



Lucerne, 20 janvier 2020

---

**Rapport d'expertise sur les risques et les conséquences  
liés à la proposition «simplification et optimisation de la  
gestion des finances fédérales» sous l'angle du frein à  
l'endettement**

sur mandat du

**Contrôle fédéral des finances (CDF)**

**Texte original en allemand**

---

**Prof. Dr. Christoph A. Schaltegger  
Michele Salvi, M.A. HSG**

Universität Luzern  
Frohburgstrasse 3  
6002 Luzern

[www.unilu.ch](http://www.unilu.ch)

## L'essentiel en bref

### Contexte

Le modèle comptable met en lumière les processus financiers de la Confédération en suivant une double perspective : l'approche axée sur le financement et l'approche axée sur les revenus. Selon la législation actuelle, la gestion globale des finances fédérales et le frein à l'endettement sont basés sur le compte de financement. Le compte de financement présente les processus ayant des incidences financières et regroupe les dépenses et les recettes d'une période comptable. La date de paiement constitue en principe l'élément déterminant. Le compte de résultats enregistre quant à lui l'ensemble des charges et des revenus d'une période comptable, considérant que l'élément déterminant est le fait générateur, soit le moment de la charge ou de l'allègement du point de vue économique. Au cours des années passées, le Parlement a adopté, dans une série de domaines, des adaptations visant à une présentation des finances fédérales plus en adéquation avec le principe de la comptabilité d'exercice, sans renoncer au compte de financement.

L'expertise a pour contexte le mandat, confié au Conseil fédéral dans le cadre de la motion Hegglin, d'examiner la possibilité de gérer les finances fédérales par l'intermédiaire du compte de résultats. Le Conseil fédéral propose que le compte de financement affiche à l'avenir toutes les régularisations par exercice, ainsi que les provisions. La perspective du financement est ainsi davantage rapprochée de celle des résultats. Le compte de financement est déterminé à partir des charges selon le compte de résultats ; les variations de l'évaluation du patrimoine administratif en sont toutefois exclues. Dans le compte de financement, les investissements continuent d'être inscrits au moment où ils se produisent. L'expertise, commandée dans ce contexte par le Contrôle fédéral des finances (CDF), doit montrer les conséquences de ces adaptations législatives sur le frein à l'endettement et évaluer leur bien-fondé du point de vue de la politique financière.

### Résultat

L'intégration des délimitations périodiques et des provisions conduit à un accroissement de la conformité au principe de la comptabilité d'exercice dans le compte de financement, avec pour corollaire que l'instrument de gestion du frein à l'endettement se base davantage sur l'état des revenus. Les investissements n'étant toutefois pas pris en compte selon le principe de la comptabilité d'exercice, le potentiel de la présentation des finances fédérales sur la base des revenus reste inexploité et le compte de financement reste une construction spéciale, dont la pertinence est limitée. L'état des revenus est présenté comme une alternative au compte de résultats, avec pour objectif la tentative de le concilier avec le frein à l'endettement. L'instrument de gestion ne gagne de ce fait ni en transparence ni en pertinence. Par ailleurs, il en résulte un changement dans la gestion des finances fédérales au moyen du frein à l'endettement.

Des éléments d'ordre purement comptable et, ainsi, des décisions discrétionnaires prennent davantage de place dans le compte de financement, ce qui change sa signification et affecte indirectement la gestion au moyen du frein à l'endettement. La relation entre le résultat du compte de financement et la dette brute de la Confédération ainsi que la fonction initiale du premier comme compte des flux de fonds sont affaiblies.

Mis à part les considérations de base, les adaptations présentées appellent sur le fond la clarification de deux points. Premièrement, il convient de définir clairement la place des recettes extraordinaires dans le compte de financement. Deuxièmement, la dissolution des provisions constituées avant 2007 devrait faire l'objet d'une réglementation claire et ses conséquences sur la marge des dépenses devraient être exposées. Dans quelle mesure le rapprochement prévu des comptes de financement et de résultats est-il conforme à la disposition constitutionnelle sur le frein à l'endettement? Les experts ne peuvent pas répondre à cette question, qui doit faire l'objet d'une analyse juridique.

## Conclusion

Le projet du Conseil fédéral rapproche le compte de financement du compte de résultats, sans toutefois procéder à une adaptation constitutionnelle du frein à l'endettement par l'intégration des variations de l'évaluation du patrimoine administratif. Il s'agit principalement de transposer et d'uniformiser dans une base légale le changement de pratique en matière de comptabilisation des provisions au titre de l'impôt anticipé, qui avait été effectué à partir du compte d'État 2017 et que le CDF avait contesté. Cela améliore en partie la présentation annuelle de la situation financière effective dans le résultat du compte de financement, mais conduit à un nouvel affaiblissement de la fonction initiale de ce dernier comme compte de flux de fonds. La gestion des finances fédérales à long terme par le frein à l'endettement ne s'en trouve pas améliorée. Les distorsions à court terme du solde de financement dues à une comptabilisation non conforme au principe de la comptabilité d'exercice sont déjà aujourd'hui compensées au moyen du compte de compensation et peuvent être présentées chaque année et de manière transparente dans le compte d'État. L'appréciation des avantages et inconvénients du projet relève du débat politique, donc du législateur.

D'un point de vue économique, une règle budgétaire, telle que le frein à l'endettement, peut en principe être efficace pour limiter les dépenses de la Confédération sur la base du compte de financement ou du compte de résultats. Selon la conception juridique du Conseil fédéral, un alignement sur le compte de résultats ne serait toutefois pas compatible avec la disposition constitutionnelle actuelle. Il faut noter à cet égard que, lors de l'introduction du frein à l'endettement, la gestion des finances fédérales ne disposait pas encore des instruments actuels.

Il se pose dès lors, dans un premier temps, la question de savoir dans quelle mesure l'instrument de gestion du frein à l'endettement doit être soumis au principe de la comptabilité d'exercice. Si la règle des dépenses doit se baser en principe sur un instrument de gestion conforme au principe de la comptabilité d'exercice, il faut alors viser un alignement du frein à l'endettement sur le compte de résultats, le compte des investissements et sur le bilan, sachant qu'il conviendrait ce faisant d'adapter les dispositions constitutionnelles et légales correspondantes. Dans un deuxième temps, il s'agit de déterminer, indépendamment de la règle des dépenses du frein à l'endettement comme instrument de gestion, si un instrument complémentaire doit être introduit pour obtenir une présentation globale et une gestion de la situation financière effective.

## Table des matières

<b>1</b>	<b>Mandat</b>	<b>8</b>
1.1	Contexte . . . . .	8
1.2	Objectifs et questions . . . . .	8
1.3	Procédé et structure . . . . .	9
<b>2</b>	<b>Situation initiale</b>	<b>10</b>
2.1	Modèle comptable dual de la Confédération . . . . .	10
2.1.1	Perspective des résultats . . . . .	10
2.1.2	Perspective du financement . . . . .	11
2.2	Gestion globale au moyen du frein à l'endettement . . . . .	13
2.2.1	Contexte . . . . .	13
2.2.2	Objectifs . . . . .	15
2.2.3	Mode de fonctionnement . . . . .	15
2.3	Expériences en matière de politique financière . . . . .	18
2.3.1	Évolution des finances fédérales . . . . .	18
2.3.2	Discussions actuelles dans le cadre du frein à l'endettement	19
<b>3</b>	<b>Simplification et optimisation de la gestion des finances fédérales</b>	<b>22</b>
3.1	Modification de la définition des dépenses et des recettes . . . . .	22
3.1.1	Définition des dépenses et recettes . . . . .	22
3.1.2	Explication des définitions . . . . .	23
3.2	Incidences sur le frein à l'endettement . . . . .	26
3.2.1	Règle des dépenses . . . . .	26
3.2.2	Règle de la sanction . . . . .	28
3.2.3	Règle complémentaire . . . . .	29
3.2.4	Définition d'objectif . . . . .	30
3.2.5	Gestion globale par la politique financière . . . . .	31
3.3	Alternative : gestion des finances par le compte de résultats . . . . .	33
<b>4</b>	<b>Autres possibilités de gestion globale</b>	<b>36</b>
4.1	Vue d'ensemble des règles budgétaires dans les cantons . . . . .	36
4.1.1	Restrictions numériques . . . . .	37
4.1.2	Mécanismes de contrôle et de sanction . . . . .	39
4.2	Gestion des finances axée sur le bilan . . . . .	41
<b>5</b>	<b>Résumé et conclusions</b>	<b>43</b>
5.1	Résumé . . . . .	43
5.2	Conclusions . . . . .	47
<b>6</b>	<b>Annexe</b>	<b>49</b>

## Liste des illustrations et des tableaux

### Illustrations

1	Perspective des résultats et perspective du financement. . . . .	11
2	Mode de fonctionnement du frein à l'endettement (hors règle complémentaire). . . . .	18
3	Évolution de la dette brute et de la dette nette de la Confédération.	19
4	Gestion financière au moyen du frein à l'endettement (présentation simplifiée) . . . . .	46

