des cas particuliers que l'AFF approuve la conclusion d'un contrat d'assurance.

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

Afin de contrôler en permanence les risques au niveau des processus importants du point de vue financier, un système de contrôle interne a été mis en place en 2008 pour l'ensemble de l'administration fédérale, conformément à l'art. 39 LFC. La gestion des risques et le système de contrôle interne (SCI) présentent des interfaces au niveau de l'évaluation et de la réduction des risques, raison pour laquelle une coordination entre le conseiller en gestion des risques et le responsable du SCI est prévue au moins une fois par an dans les unités administratives.

### 13.3 Situation de la Confédération en termes de risques

Les risques auxquels la Confédération est exposée sont liés directement ou indirectement aux tâches et activités assignées à celle-ci par la Constitution et la loi. Ils sont évalués sur la base de leur probabilité de survenance et de leurs conséquences. En ce qui concerne ces dernières, quatre catégories sont définies, outre les conséquences financières, à savoir les atteintes à la réputation, les atteintes à la protection de la population et des collaborateurs, les atteintes à l'environnement et les entraves aux processus opérationnels de l'administration fédérale.

Actuellement, la situation de la Confédération en matière de risques est marquée par ses relations avec l'Europe, les turbulences qui agitent les marchés financiers et le dialogue en cours avec l'UE sur les questions fiscales. Les risques en question sont, en particulier, les risques liés aux établissements financiers d'importance systémique et leurs possibles répercussions sur les finances fédérales ainsi que sur la péréquation financière entre la Confédération et les cantons. Les autres risques importants sont liés au défaut de financement du système de prévoyance vieillesse, à l'abandon anticipé de l'énergie atomique ainsi qu'aux cyberattaques susceptibles d'être lancées contre les systèmes informatiques de la Confédération et de menacer la sécurité des informations et la disponibilité des données.

### 13.4 Publication des risques

Les rapports sur les risques établis à l'intention du Conseil fédéral ne sont pas rendus publics. La mention, dans le compte annuel, de risques budgétaires importants diffère selon le type de risque. Les risques sont inscrits en tant que provision ou engagement provisionnel suivant leur degré de probabilité:

- lorsque les conséquences financières d'un événement passé peuvent être évaluées de manière fiable et qu'une sortie de fonds au cours des futurs exercices comptables est probable (> 50 %), une provision est constituée dans le bilan;

- un engagement conditionnel est mentionné dans l'annexe des comptes annuels lorsqu'un événement passé est susceptible d'entraîner un engagement d'un montant ne pouvant pas être évalué de manière fiable et dont l'existence doit être confirmée par un événement futur. La survenance de cet événement ne peut pas être influencée.

Les processus administratifs internes garantissent que les risques qui remplissent les critères fixés en matière de constitution de provisions ou d'engagements conditionnels sont recensés intégralement et mentionnés dans les comptes annuels.



## 14 Pilotage des unités administratives décentralisées

Depuis la fin des années 1990, la Confédération a externalisé diverses tâches de l'administration fédérale, qui sont assumées par des entités juridiquement autonomes. Après une première période empirique, le Parlement et le Conseil fédéral ont constaté que la politique de la Confédération en tant que propriétaire devait être plus cohérente afin que les décisions d'externalisation puissent être prises avec pondération et que les entités devenues autonomes puissent être gérées de manière efficace. Le Conseil fédéral a répondu à cette demande dans son rapport du 13 septembre 2006 sur le gouvernement d'entreprise (FF 2006 7799) et son rapport complémentaire du 25 mars 2009 (FF 2009 2299).

Le rapport sur le gouvernement d'entreprise (rapport GdE) répond essentiellement à trois questions:

- Quelles tâches de l'administration fédérale centrale se prêtent-elles à une externalisation? (typologie des tâches)

- Quelle forme juridique et quel modèle de gestion la Confédération doit-elle attribuer à ses entités devenues autonomes, en tant que propriétaire de ces dernières? (un modèle de gestion, 37 principes directeurs)
- Comment la Confédération doit-elle s'organiser pour assumer au mieux ses rôles et ses intérêts et pour trancher de manière transparente en cas de conflits d'intérêts? (répartition des rôles)

Le rapport GdE ne porte ni sur la nécessité et l'ampleur des tâches étatiques, ni sur une éventuelle privatisation des organismes fédéraux concernés. Ces questions sont examinées dans le cadre de réexamens périodiques des tâches et des subventions de la Confédération ainsi que d'études spécifiques à leur sujet. Le rapport n'examine pas non plus les nouvelles formes de répartition des tâches entre les pouvoirs publics et le secteur privé, comme le partenariat public-privé.