### Tableaux

1	Vue d'ensemble des différences entre compte de financement et compte de résultats. . . . .	12
2	Compte de compensation et provisions . . . . .	51
3	Canton de Argovie . . . . .	52
4	Canton d'Appenzell Rhodes-Intérieures . . . . .	53
5	Canton d'Appenzell Rhodes-Extérieures . . . . .	54
6	Canton de Berne . . . . .	55
7	Canton de Bâle-Campagne . . . . .	56
8	Canton de Bâle-Ville . . . . .	57
9	Canton de Fribourg . . . . .	58
10	Canton de Genève . . . . .	59
11	Canton de Glaris . . . . .	61
12	Canton des Grisons . . . . .	62
13	Canton du Jura . . . . .	63
14	Canton de Lucerne . . . . .	64
15	Canton de Neuchâtel . . . . .	65
16	Canton de Nidwald . . . . .	66
17	Canton de Obwald . . . . .	67
18	Canton de Saint-Gall . . . . .	68
19	Canton de Schaffhouse . . . . .	69

20	Canton de Soleure . . . . .	70
21	Canton de Schwyz . . . . .	71
22	Canton de Thurgovie . . . . .	72
23	Canton du Tessin . . . . .	73
24	Canton de Uri . . . . .	74
25	Canton de Vaud . . . . .	75
26	Canton du Valais . . . . .	76
27	Canton de Zoug . . . . .	77
28	Canton de Zurich . . . . .	78

## Liste des abréviations

<b>AC</b>	assurance-chômage
<b>AFC</b>	Administration fédérale des contributions
<b>AFF</b>	Administration fédérale des finances
<b>AI</b>	assurance-invalidité
<b>al.</b>	alinéa
<b>art.</b>	article
<b>AVS</b>	assurance-vieillesse et survivants
<b>CA</b>	comptabilité analytique
<b>CDF</b>	Contrôle fédéral des finances
<b>Cst.</b>	Constitution fédérale de la Confédération suisse
<b>DFF</b>	Département fédéral des finances
<b>FIF</b>	fonds d'infrastructure ferroviaire
<b>FORTA</b>	fonds pour les routes nationales et le trafic d'agglomération
<b>IPSAS</b>	International Public Sector Accounting Standards
<b>LFC</b>	loi sur les finances de la Confédération
<b>NMC</b>	nouveau modèle comptable de la Confédération
<b>NMG</b>	nouveau modèle de gestion de l'administration fédérale
<b>OFS</b>	Office fédéral de la statistique
<b>PIB</b>	produit intérieur brut
<b>TVA</b>	taxe sur la valeur ajoutée

# 1 Mandat

## 1.1 Contexte

Conformément à la législation actuelle, la gestion globale des finances fédérales et le frein à l'endettement s'appuient sur le principal système d'information et de gestion qui était disponible lors de la création du frein à l'endettement, à savoir le compte de financement. Le solde de financement constitue un instrument de gestion de premier plan, qui s'obtient par une comparaison entre les recettes et les dépenses courantes et les recettes et les dépenses d'investissement. Contrairement au compte de résultats, le compte de financement ne prend pas en considération les régularisations par exercice et les provisions, à l'exception des cas déjà prévisibles.

Le Département fédéral des finances (DFF) a entrepris des changements de pratique dans le compte de financement lors des exercices 2017 et 2018. Depuis lors, les provisions constituées au titre de l'impôt anticipé sur la base d'estimations de l'Administration fédérale des contributions (AFC) y sont comptabilisées avec incidences financières. Cette modification visait à représenter les recettes et les dépenses inscrites au compte de financement en répondant mieux au principe de la comptabilité d'exercice. En sa qualité d'organe de surveillance, le Contrôle fédéral des finances (CDF) a jugé cette manière de procéder contraire à la loi dans son rapport d'audit du compte d'État 2017 et a émis une réserve dans son appréciation du compte de la Confédération 2017 (cette réserve est également mentionnée dans le rapport d'audit 2018 et restera applicable jusqu'à l'entrée en vigueur de la révision actuelle de la loi sur les finances de la Confédération). En conséquence, il a été convenu de résoudre cette incohérence dans l'appréciation de la procédure relative aux provisions dans le cadre du traitement de la motion HEGGLIN (16.4018).

La mise en œuvre de cette motion nécessitant une modification partielle de la loi du 7 octobre 2005 sur les finances de la Confédération (loi sur les finances, LFC, RS 611.0), l'Administration fédérale des finances (AFF) a élaboré le message requis. Intitulé « Simplification et optimisation de la gestion des finances fédérales », ce message a été adopté par le Conseil fédéral le 27 novembre 2019. L'adaptation du compte de financement en est l'un des éléments clés.

## 1.2 Objectifs et questions

Le but de la présente expertise est d'épauler le CDF en vue des débats parlementaires sur le message concernant la simplification et l'optimisation de la gestion des finances fédérales. Cet accompagnement se concentre particulièrement sur la partie du projet relative à la Motion HEGGLIN (16.4018) et à



l'adaptation du compte de financement. Il s'agit principalement de montrer les rapports de causalité économique et politique, notamment liés au frein à l'endettement. L'expertise ne fournira par contre aucune évaluation relevant de la comptabilité ou du droit.

Elle a pour but d'évaluer les risques et les conséquences liés à l'adaptation prévue de la LFC en regard de l'application du frein à l'endettement. En guise de critères d'évaluation, elle tente de répondre aux questions suivantes :

- Les adaptations légales proposées garantissent-elles l'équilibre durable des finances fédérales ?
- Les adaptations proposées sont-elles dans le même *esprit* politique et économique du frein à l'endettement ?
- Les adaptations proposées aident-elles les comptes à mieux répondre au principe de la comptabilité d'exercice ?

Le scénario de base retenu pour l'analyse est une gestion des finances fédérales basée sur le compte de financement (modèle avant le changement de pratique mis en place par le DFF en 2017, respectivement sans provision au titre de l'impôt anticipé).

### 1.3 Procédé et structure

Le travail des experts se fonde sur une analyse secondaire, s'appuyant sur des données et des sources déjà existantes. Le message du Conseil fédéral en est l'élément principal. Les questions posées précédemment servent de fil conducteur et de base de réflexion : on y répond en considérant les modifications prévues, avant de procéder à une évaluation. Partant de là, il s'agira de définir si les instruments et mesures sont théoriquement toujours adéquats pour atteindre les objectifs visés par le frein à l'endettement.

L'expertise est structurée comme suit : une première partie pose les bases conceptuelles nécessaires en se fondant sur la gestion actuelle des finances fédérales. Elle décrit notamment le contexte, les buts et le mode de fonctionnement du frein à l'endettement. La partie principale se compose de l'évaluation des adaptations dans les différents domaines indiqués par le mandat. Les modifications prévues sont ensuite comparées avec d'autres instruments de gestion globale et une vue d'ensemble des règles fiscales en vigueur dans les cantons complète l'aperçu. Suit une conclusion élaborée en fonction des différents critères d'évaluation.

## 2 Situation initiale

Les principes de base du régime des finances sont régis par les art. 126 à 135 de la Constitution fédérale (Cst.). Ils comprennent la gestion des finances de la Confédération (frein à l'endettement), les principes régissant l'imposition ou encore la péréquation financière et la compensation des charges. La LFC constitue la base légale sur laquelle se fonde la gestion financière étudiée dans la présente expertise. Le chapitre ci-après donne un aperçu de cette gestion financière, qui constitue donc l'un des piliers du régime des finances.

### 2.1 Modèle comptable dual de la Confédération

Les finances fédérales sont gérées selon le principe de la gestion duale<sup>1</sup>. Cette orientation duale s'est concrétisée en 2007, dans le cadre de l'introduction du nouveau modèle comptable (NMC) et doit prendre en considération tant les exigences de la gestion globale des finances du point de vue politique que les besoins relevant de la gestion économique au niveau de l'administration<sup>2</sup>. Depuis, les finances fédérales suivent les International Public Sector Accounting Standards (IPSAS) à la fois pour la comptabilité et pour l'établissement du budget<sup>3</sup>. Les dispositions relatives à la présentation des comptes sont réglées dans la LFC. Aujourd'hui, le modèle comptable de la Confédération met en lumière la situation financière sous deux perspectives différentes (*Illustration 1*) : la perspective des résultats et celle du financement. Ces deux points de vue distinguent la gestion opérationnelle du pilotage politique. (*Tableau 1*).

#### 2.1.1 Perspective des résultats

La perspective des résultats rend compte des charges et des revenus. Elle sert d'une part de base opérationnelle à la gestion administrative et opérationnelle, et, d'autre part, à l'établissement du budget et des rapports financiers<sup>4</sup>. On y recourt à l'échelle de la Confédération pour analyser l'activité administrative du point de vue financier et pour connaître le résultat annuel. Les valeurs affectent l'exercice auquel elles doivent être attribuées du point de vue économique (*accrual accounting*). Le compte de résultats compare les charges d'un exercice financier avec les revenus réalisés pour la même période. Il révèle ainsi la diminution et l'augmentation de valeur pour la période sous revue, ainsi que le résultat annuel (art. 8, al. 1, LFC). Le compte de résultats constitue donc

1. Pour un aperçu détaillé, voir les « Principes applicables à la gestion des finances » (DFP, 2016)

2. Cf. AFF (2006)

3. Message concernant la révision totale de la loi fédérale sur les finances de la Confédération (LFC) (Conseil fédéral; 2004)

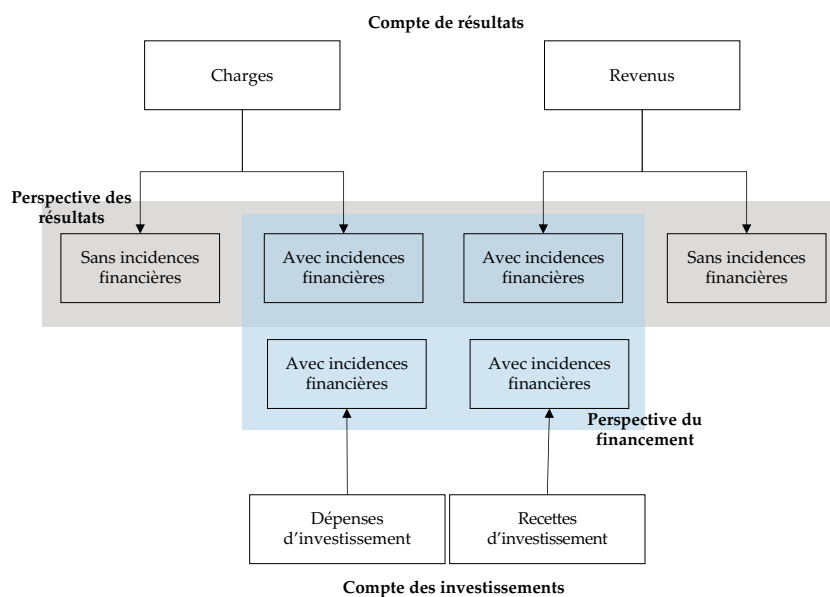
4. Cf. AFF (2006)

l'instrument principal de la perspective des résultats. Tenu selon les principes commerciaux, il offre un aperçu consolidé du déroulement des affaires. Ici, la valeur cible résiduelle est la variation du capital propre.

La perspective des résultats et le compte de résultats jouent un rôle primordial pour les unités administratives. D'un côté, les stratégies et les objectifs du Parlement et du Conseil fédéral en matière de politique financière sont concrétisés par leur mise en œuvre dans les budgets. De l'autre côté, le pilotage des unités administratives permet l'application des directives budgétaires et l'accomplissement des objectifs politiques qui y sont liés. Une comptabilité analytique (CA) adaptée aux besoins spécifiques des unités administratives est mise en place pour soutenir la gestion administrative.

L'introduction du nouveau modèle de gestion de l'administration fédérale (NMG) depuis le 1er janvier 2017 devrait en outre renforcer la gestion administrative à tous les échelons et augmenter la transparence et la gestion des prestations<sup>5</sup>.

**Illustration 1** – Perspective des résultats et perspective du financement.



Source : AFF (2015).

### 2.1.2 Perspective du financement

La perspective du financement est la base de la gestion globale des finances fédérales du point de vue politique. C'est elle qui fait le lien avec le frein à l'endettement, instrument ayant pour but d'assurer l'équilibre entre dépenses

5. Message concernant le nouveau modèle de gestion de l'administration fédérale (Conseil fédéral; 2013)

et recettes pendant un cycle conjoncturel et de préserver les finances fédérales d'un éventuel déséquilibre structurel (*chapitre 2.2*). La gestion globale repose sur le compte de financement. Ce dernier n'affiche que les transactions ayant des incidences financières. Historiquement, il trouve son origine dans un style de comptabilité caméraliste («*cash accounting*») et ne connaissait initialement aucune régularisation par exercice. De ce fait, il néglige les faits purement comptables tels que les amortissements, les régularisations par exercice ou la constitution de provisions<sup>6</sup>. Il contient en revanche les charges et les revenus ayant des incidences financières ainsi que les dépenses et les recettes d'investissement. Sa structure est donc adaptée aux exigences spécifiques de la gestion globale des finances fédérales, en accord avec le frein à l'endettement. Le premier niveau indique le solde de financement ordinaire et le second les recettes et dépenses extraordinaires (art. 7, al. 1 et 2, LFC). Ici, la valeur cible résiduelle est donc la variation de la dette fédérale brute.

La perspective du financement et le compte qui s'y rapporte sont des éléments clés pour l'analyse de la politique financière portant sur l'économie dans sa globalité, pour ses conséquences et pour les réflexions à mener en matière de stabilité politique. De ce point de vue, peu importe que les sorties de fonds correspondent à des dépenses courantes ou à des investissements : elles sont en principe traitées de la même manière dans la gestion politique des finances fédérales. En outre, le budget de la Confédération est axé sur les transferts : les subventions et contributions à d'autres budgets y jouent un rôle important. Par conséquent, les dépenses pour son propre domaine de fonctionnement sont relativement petites OU peu importantes.

**Tableau 1** – Vue d'ensemble des différences entre compte de financement et compte de résultats.

	<b>Compte de financement</b>	<b>Compte de résultats</b>
Objectif	Gestion globale des finances	Pilotage des unités administratives
Origine	Caméraliste ( <i>cash accounting</i> )	Partie double ( <i>accrual accounting</i> )
Composants	Dépenses et recettes	Charges et revenus
Valeur cible	Dette	Capital propre

Source : Représentation originale.

6. La discussion actuelle au sujet d'une présentation du compte de financement répondant mieux au principe de la comptabilité d'exercice est traitée au *chapitre 2.3.2*.

## 2.2 Gestion globale au moyen du frein à l'endettement

Le frein à l'endettement constitue l'instrument principal de la gestion globale des finances fédérales (art. 126 Cst.). Il s'agit d'un mécanisme institutionnel qui soumet la politique budgétaire de la Confédération à un cadre réglementaire contraignant afin de soutenir la durabilité des finances publiques. Il est axé sur la variation de la dette et non sur son niveau.

### 2.2.1 Contexte

Depuis 1959, l'art. 42bis de la Constitution contenait une disposition générale exigeant que la Confédération réduise son déficit budgétaire en tenant compte de la situation économique. Pourtant, entre 1990 et 2002, la dette est passée de 37 milliards à plus de 120 milliards de francs, soit d'environ 11% à plus de 26% du produit intérieur brut (PIB)<sup>7</sup>. Bien que l'augmentation de la dette soit principalement due à la phase de stagnation économique du début des années 1990 et aux coûts induits par le détachement et le refinancement des caisses de pension et des entreprises de la Confédération, il est apparu clairement au cours des années 1990 que les déficits étaient dans une large mesure de nature structurelle et ne pourraient être résorbés par la seule croissance économique<sup>8</sup>.

Il est incontestable que l'existence de la dette publique a une justification économique. Le financement extérieur peut par exemple servir à investir dans des infrastructures qui, ultérieurement, rapporteront des dividendes supérieurs aux coûts de l'emprunt. De plus, en cas de crise économique grave ou de catastrophe naturelle, la dette peut permettre d'augmenter les dépenses à court terme. Par ailleurs, elle peut servir à réaliser un certain lissage fiscal<sup>9</sup>. On considère que la politique en matière d'endettement est viable et satisfait aux contraintes budgétaires intertemporelles de la Confédération si la dette publique actuelle est égale à la valeur actuelle des futurs excédents, hors paiements d'intérêts<sup>10</sup>. Dans une économie croissante, ce n'est donc pas le fait que la dette nominale augmente qui est significatif, mais l'accroissement de la dette par rapport à la croissance économique. Ce ratio indique l'exigence minimale à remplir pour que la dette publique reste supportable à long terme.

Le problème est que dans la pratique, les dépenses publiques augmentent durant les périodes difficiles sans pour autant diminuer en période de prospérité. Les ouvrages de référence fournissent divers arguments qui soutiennent cette tendance inhérente au déficit et à l'endettement («*deficit bias*»). L'une des principales approches repose sur les distorsions qu'entraîne la concurrence dans

---

7. OFS (2018)

8. Cf. Sturm et al. (2017)

9. Cf. Barro (1979)

10. Cf. Blanchard et al. (2000); Domar (1944)

le cadre de la répartition des fonds publics et les conflits qui en résultent. La problématique sous-jacente peut se définir comme celle du «patrimoine fiscal commun» : l'existence de fonds limités appartenant à la collectivité – personne ne pouvant être exclu de leur utilisation – engendre une tendance individuelle à la surexploitation de ce patrimoine, puisque chaque bénéficiaire ne supporte qu'une partie des coûts qui y sont associés. Il en va de même pour les finances publiques : si un groupe d'intérêt en particulier bénéficie d'un programme de dépenses publiques défini, les coûts sont partagés entre tous les contribuables. Dans ce cas, les acteurs politiques utilisent des ressources publiques générales au profit d'intérêts individuels et particuliers. La problématique peut être exacerbée par la forte représentation d'intérêts régionaux, par la fragmentation de gouvernements de coalition ou simplement par la taille du parlement ou du gouvernement et par la multitude des intérêts qui y sont représentés. La pertinence de cette problématique aussi appelée *common pool* (fonds commun) est prouvée tant par la théorie que par la pratique<sup>11</sup>.