### 14.1 Typologie des tâches

Par le passé, les décisions relatives aux externalisations n'étaient pas basées sur une approche systématique. Depuis 2006, ces décisions se fondent sur une typologie des tâches développée dans le cadre du rapport GdE. Cette systématique répartit toutes les tâches de la Confédération en quatre groupes de tâches se prêtant plus ou moins bien à une externalisation :

- *Les tâches ministérielles* comprennent, notamment, la préparation des dossiers politiques et la mise en œuvre des décisions politiques, a fortiori si des interventions dans des droits fondamentaux sont requises (par ex. sécurité intérieure et extérieure). Ces tâches ne se prêtent pas à une externalisation, parce qu'elles nécessitent un étroit suivi et une importante légitimation politique. Comme elles doivent être coordonnées avec d'autres tâches, leur exécution se fait, en outre, plus efficacement au sein de l'administration fédérale qu'en dehors de celle-ci.
- *Les prestations à caractère monopolistique* comprennent une gamme hétérogène de services, notamment dans le domaine de la formation et de la culture, mais également dans les domaines de la navigation aérienne et de la météorologie ou encore de l'assurance contre les risques à l'exportation. Ces services correspondent généralement aux exigences du marché et peuvent souvent être offerts par des prestataires privés également. Toutefois, ils ne satisfont pas entièrement la demande sur les marchés concernés : ces services ne pouvant être qu'en partie financés par des recettes ou des émoluments, ils sont proposés sur le marché dans une trop faible mesure ou n'atteignent pas le niveau de qualité souhaité (par ex. dans le domaine de la culture). D'autre part, ces prestations sont parfois, pour des raisons de coordination, assumées délibérément par un seul prestataire (par ex. les services de navigation aérienne). Les lacunes qui en découlent sur le marché sont corrigées par le biais d'une offre publique de type monopolistique.

De plus, le fait d'agir en son nom et de disposer d'une gestion propre peut constituer un facteur important pour assurer le succès des prestations fournies (réputation, flexibilité), ce qui justifie l'octroi d'une autonomie juridique à ces fournisseurs de services. Ces prestations se prêtent à une externalisation, dans la mesure où elles ne requièrent que peu de coordination et que le potentiel de synergies avec d'autres tâches de la Confédération est faible. Ce type de tâches externalisées exige cependant un pilotage politique étroit, étant donné que la plupart d'entre elles ne peuvent être exécutées qu'à l'aide de fonds publics.

- *Les prestations fournies sur le marché* sont dans la plupart des cas pilotées en fonction de l'offre et de la demande (par ex. prestations dans les domaines de la télécommunication ou des services postaux). La loi garantit toutefois un service minimal. Ces prestations se prêtent à une externalisation, car leur fournisseur doit disposer d'une grande indépendance pour pouvoir opérer avec succès sur le marché.
- *Les tâches de surveillance d'activités relevant de l'économie ou de la sécurité* relèvent en grande partie de la puissance publique. Tout comme la jurisprudence, elles doivent être exécutées hors de toute influence de la part du monde politique (par ex. surveillance des marchés financiers). L'externalisation de ces tâches aura pour effet d'assurer l'indépendance requise pour leur exécution.

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

## 14.2 Gestion et principes directeurs

Après une externalisation, la Confédération continue à exercer son influence sur l'exécution des tâches, d'une part, en tant que législateur et, d'autre part, en tant que propriétaire de l'entreprise. Il s'agit en particulier pour elle de garantir que les tâches soient accomplies et que l'entreprise soit productive à long terme. Pour sa gestion en tant que propriétaire des entités devenues autonomes, la Confédération dispose de trois outils principaux orientés vers une gestion à court, moyen et long terme.

### Fondements juridiques

Les éléments fondamentaux du pilotage sont fixés sur le long terme et sont ancrés *légalement* (par ex. dans la loi d'organisation d'une entité devenue autonome). Les besoins en matière de réglementation sont ainsi planifiés déjà au moment du choix de la forme juridique qui sera attribuée à une entité. Tandis que les bases de gestion des sociétés anonymes privées sont en grande partie fixées dans le code des obligations, les établissements disposent quant à eux de nombreuses formes organisationnelles possibles. C'est pourquoi une standardisation est nécessaire dans ce contexte.

Le rapport GdE présente ainsi un modèle de gestion définissant des principes de gestion spécifiques et propres à chaque type de tâches. Au sens de directives législatives, le Conseil fédéral a condensé ce modèle en 37 principes directeurs devant être pris en compte lors du choix de la forme juridique des entités de la Confédération devenues autonomes:

- Le principe n° 1 concerne le choix de la forme juridique des entités devenues autonomes. Il prévoit que celles-ci doivent être des établissements. La société anonyme de droit privé doit être prévue pour les entreprises principalement actives sur le marché.