La propension des gouvernements à dépenser s'explique aussi par le concept d'«incohérence temporelle», et trouve son origine dans la politique monétaire<sup>12</sup>. De nombreux pays ont l'obligation constitutionnelle de garantir un équilibre budgétaire et ce principe est généralement incontesté sur le plan politique. Toutefois, lorsqu'il s'agit de mesures concrètes visant à maintenir cet équilibre dans le cadre des débats annuels autour du budget, ce sont souvent les intérêts immédiats qui prédominent, au risque de s'écarter des principes de stabilité. Si les acteurs politiques ne sont pas liés par des obligations ancrées au niveau institutionnel, l'incohérence temporelle menace la politique budgétaire, qui est exposée à des influences politiques à court terme et récurrentes. Les parties prenantes au processus budgétaire sont soumises à d'importantes incitations directes à s'écarter de l'objectif de l'équilibre des finances, au profit de leur propre clientèle et au détriment d'une politique financière durable. Une autre approche souligne le rôle des ajustements retardés par les mécanismes politiques. Un choc budgétaire négatif peut entraîner un conflit de longue durée (guerre d'usure) entre des partis gouvernementaux ayant des orientations idéologiques différentes pour déterminer la manière de répartir les coûts d'adaptation de la politique financière, et ce, même s'ils s'entendent sur le fait que la dette publique est trop importante<sup>13</sup>.

L'établissement d'un cadre réglementaire peut être utile pour résoudre ces problèmes d'incitations politico-économiques dans la politique budgétaire démocratique<sup>14</sup>. Les barrières institutionnelles telles que les règles fiscales consti-

11. Cf. Roubini et Sachs (1989); Schaltegger et Feld (2009); Weingast et al. (1981)

12. Cf. Kydland et Prescott (1977)

13. Pour une vue d'ensemble des approches d'économie politique, voir Alesina et Passalacqua (2016)

14. Pour un aperçu actuel, voir Yared (2019)

tuent une solution de choix : elles permettent de limiter, de façon directe ou indirecte, la marge de manœuvre des décideurs en matière de dépenses. L'objectif est d'atténuer la propension à dépenser et de renforcer la durabilité des finances. Les règles budgétaires sont aussi considérées comme une éventuelle mesure de précaution, dans le sens où elles contribuent à «dépolitiser» la politique fiscale. Fixer le montant des dépenses (ou le solde budgétaire) de manière anticipée permet de poser des limites au pouvoir de décision dans l'élaboration des politiques et de renforcer l'institution du ministère des finances. Cela favorise une politique financière durable qui, dans le cadre du processus politique courant, ne pourrait pas être mise en œuvre sans règles budgétaires.

Pour créer le cadre institutionnel précité, après une série de mesures temporaires destinées à stabiliser la dette, l'instrument appelé frein à l'endettement a été introduit en 2003 par l'art. 126 Cst. Cette règle budgétaire essentielle au niveau fédéral avait déjà été approuvée par le peuple et par les cantons en 2001, recueillant 84,7% des voix et convainquant une nette majorité des cantons. Les détails sont réglés dans la loi sur les finances (art. 13 à 18 LFC).

### 2.2.2 Objectifs

Le frein à l'endettement répond à deux objectifs classiques de la politique budgétaire : d'une part, la viabilité des finances publiques (objectif de durabilité), et, d'autre part, le lissage des fluctuations dues à la conjoncture et à la croissance (objectif de stabilisation). Le but principal du frein à l'endettement est énoncé clairement dans le message correspondant<sup>15</sup> : en faisant en sorte que les dépenses ne soient pas supérieures aux recettes durant un cycle conjoncturel, la dette est stabilisée en termes nominaux et n'augmente plus. Si la dette reste identique et que le PIB augmente, le taux d'endettement diminue avec le temps. C'est donc sur le niveau de la dette nominale brute que la réglementation cherche à agir. Le but est de la stabiliser au cours d'un cycle conjoncturel, en équilibrant recettes et dépenses. En période de croissance économique soutenue, le ratio entre cette dette brute stabilisée et le PIB diminue. Le taux d'endettement baisse en conséquence. Le choix de la dette brute comme valeur cible reflète le fait que la durabilité d'une politique budgétaire se mesure en premier lieu par sa capacité à supporter l'endettement public<sup>16</sup>.

### 2.2.3 Mode de fonctionnement

Pour atteindre l'objectif visé, un instrument de gestion approprié est nécessaire. C'est la fonction que remplit le solde de financement, qui, à long terme,

---

15. Message sur le frein à l'endettement (Conseil fédéral; 2000)

16. Cf. Domar (1944)

doit être équilibré conformément au frein à l'endettement. Pour la mise en œuvre, le solde de financement doit être corrigé des variations conjoncturelles. La gestion au moyen d'instruments corrigés des variations conjoncturelles ou d'instruments structurels permet aux stabilisateurs automatiques de remplir leur rôle dans les finances de la Confédération ; elle tient ainsi explicitement compte de l'objectif de stabilisation financière mentionné plus haut. Le frein à l'endettement, comme l'ensemble des finances fédérales, fonctionne ainsi selon le principe d'annualité et est réglé dans la LFC. Il n'était pas prévu au départ de s'écarter du principe d'annualité en procédant par exemple à des régularisations interpériodiques. Le frein à l'endettement s'applique de manière contraignante pour le budget, les crédits supplémentaires et le compte d'État d'un exercice financier. Si l'on considère maintenant l'architecture de cet instrument, il s'appuie sur trois piliers pour produire son effet<sup>17</sup> :

- La *règle des dépenses* vise à équilibrer le compte de financement au cours du cycle conjoncturel dans le budget ordinaire. Tant le budget que les comptes doivent satisfaire aux exigences du frein à l'endettement. La règle des dépenses permet de prendre en considération les fluctuations conjoncturelles du cycle économique et garantit que le frein à l'endettement, en plafonnant les dépenses aux recettes corrigées des variations conjoncturelles, n'est ni trop restrictif ni expansionniste. Le frein à l'endettement fixe ainsi les dépenses maximales, autrement dit le plafond des dépenses, sur la base des recettes corrigées d'un facteur conjoncturel (art. 13, al. 1, LFC). Ce dernier correspond au rapport entre la valeur tendancielle du produit intérieur brut réel et le produit intérieur brut réel effectif de l'exercice concerné (art. 13, al. 3, LFC).
- La deuxième règle à laquelle est soumis le frein à l'endettement est celle de la *sanction*, qui prévoit qu'en cas d'entorse aux règles budgétaires, le plafond des dépenses soit abaissé les années suivantes. Les exigences du frein à l'endettement entrant en ligne de compte en premier lieu lors de l'établissement du budget (art. 13, al. 1, LFC), il convient de s'assurer qu'elles sont aussi respectées lors de son exécution. C'est le compte de compensation qui remplit cette fonction. Véritable « mémoire » du frein à l'endettement, il vise à tempérer l'optimisme budgétaire stratégique. Il ne s'agit toutefois pas d'un compte au sens comptable, mais d'une statistique enregistrant les dépassements ou les valeurs inférieures aux prescriptions du frein à l'endettement. Si le compte de compensation affiche un découvert, la loi exige que celui-ci soit compensé sur plusieurs années. Pour y parvenir, le plafond des dépenses est abaissé en conséquence pour les exercices suivants (art. 17, al. 1, LFC). Si le découvert dépasse 6% des dépenses totales effectuées durant l'exercice comptable précédent, les

---

17. Cf. Conseil fédéral (2013b); Waldmeier et al. (2015)



sanctions sont renforcées : le découvert doit impérativement être éliminé durant les trois exercices comptables suivants (art. 17, al. 2, LFC). Les excédents ne peuvent en revanche pas être utilisés pour de futures dépenses supplémentaires. Ils doivent uniquement servir à réduire la dette. Aucune limite supérieure n'a été fixée pour un solde positif du compte de compensation. La gestion devient dès lors asymétrique : elle ne concerne plus que les soldes négatifs. Un excédent reste inscrit au compte de compensation, et l'obligation de le réduire disparaît. Bien que le Conseil fédéral ait auparavant proposé une gestion symétrique, le Parlement a ainsi accordé la priorité à la réduction de la dette.

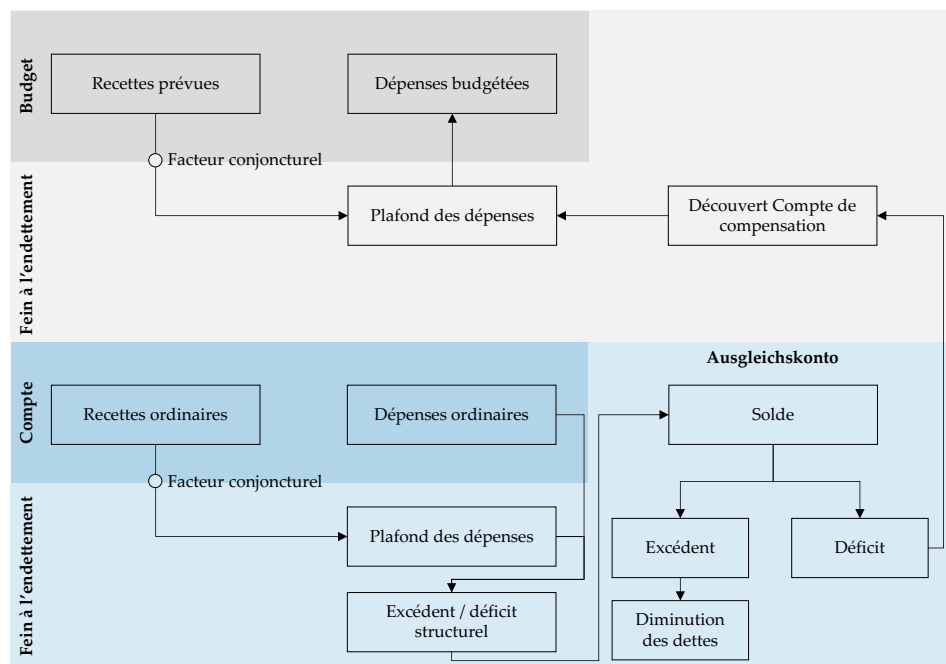
- Troisième règle du frein à l'endettement, la *règle complémentaire* couvre le budget extraordinaire grâce à un compte d'amortissement, qui permet le pilotage de son financement. Les recettes extraordinaires, issues notamment de la vente de valeurs patrimoniales, ne sont pas prises en compte dans le calcul du plafond des dépenses (art. 13, al. 2, LFC). À l'inverse, les dépenses extraordinaires ne sont pas incluses dans le plafond des dépenses ordinaires, raison pour laquelle les dépenses maximales autorisées sont augmentées des dépenses extraordinaires (art. 15, al. 1, LFC). Le frein à l'endettement comporte en outre une disposition exceptionnelle : des événements extraordinaires incontrôlables tels que de graves récessions, des catastrophes naturelles, des conflits armés ou des situations particulières en matière d'asile peuvent amener l'Assemblée fédérale à augmenter le plafond des dépenses à la majorité qualifiée (art. 15, al. 1 et 2, LFC). Des dépenses extraordinaires non couvertes par des recettes extraordinaires doivent être compensées à moyen terme par le budget ordinaire. Le compte d'amortissement sert d'instrument de gestion pour le budget extraordinaire (art. 17a, al. 1, LFC). Lorsque le compte présente un découvert, ce dernier doit être compensé au cours des six exercices qui suivent par des excédents structurels du budget ordinaire (art. 17b, al. 1, LFC).

Il incombe au législateur de définir ce que couvrent les notions de dépenses et de recettes. Les *dépenses* sont, d'une part, des paiements à des tiers qui diminuent la fortune et, d'autre part, des dépenses d'investissement permettant de créer des actifs affectés directement à des buts administratifs (art. 3, al. 1, LFC). Les *recettes* sont quant à elles des paiements de tiers qui augmentent la fortune (recettes courantes) ou des recettes d'investissement qui sont effectuées en contrepartie de la vente d'éléments du patrimoine administratif (art. 3, al. 2, LFC). Il s'agit d'une approche largement répandue et acceptée des flux de trésorerie.

Concernant le champ d'application, il faut souligner que le frein à l'endettement ne s'applique pas à l'ensemble des comptes. Il n'inclut par exemple les

comptes spéciaux de la Confédération que de manière très indirecte. Il ne s'applique pas aux dépenses de fonds de droit spécial tels que le fonds d'infrastructure ferroviaire (FIF) ou le fonds pour les routes nationales et le trafic d'agglomération (FORTA). Le risque de contournement du frein à l'endettement est cependant réduit par le fait que l'alimentation de ces fonds est assurée par les finances de la Confédération et donc elle-même soumise au dispositif. Les institutions qui n'entrent pas dans le budget ordinaire de la Confédération, comme les assurances sociales fédérales, n'y sont pas soumises.

**Illustration 2** – Mode de fonctionnement du frein à l'endettement (hors règle complémentaire).



Source : Représentation originale.

## 2.3 Expériences en matière de politique financière

### 2.3.1 Évolution des finances fédérales

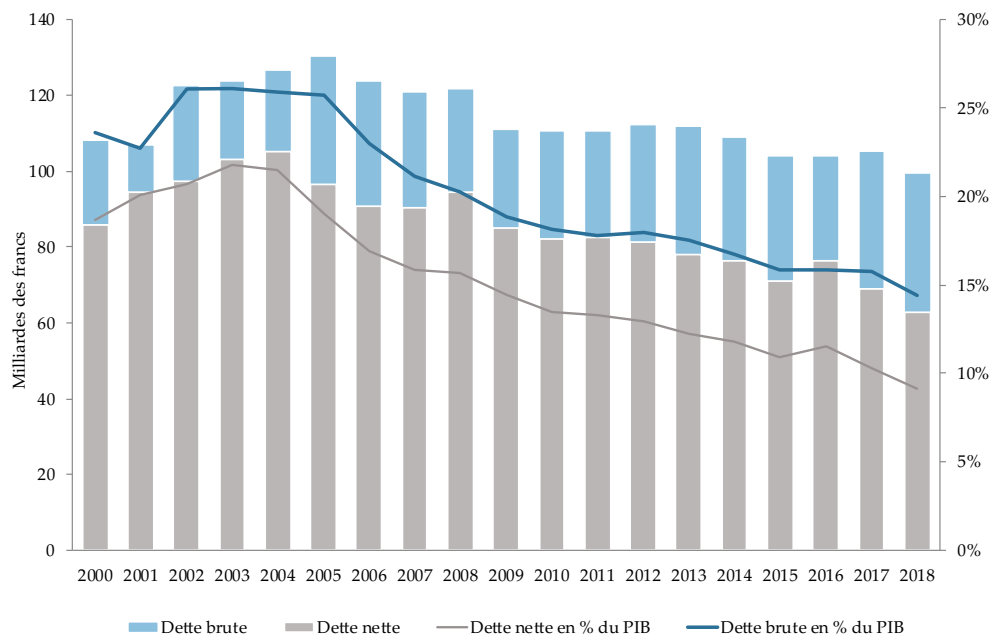
Par rapport à l'année 2003, la dette brute de la Confédération a pu être considérablement réduite (*Illustration 3*). Depuis l'entrée en vigueur du frein à l'endettement en 2003, elle a diminué de 24 milliards pour atteindre 99 milliards de francs en 2018<sup>18</sup>. En la considérant par rapport au PIB, la dette fédérale a connu une baisse encore plus significative, passant de 26% environ à 14%. Selon une analyse contrefactuelle, le frein à l'endettement a joué un rôle majeur dans cette évolution vers des finances fédérales durables<sup>19</sup>. Il a notamment

18. Cf. AFF (2018)

19. Cf. Salvi et al. (2019)

fait ses preuves en matière de stabilisation. Supputant en 2009 que la crise financière s'étendrait à l'économie réelle, le Parlement a adopté trois séries de mesures de stabilisation discrétionnaires à trois niveaux différents. Les trois séries de mesures ont pu être mises en œuvre en utilisant la marge d'action que le frein à l'endettement laissait à la politique budgétaire, grâce aux excédents structurels disponibles. Il a ainsi été possible de mettre en place des mesures de relance budgétaires ciblées pour compenser l'insuffisance de la demande. On constate une nette tendance à la stabilisation depuis l'introduction du frein à l'endettement en 2003<sup>20</sup>.

**Illustration 3** – Évolution de la dette brute et de la dette nette de la Confédération.



Source : Centre de données de l'AFF.

### 2.3.2 Discussions actuelles dans le cadre du frein à l'endettement

Les discussions actuelles s'articulent en particulier autour du compte de compensation. L'actuelle mise en œuvre du frein à l'endettement a conduit ces dernières années à une hausse du solde du compte de compensation, et donc à une baisse nominale de la dette de la Confédération. La croissance des recettes a été sous-estimée et celle des dépenses surestimée, laissant apparaître année après année d'importants soldes de crédits. Diverses raisons techniques et politico-économiques sont avancées pour l'expliquer. En raison de la gestion asymétrique du compte de compensation, cela a notamment conduit à une réduction nominale de la dette brute de la Confédération. Un groupe d'experts

20. Cf. Conseil fédéral (2013b); Schaltegger et Weder (2010)

mandaté par le Conseil fédéral a déconseillé pour l'instant de modifier la réglementation du frein à l'endettement<sup>21</sup>.