- Les principes n° 2 à 8 traitent des organes. Ces derniers doivent disposer de structures légères et faire preuve du professionnalisme requis.
- Le principe n° 9 prévoit que la Confédération ne doit plus être représentée qu'à titre exceptionnel dans les conseils d'administration par des personnes recevant des instructions.
- Les principes n° 10 à 12 sont consacrés à la responsabilité.
- Les principes n° 13 à 15 portent sur les compétences spécifiques pouvant être accordées aux entités de la Confédération devenues autonomes (compétence législative, participations, prestations commerciales annexes).
- Les principes n° 16 et 17 exigent que le Conseil fédéral pilote les entités devenues autonomes à l'aide d'objectifs stratégiques se référant aussi bien aux tâches qu'à l'entreprise.
- Les principes n° 18 à 22b traitent des contrôles et des éventuelles mesures en cas de dérive. D'une part, ils énumèrent explicitement les possibilités de sanctions ainsi que les bases des contrôles du Conseil fédéral. D'autre part, la teneur des rapports est généralement fixée par le droit de la société anonyme.
- Les principes n° 23 à 28 concernent les finances des entités devenues autonomes (dotation en capital, mode de financement, utilisation des bénéficiaires et assujettissement).
- Les principes n° 29 à 37 portent sur des questions de statut du personnel (de droit public ou privé) et de prévoyance professionnelle.

Bien que ces principes directeurs n'aient pas force légale, tout écart doit être dûment motivé (principe «appliquer ou expliquer»). La standardisation de la forme juridique est renforcée par un modèle de loi d'organisation pour les établissements.

### Objectifs stratégiques

Les *objectifs stratégiques* constituent un important instrument de gestion évolutif, que le Conseil fédéral adopte pour le conseil d'administration ou le conseil de l'institut pour une période de quatre ans. Les objectifs stratégiques se fondent sur le droit d'organisation des entités de la Confédération devenues autonomes et le concrétisent eu égard aux défis actuels internes et externes auxquels ces dernières sont confrontées. Ils constituent également une importante référence pour l'établissement des rapports et pour la haute surveillance parlementaire. Un modèle pour établir les objectifs stratégiques a été créé en vue d'une meilleure harmonisation.

### Entretiens avec le propriétaire

Le Conseil fédéral dispose d'un troisième instrument de gestion, à savoir les *entretiens avec le propriétaire*. Ayant lieu entre deux et quatre fois par année et réunissant généralement des représentants de la Confédération et des membres de la direction de l'entité devenue autonome, ces entretiens servent à établir un rapport intermédiaire oral concernant l'atteinte des objectifs fixés et à discuter sur des questions actuelles.

### 14.3 Répartition des rôles

Dans le cadre de sa politique en tant que propriétaire, la Confédération assume des fonctions variées présentant chacune ses propres intérêts. Elle n'est ainsi pas seulement propriétaire de ces entités devenues autonomes, mais aussi garante de la fourniture des prestations, et joue le rôle de client, d'organe de surveillance ou de régulateur du marché. Selon les règles relatives à un gouvernement d'entreprise efficace, il convient de séparer ces différents rôles au niveau institutionnel, afin que les éventuels conflits d'intérêts puissent être identifiés et résolus de manière transparente.

La politique de la Confédération en tant que propriétaire a pour acteurs principaux le Parlement, le Conseil fédéral ainsi que les services propriétaires de l'administration fédérale (en général, les secrétariats généraux et l'AFF). Vis-à-vis des entités devenues autonomes, le Conseil fédéral intervient en tant que propriétaire, tout en étant garant d'une exécution des tâches externalisées conforme à la loi et dans l'intérêt public. Il peut compter sur l'aide des services propriétaires, qui préparent et coordonnent ces affaires. Au sein de l'administration, les compétences pour



la préparation et la coordination de ces affaires dépendent de l'importance de l'entreprise, au niveau économique et financier: la responsabilité est endossée conjointement par le département concerné et l'AFF pour les entreprises fournissant des prestations sur le marché (par ex. Swisscom, La Poste ou RUAG) de même que pour les organisations dont les prestations ont un caractère monopolistique et qui dépendent d'importantes subventions (par ex. le domaine des EPF). Le département concerné assume seul la responsabilité envers les autres organisations fournissant des prestations à caractère monopolistique et envers les unités chargées de la surveillance de l'économie ou de la sécurité. L'AFF est consultée pour les questions d'économie financière (par ex. dotation en capital, caisse de pensions, responsabilité, établissement des comptes), tandis que les questions relevant de la politique du personnel et de la prévoyance sont traitées par l'OPPER.