Une autre discussion a vu le jour au sujet du modèle comptable. Comme expliqué précédemment, la présentation du résultat de la Confédération dans le compte de financement ne répond pas au principe de la comptabilité d'exercice. Par conséquent, le compte servant de base à la gestion globale des finances fédérales ne reflète pas l'état réel des revenus ; cela ne devrait cependant jamais être l'objectif visé étant donné que les deux comptes (respectivement le compte de financement et le compte de résultats) reflètent des contenus différents. En effet, selon la Constitution (art. 126, al. 1, Cst.), les recettes et les dépenses, et donc le solde du compte de financement, constituent la base de calcul du frein à l'endettement. Parmi les positions du compte de résultats, seules les transactions ayant des incidences financières sont intégrées au compte de financement, tandis que les opérations purement comptables sont laissées de côté. En revanche, des régularisations par exercice peuvent entrer en ligne de compte selon les cas. Il s'agit de dépenses et de recettes dont on connaît les montants, englobées par la définition des recettes et dépenses courantes<sup>22</sup>.

Dans le cadre du projet d'«optimisation du modèle comptable», le Parlement a décidé, en 2015 déjà, d'apporter des modifications au système comptable qui, conformément aux IPSAS, devraient permettre une présentation plus axée sur la comptabilité d'exercice dans certains domaines, y compris pour le compte de financement<sup>23</sup>. Ces ajustements concernaient entre autres les instruments financiers et les participations. La comptabilisation par exercice des intérêts passifs était particulièrement importante pour la mise en application du frein à l'endettement. Grâce à une répartition par exercice des agios et disagios, on obtient un effet de lissage sur le compte de financement. Les modifications sont entrées en vigueur le 1er janvier 2017 et ont provoqué une réévaluation des postes du bilan concernés, ainsi que des ajustements dans le compte de résultats et le compte de financement<sup>24</sup>.

Un changement est en outre intervenu dans la pratique comptable du compte de financement pour le compte d'État 2017 : la variation de la provision est désormais aussi prise en considération dans le compte de financement. Les recettes de l'impôt anticipé tiennent donc également compte de cette variation. Jusqu'ici, la variation de la provision en vue de remboursements de l'impôt anticipé apparaissait uniquement dans le compte de résultats. Le solde du compte de compensation étant considérablement affecté par la comptabilisation par exercice des agios et la prise en compte de la provision au titre de l'impôt

---

21. Cf. Sturm et al. (2017)

22. Cf. CDF (2018)

23. Message concernant l'optimisation du modèle comptable de la Confédération (Conseil fédéral; 2014)

24. Cf. AFF (2018)

anticipé, il a été corrigé à titre rétroactif.

Il s'agit maintenant d'ancrer dans une base légale le changement de pratique relatif à l'impôt anticipé, car selon le CDF, la législation actuelle ne permet pas une comptabilisation des provisions au titre de l'impôt anticipé qui aurait des incidences financières. Cet ancrage doit être concrétisé dans le cadre du traitement de la motion Motion HEGGLIN (16.4018). Cette motion critique le fait que l'impôt anticipé et l'impôt fédéral direct, entre autres, ne soient pas comptabilisés dans le compte de financement selon le principe de la comptabilité d'exercice. De ce fait, les comptes publics de ces dernières années n'ont pas reflété la situation financière réelle. La motion exige, d'une part, que la présentation des comptes soit adaptée de manière à rendre une image conforme à la réalité des résultats, et, d'autre part, que la possibilité soit examinée d'accorder la gestion globale des finances fédérales avec le compte de résultats.

### 3 Simplification et optimisation de la gestion des finances fédérales

Le Conseil fédéral vise à optimiser et à simplifier la gestion de la politique des finances. Pour ce faire, il a décidé de rapprocher le plus possible le compte de financement du compte de résultats. À l'avenir, toutes les régularisations par exercice et provisions seront donc inscrites dans le compte de financement. Selon l'argumentation, ce changement se justifierait par la volonté de mieux représenter l'état effectif des finances et des revenus de la Confédération. Il requiert cependant des adaptations de la définition des notions de dépenses et de recettes dans la loi sur les finances de la Confédération. Le présent chapitre expose ces adaptations, analyse leurs conséquences sur le frein à l'endettement et sur la gestion globale des finances et revient sur l'examen de l'option du pilotage des finances au moyen du compte de résultats. Les analyses reposent sur la partie du message du Conseil fédéral portant sur le sujet. Outre la simplification et l'optimisation de la gestion des finances fédérales, des adaptations sont aussi prévues pour les règles applicables aux crédits supplémentaires et aux dépassements de crédits, ainsi que pour le droit comptable. La présente expertise n'a toutefois pas pour objet l'évaluation de ces adaptations.

#### 3.1 Modification de la définition des dépenses et des recettes

##### 3.1.1 Définition des dépenses et recettes

Afin de rapprocher le compte de financement du compte de résultats, les définitions des recettes et des dépenses données dans la loi sur les finances de la Confédération (art. 3, al. 5 et 6, LFC) sont adaptées. Les transactions suivantes sont désormais prises en considération comme des dépenses ou des recettes :

- régularisations par exercice,
- variations de l'évaluation du patrimoine financier,
- variations de l'évaluation des engagements financiers,
- apports aux financements spéciaux enregistrés sous les capitaux de tiers ou prélèvements effectués sur ces financements,
- constitution et dissolution de provisions, et
- engagements de prévoyance en faveur du personnel.

Les investissements continueront de faire exception : ils seront encore comptabilisés dans le compte de financement au moment de leur exécution, et non au moment de l'amortissement de l'actif correspondant.

### 3.1.2 Explication des définitions

Les charges et les revenus inscrits au compte de résultats constituent la base des dépenses et recettes courantes. En sont exclues les variations de l'évaluation du patrimoine administratif de la Confédération ainsi que, du côté des dépenses, les réévaluations des contributions à des investissements. Viennent en revanche s'ajouter aux dépenses les investissements de création du patrimoine administratif de la Confédération et les contributions à des investissements que la Confédération verse notamment à des tiers, et aux recettes, la contrepartie de la vente d'éléments du patrimoine administratif, les remboursements de contributions à des investissements accordées par la Confédération ainsi que les contributions à des investissements obtenues par cette dernière. Les transactions comptant désormais comme dépenses et recettes et leur importance sont brièvement expliquées ci-après<sup>25</sup> :

— *Régularisations par exercice*

Les régularisations par exercice permettent d'affecter des charges et des revenus à l'exercice déterminant sur le plan économique. Elles ne figurent en général pas au budget car elles ne sont pas encore connues au moment de son établissement. La constitution de nouvelles régularisations par exercice aura donc une importance limitée dans le budget. Pour l'exercice 2018, quelque 6,1 milliards de francs de passifs de régularisation ont été inscrits au bilan. Le poste le plus important provient de l'impôt anticipé (4,9 milliards de francs en 2018). Il est comptabilisé avec incidences financières dans les comptes depuis ceux de 2007. Les actifs de régularisation s'élevaient en 2018 à 578 millions de francs. Les recettes de la mise aux enchères des licences de téléphonie mobile constituent un cas particulier : à l'avenir, ils seront inscrits au budget ordinaire – et non pas au budget extraordinaire – et délimités dans le temps. Leur montant sera ainsi pris en considération pour le plafond des dépenses. La dernière vente aux enchères de licences de téléphonie mobile en février 2019 a généré 380 millions de francs de recettes.

— *Variations de l'évaluation du patrimoine financier*

Le patrimoine financier comprend tous les actifs qui ne sont pas indispensables à la fourniture de services publics. Il peut s'agir de liquidités et de placements monétaires à court terme, de créances, de placements financiers à court ou à long terme ou encore d'actifs de régularisation. Les pertes et profits réalisés grâce au patrimoine financier sont déjà comptabilisés à l'heure actuelle avec incidences financières. Désormais, les pertes et profits comptables, c'est-à-dire les simples variations d'évaluation, seront également enregistrés en tant que recettes ou dépenses. Le patrimoine fi-

---

25. Le montant des différents éléments et écritures a été fourni par le mandant.

nancier est évalué au coût d'acquisition amorti (*at amortized cost*) selon la définition consacrée. Les avoirs à court terme ne donnent lieu à aucune estimation de la valeur actuelle : ils sont comptabilisés à leur valeur nominale, déduction faite des éventuelles corrections. Les variations d'évaluation se fondent sur une base clairement définie. Lors de l'exercice 2018, elles ont généré 7 millions de francs de revenus et 63 millions de charges.

— *Variations de l'évaluation des engagements financiers*

Les engagements envers des tiers, les passifs de régularisation et les retenues de garantie, classés selon qu'ils représentent des engagements à court ou à long terme, sont inscrits sous les capitaux de tiers. Dans les cas d'emprunts et de papiers monétaires, l'amortissement des agios et les régularisations des commissions figurent déjà avec incidences financières dans le compte de financement. Il n'y a aucune différence par rapport aux écritures du compte de résultats. Les produits dérivés et les garanties (s'ils ne sont pas uniquement comptabilisés comme des engagements conditionnels) sont évalués à la valeur du marché. Ces variations de l'évaluation sont désormais également prises en considération dans le compte de financement. Les engagements financiers (par ex. obligations de la Confédération) sont évalués au coût d'acquisition amorti (*at amortized cost*) selon la définition consacrée. La méthode des intérêts effectifs s'applique. Les variations de l'évaluation se fondent sur une base clairement définie.