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

#### 14.4 Haute surveillance du Parlement

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

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

L'établissement de rapports constitue un élément central dans ce contexte. Depuis 2012, le Conseil fédéral adresse au Parlement un rapport standar-

disé sur la réalisation des objectifs stratégiques fixés pour les entités devenues autonomes. Il dispose à cet effet de deux modules de rapports: le *rapport succinct* résume brièvement les principaux résultats concernant l'ensemble des entités et est publié annuellement sur le site Internet de l'AFF et des services propriétaires; le *rapport détaillé* informe plus en détail sur la réalisation des objectifs des différentes entités et est établi exclusivement à l'intention des commissions de surveillance, chaque année pour les entités présentant une plus grande importance politique et économique et tous les quatre ans pour les entités plus petites, à la fin de la durée de validité des objectifs stratégiques. Avec les rapports de gestion des conseils d'administration ou des conseils d'institut des entités devenues autonomes, ces rapports constituent la base pour les délibérations du Conseil fédéral en matière de politique de propriétaire au sein des commissions de surveillance.

Les trois piliers susmentionnés, à savoir les objectifs stratégiques servant de référence, l'établissement des rapports et les règles de participation, permettent au Parlement d'exercer la haute surveillance sur la politique de propriétaire de la Confédération et d'en influencer la gestion et le contrôle si cela se révèle nécessaire. La séparation des pouvoirs entre le législatif et l'exécutif reste toutefois garantie.

### 14.5 Portefeuille

Le portefeuille des entités autonomes, contrôlées par la Confédération conformément à l'art. 8, al. 5, LOGA, comprend actuellement 18 entreprises et établissements:

- *Prestations à caractère monopolistique:* domaine des EPF, Skyguide SA, Assurance suisse contre les risques à l'exportation (SERV), Musée national suisse (MNS), Pro Helvetia, Institut fédéral de la propriété intellectuelle (IPI), Institut fédéral de métrologie (METAS), Institut fédéral des hautes études en formation professionnelle (IFFP), Fonds suisse d'investissement pour les marchés émergents (SIFEM SA), Identitas SA.
- *Prestations fournies sur le marché:* Swisscom SA, La Poste Suisse SA, Chemins de fer fédéraux (CFF SA), RUAG Holding SA.
- *Surveillance d'activités relevant de l'économie ou de la sécurité:* Autorité fédérale de surveillance des marchés financiers (FINMA), Autorité fédérale de surveillance en matière de révision (ASR), Institut suisse des produits thérapeutiques (Swissmedic), Inspection fédérale de la sécurité nucléaire (IFSN).

# Annexe

## Tâches et organisation de l'Administration fédérale des finances (AFF)

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

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

### Art. 8 Objectifs et fonctions

<sup>1</sup> L'AFF poursuit les objectifs suivants:

- a. elle garantit la vue d'ensemble sur la situation financière de la Confédération;
- b. elle prépare, à l'attention du Conseil fédéral, le compte ainsi que le budget et le plan financier, en tenant compte des exigences de la politique économique;
- c. elle assure une gestion efficace des crédits et des dépenses ainsi qu'une utilisation économe des moyens financiers, elle intervient dans la préparation du budget et du plan financier de la Confédération ainsi que dans le traitement des affaires du Conseil fédéral émanant de la Chancellerie fédérale et des départements lorsqu'elles ont des incidences financières;
- d. elle veille à une gestion administrative axée sur les résultats et à un controlling systématique des services de l'administration fédérale comme des services externes chargés de tâches administratives;

e. elle veille, en recourant à une gestion moderne de la trésorerie et des liquidités, à assurer en tout temps la solvabilité de la Confédération et à permettre ainsi à celle-ci de conserver une position privilégiée sur le marché des capitaux.

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

- a. elle prépare des mesures d'économies et d'assainissement si celles-ci sont nécessaires pour que les objectifs budgétaires puissent être tenus dans les délais prévus;
- b. elle élabore les bases et les options de la politique budgétaire, notamment celles qui sont nécessaires à la conduite de la politique économique et monétaire;
- c. elle représente, après consultation du SFI et du SECO, la Suisse au sein d'organisations et d'organes internationaux chargés de questions de politique financière et monétaire, de statistique financière, de gestion de trésorerie, de comptabilité ou de gouvernement d'entreprise publique;
- d. elle élabore les actes législatifs dans les domaines:
  1. du droit budgétaire;
  2. du droit monétaire et du droit régissant l'action de la banque nationale, sauf en ce qui concerne la stabilité des marchés financiers;
- e. elle représente la Confédération en vue de recouvrer des créances contestées ou de repousser des prétentions pécuniaires infondées;

- f. elle coordonne la gestion des risques et des assurances de la Confédération;
- g. elle entretient, au nom de la Confédération, des relations avec la BNS dans les domaines ne relevant pas de la compétence du SFI.