— *Apports aux financements spéciaux enregistrés sous les capitaux de tiers ou prélèvements effectués sur ces financements*

Les financements spéciaux sont des instruments utilisés pour réserver des fonds dans un but précis (affectation obligatoire). Cela signifie que des recettes sont obligatoirement consacrées, en totalité ou en partie, à l'exécution de tâches prédéfinies. Les taxes d'incitation font aussi partie des financements spéciaux. La création d'un financement spécial requiert une base légale spécifique. Les éléments de ces financements spéciaux sont enregistrés sous les capitaux de tiers lorsqu'il n'existe aucune marge de manœuvre quant à l'utilisation des fonds (type d'utilisation et délais). L'affectation obligatoire des dépenses et recettes des financements spéciaux enregistrés sous les capitaux de tiers est étendue au frein à l'endettement, puisque les fonds affectés sont effectivement économisés dans le compte de financement et seront disponibles à l'avenir pour le but prédéfini. L'utilisation de ces fonds ne devrait en principe pas influencer le budget étant donné qu'elle est compensée par le prélèvement du financement spécial. Dans le cadre du plafond des dépenses, les recettes affectées ne peuvent plus compenser des dépenses non affectées. Pour l'exercice 2018, les revenus comptabilisés s'élèvent à 168 millions de francs et les charges à 61 millions de francs.



— *Constitution et dissolution de provisions*

Des provisions doivent être constituées lorsqu'il existe une probabilité supérieure à 50% qu'un événement passé provoque une sortie de fonds dont le montant peut être estimé de façon fiable. Elles sont en règle générale enregistrées dans le compte de résultats et dans le bilan, mais pas dans le compte des flux de fonds. Elles ne sont inscrites dans ce dernier que lorsqu'une sortie de fonds a effectivement lieu. Avec la nouvelle réglementation, c'est la constitution ou la dissolution de provisions qui compte comme dépense et non plus l'utilisation de ces provisions (paiement). Les transactions correspondantes seront donc soumises plus tôt au frein à l'endettement, même si leur réalisation s'accompagne d'une certaine incertitude. Jusqu'à présent, ce n'était le cas que pour les variations de l'évaluation des provisions au titre de l'impôt anticipé. Pour l'exercice 2018, les provisions constituées s'élevaient à un milliard de francs environ. Dans les comptes publics, les provisions portées au bilan atteignaient 18,2 milliards de francs. Près de deux tiers des provisions sont liées à l'impôt anticipé (voir la liste en *annexe*). En général, seules les demandes de remboursement portant un cachet de réception de l'année précédente sont enregistrées dans les comptes annuels. Il existe des régularisations avec incidences financières pour les demandes de remboursement non effectuées par les cantons concernant l'impôt anticipé versé par des personnes physiques (problématique de l'intérêt négatif), ainsi que pour les montants résiduels lors de paiements d'acomptes. Les provisions au titre de l'impôt anticipé ont été comptabilisées pour la première fois avec des incidences financières dans les comptes 2017. Le Contrôle fédéral des finances a toutefois estimé que ce changement de pratique était contraire à la loi sur les finances de la Confédération.

— *Constitution et dissolution d'engagements de prévoyance en faveur du personnel*

Les engagements de prévoyance en faveur du personnel sont calculés en comparant les droits acquis par les assurés au capital disponible de la caisse de prévoyance. La différence est comptabilisée comme passif et montre dans quelle mesure cette obligation pourrait constituer une charge pour l'employeur. Les droits sont évalués selon des critères actuariels. Jusqu'à présent, le compte de financement n'indiquait que les versements effectués par l'employeur à la caisse de prévoyance pendant l'année civile concernée. Auparavant, les charges liées au découvert de la caisse de prévoyance figuraient dans le compte de financement seulement au moment du paiement dans le cadre d'une mesure d'assainissement. À l'avenir, ce compte indiquera la charge de prévoyance au lieu des contributions versées. Par conséquent, aucun paiement lié à une mesure d'assainissement ne sera porté au débit du compte de financement. Pour calculer les enga-

gements de prévoyance en faveur du personnel de manière aussi réaliste que possible, on tiendra dorénavant compte du fait qu'en cas d'assainissement, une partie des mesures correspondantes sera prise en charge non seulement par la Confédération en sa qualité d'employeur, mais également par les collaborateurs (partage des risques).

### **3.2 Incidences sur le frein à l'endettement**

L'adaptation de la définition des dépenses et des recettes et le rapprochement entre le compte de financement et le compte de résultats qui en découle modifie la valeur indicative du résultat de financement. Cela influe indirectement aussi sur la gestion des finances par le frein à l'endettement et concerne autant l'objectif et le mode de fonctionnement du frein à l'endettement que des aspects essentiels de la gestion globale des finances.

#### **3.2.1 Règle des dépenses**

Le projet a des incidences sur le compte de financement de la Confédération, et donc sur la marge de manœuvre en matière de dépenses, au sein du frein à l'endettement. Le budget et le compte de la Confédération ne sont pas concernés de la même manière, car les provisions ne sont en général pas budgétisées et ne sont constituées que dans les comptes annuels. Selon les estimations du Conseil fédéral qui s'appuient sur les chiffres de 2007 à 2018, les adaptations apportées au compte de financement se traduiraient par un léger allègement du solde de financement dans le budget et par une légère détérioration du compte de la Confédération. Le budget aurait ainsi été allégé en moyenne de 62 millions de francs. Précisons à cet égard que bon nombre des éléments nouvellement définis des dépenses et des recettes ont une influence moindre sur le budget, puisqu'ils ne sont pas encore connus au moment de son établissement. Ce n'est justement pas le cas des provisions pour la circulation monétaire et l'assurance militaire, la régularisation pour les revenus des licences de téléphonie mobile ou encore la modification des engagements de prévoyance en faveur du personnel. C'est pourquoi le Conseil fédéral s'attend à un allègement futur du budget d'un montant moyen de 37 millions de francs.

Le Conseil fédéral escompte des différences plus marquées par rapport à aujourd'hui en ce qui concerne les comptes annuels. Selon les estimations, les soldes de financement auraient été moins bons de 179 millions de francs en moyenne. Cela s'explique avant tout par les provisions et les engagements de prévoyance en faveur du personnel. Dans le passé, les autres écritures s'équilibraient par principe sur plusieurs années. L'incidence sur les comptes de la Confédération dépend donc principalement de la constitution ou de la dissolu-

tion de provisions. Il serait intéressant de voir quelle est la part des dépenses et des recettes dans la variation des résultats annuels. Il convient de relever que les provisions pour l'impôt anticipé n'ont pas été prises en considération dans ces calculs, car la pratique a déjà été modifiée avec le compte d'État en 2017. Ainsi, les incidences des modifications de la loi sur le compte de financement n'apparaissent pas de manière exhaustive. Si l'on tenait compte des provisions pour l'impôt anticipé, le résultat annuel aurait été en moyenne encore moins bon que le message ne le présente. Il aurait été possible d'apprécier également l'incidence globale sur le plafond des dépenses si le message avait exposé les provisions correspondantes.

La comptabilisation ordinaire, désormais prévue, des recettes venant des licences de téléphonie mobile constitue un cas particulier en liaison avec le frein à l'endettement. Cette adaptation permettra de disposer de davantage de fonds dans le budget ordinaire. Dans l'optique de l'objectif de stabilisation poursuivi par le frein à l'endettement, la distinction entre recettes ordinaires et recettes extraordinaires est donc aussi une question de gestion, et non pas exclusivement une question de présentation des comptes. Le Conseil fédéral s'est clairement exprimé à cet égard dans le cadre du message sur la règle complémentaire<sup>26</sup>. Le frein à l'endettement prévoit que les recettes extraordinaires ne sont pas prises en considération pour calculer le plafond des dépenses. Elles doivent servir à résorber les dettes et ne peuvent pas être utilisées pour financer des dépenses ordinaires. Certes, les régularisations qui sont opérées sur la durée des contrats de licence paraissent rationnelles dans la perspective de la permanence du budget fédéral dans le compte des flux de fonds, mais en fin de compte, la comptabilisation ordinaire des recettes est une question de gestion politique (faut-il porter les recettes au budget ordinaire?). Cette adaptation spécifique de la pratique de comptabilisation équivaut essentiellement à une augmentation du plafond des dépenses ou à un assouplissement du frein à l'endettement. En outre, on doit se demander comment d'autres recettes ou dépenses extraordinaires seront comptabilisées à l'avenir. Les dépenses ou les recettes extraordinaires sont définies sur la base des exigences imposées par le frein à l'endettement, mais sont comptabilisées dans le compte de résultats comme des charges ou des revenus ordinaires et sont uniquement présentés en tant que position séparée. Pour que les différences entre le compte de financement et le compte de résultats restent faibles, il faudrait donc aussi comptabiliser à titre ordinaire dans le compte de financement toutes les recettes et dépenses extraordinaires, à l'exception des investissements.