#### Art. 9 Dispositions particulières

<sup>1</sup> L’AFF assume les tâches particulières suivantes:

- a. elle effectue les emprunts et les placements de la Confédération;
- b. elle élabore et applique les actes normatifs en matière de péréquation financière entre Confédération et cantons;
- c. elle établit les statistiques financières des administrations publiques;
- d. elle gère le Centre de services en matière de finances du DFF.

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

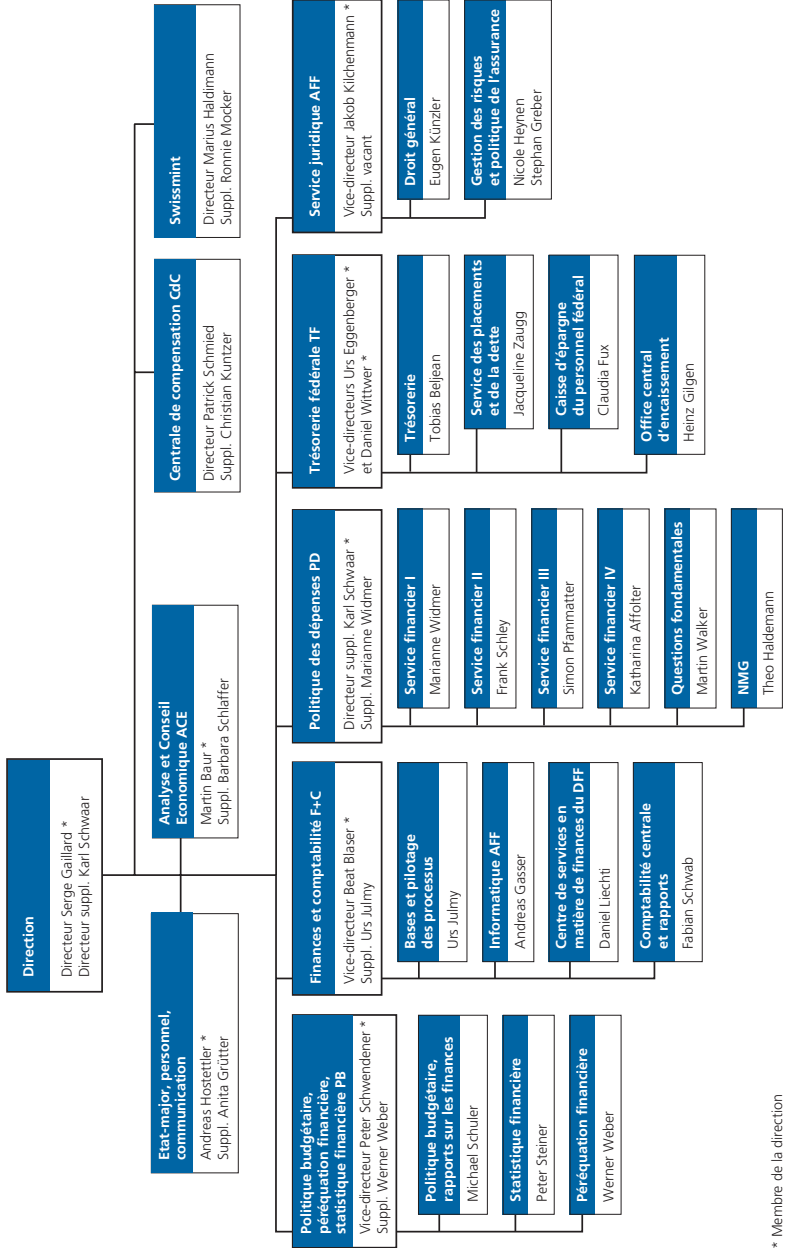
<sup>3</sup> Les unités suivantes sont subordonnées à l’AFF:

- a. la Centrale de compensation;
- b. la Caisse fédérale de compensation, avec la Caisse de compensation pour allocations familiales;
- c. la Caisse suisse de compensation;
- d. l’Office AI pour les assurés résidant à l’étranger;
- e. la Monnaie fédérale (Swissmint).

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

## Organigramme Administration fédérale des finances

(état: 1<sup>er</sup> septembre 2015)



\* Membre de la direction