---

26. Cf. Conseil fédéral (2008)

### 3.2.2 Règle de la sanction

Une fois les comptes annuels approuvés par le Parlement, les écarts réalisés entre les recettes effectivement obtenues, corrigées des prévisions économiques révisées, et les dépenses effectivement réalisées sont débitées ou créditées à un compte de compensation. Ce compte, qui est tenu en dehors du compte d'État, n'est pas un compte au sens comptable du terme, mais une statistique qui consigne les écarts par rapport aux exigences du frein à l'endettement. Il sert donc avant tout à contrôler la réalisation des objectifs. Le principe applicable est que les déficits du compte de compensation doivent être compensés dans les années suivantes, par le biais de réductions du plafond des dépenses dans les budgets futurs. Cela permet, d'une part, de ne pas inciter à établir une budgétisation trop optimiste, et, d'autre part, de garantir le respect du frein à l'endettement également dans le compte d'État. En revanche, les éventuels excédents sur le compte de compensation ne peuvent pas être utilisés pour augmenter les dépenses maximales autorisées. Un solde positif indique que l'exigence du frein à l'endettement a été plus que respectée dans les dernières années et que les dettes ont pu être abaissées à raison du volume concerné. Les distorsions à court terme du solde de financement dues aux comptabilisations ne respectant pas le principe de la comptabilité d'exercice peuvent ainsi déjà être compensées à moyen terme.

Étant donné que les provisions et les régularisations par exercice influent sur le solde de financement, le solde du compte de compensation doit être adapté en conséquence. Le Conseil fédéral propose d'adapter le niveau du compte de compensation comme si les modifications avaient déjà été opérées dans l'exercice 2007. Selon les calculs du Conseil fédéral, ce montant s'élève à environ 2,1 milliards de francs. Cette méthode se fonde en conséquence sur les flux financiers et non sur les montants absolus. Elle correspond à la pratique antérieure (adaptation dans le cadre de l'optimisation du NMC), et ne prend pas en considération les provisions existantes remontant aux années d'avant 2007, pour un montant de 12,2 milliards de francs. Cette méthode pourrait assouplir le frein à l'endettement, puisqu'elle entraînerait la dissolution de provisions sans que leur constitution n'ait été soumise au plafond des dépenses ou ne soit représentée dans le compte de compensation. À notre avis, dans la perspective du frein à l'endettement, il conviendrait d'examiner comment cette marge de dépenses supplémentaire pourrait être neutralisée sur la base d'adaptations techniques de présentation comptable.

Par ailleurs, le rapprochement entre le compte de financement et le compte de résultats influence la fonction du compte de compensation. Un excédent sur le compte de compensation découlant de la différence entre le plafond des dépenses corrigé sur le plan conjoncturel et les dépenses effectives sera conservé.

Lors de l'introduction du frein à l'endettement, le Parlement a donné la priorité à la résorption des dettes. Le solde positif témoigne du fait que l'exigence du frein à l'endettement a été dépassée dans les dernières années et que les dettes ont pu être diminuées du montant correspondant. Le compte de compensation est ainsi la « mémoire » du frein à l'endettement. Désormais, si le solde est calculé non seulement à l'aide des flux de fonds effectifs ou prévisibles (régularisations), mais aussi de faits grevés d'une forte incertitude (provisions) et de modifications d'évaluation (patrimoine financier), la valeur informative du compte de compensation quant à l'évolution de l'endettement brut sera affaiblie (voir *chapitre 3.2.4*).

### 3.2.3 Règle complémentaire

Dans le compte d'État, les recettes extraordinaires (sans affectation obligatoire) ou les dépenses extraordinaires comptabilisées sont créditées ou débitées depuis 2010 sur un compte d'amortissement. Ce compte est lui aussi tenu en dehors du compte d'État proprement dit. En cas de déficits du compte d'amortissement et à la condition que le compte de compensation ne présente pas de solde négatif, le plafond des dépenses ordinaires peut être adapté à la baisse à titre provisionnel. Sinon, les déficits du compte d'amortissement doivent en général être compensés dans un délai de six exercices par des réductions du plafond des dépenses du budget ordinaire.

Sur les 2,9 milliards de francs du compte d'amortissement, près d'un milliard est dû aux recettes de la vente aux enchères des licences de téléphonie mobile en 2012. Les paiements correspondants en 2012, 2015 et 2016 ont été comptabilisés en tant que recettes extraordinaires et crédités au compte d'amortissement. Dans la mesure où les recettes seront budgétisées et comptabilisées à l'avenir comme des recettes ordinaires régularisées, le compte d'amortissement devra diminuer en conséquence d'environ un milliard de francs par rapport à son niveau de 2018. Une partie devra être créditée au compte de compensation. Si les recettes tirées de l'adjudication des licences de téléphonie mobile font l'objet d'une comptabilisation ordinaire, l'adaptation prévue du compte correspondant pourra être considérée comme judicieuse. Toutefois, s'agissant de l'incidence sur la fonction de la règle complémentaire, il convient aussi de tenir compte de la pratique générale de comptabilisation des dépenses ou recettes extraordinaires (voir *chapitre 3.2.1*). Sur ce point, des questions sont en suspens concernant la comptabilisation des dépenses ou recettes extraordinaires futures et donc sur la fonction de la règle complémentaire.

### 3.2.4 Définition d'objectif

La représentation prévue de l'instrument de gestion d'une manière qui respecte mieux le principe de la comptabilité d'exercice a pour effet de prendre en considération dans le compte de financement des faits purement comptables tels que les régularisations et les provisions. Le compte de financement, qui sert d'instrument de gestion du frein à l'endettement, se concentrait jusqu'alors sur l'évolution des dettes brutes<sup>27</sup>. Le calcul de l'endettement s'appuie sur les critères de Maastricht de l'UE qui prévoient que les passifs de régularisation et les provisions ne figurent pas parmi les dettes. Suite à l'intégration étendue des écritures sans flux de fonds effectifs, le lien entre le compte de financement et l'endettement est donc atténué. Certes, les écritures, à l'exception des provisions, se compenseront presque toutes dans la période suivante, mais la comptabilisation de processus sans flux de fonds effectifs ayant des incidences financières entraînera une modification de la valeur cible. Les variations d'évaluation peuvent contribuer à une amélioration ou à une dégradation temporaire du résultat alors même que les flux financiers pertinents de la Confédération n'ont pas changé. Dans ce sens, la politique financière est orientée sur la variation de la dette nette I alors que le lien avec la variation de la dette brute continue à exister de manière indirecte.

Dans les rapports nationaux et internationaux, on ne comptabilise souvent que les dettes brutes. La définition des dettes brutes inclut les engagements existants, en particulier les engagements contractés sur le marché des capitaux. Or, pour évaluer la situation financière, il convient de prendre en considération aussi bien le volet de l'actif que le volet du passif, ce qui nécessiterait un bilan évocateur. Dans le cas de la dette brute, on ne tient pas compte du fait que l'État dispose également d'actifs qu'il pourrait aliéner pour régler ses dettes. C'est pourquoi on comptabilise souvent en plus les dettes nettes qui tiennent compte du patrimoine financier de l'État. Le patrimoine financier et les différences par rapport aux dettes brutes qui en découlent peuvent être considérables (voir *illustration 3*). Le fait de se concentrer uniquement sur les dettes nettes est cependant problématique dans la mesure où il est difficile, dans la pratique, de délimiter clairement le patrimoine uniquement financier du patrimoine uniquement administratif. C'est la raison pour laquelle, à des fins analytiques, on ne présente souvent que les dettes brutes. Cependant, le fait que l'endettement net a aujourd'hui tendance à être nettement moins élevé que l'endettement brut ne permet pas de conclure qu'il serait plus judicieux de mettre l'accent sur les dettes nettes, du point de vue de la durabilité des finances fédérales consolidées. Ainsi, par exemple, l'endettement implicite dans le système de l'assurance sociale et les obligations de paiement légales y affé-

---

27. Cf. Conseil fédéral (2000, 2008)

rentes sont considérables au sein du budget ordinaire de la Confédération (voir *chapitre 4*). Il faut préciser qu'il conviendrait de tirer au clair, sur le plan comptable, lesquelles de ces dettes dites implicites devraient également être saisies au bilan conformément aux IPSAS.

### 3.2.5 Gestion globale par la politique financière

En raison de la comptabilisation avec incidences financières de toutes les régularisations et de toutes les provisions, le principe de la comptabilité d'exercice est plus fortement pondéré qu'aujourd'hui tout en étant davantage uniformisé. L'état des revenus est ainsi mieux représenté dans le compte de financement en comparaison avec aujourd'hui. En revanche, dans une perspective globale, il faut relativiser ces améliorations : d'une part, des éléments importants du patrimoine administratif restent toujours exclus de la représentation selon le principe de la comptabilité d'exercice. Les flux de valeurs sont déjà inscrits dans le compte de résultats, mais le message ne prévoit pas de l'utiliser comme instrument de gestion. D'un autre côté, cela affaiblit davantage la valeur indicative du compte de financement dans sa fonction initiale de compte de flux de fonds. Nous sommes d'avis qu'une combinaison entre la logique du compte de résultats et celle du compte de financement diminue encore plus la valeur indicative du compte de financement, nuit à la transparence et rend les comptes plus difficiles à comprendre pour la plupart des instances de surveillance et des connaisseurs de la comptabilité commerciale. L'asymétrie de l'information entre l'administration et le gouvernement, d'une part, et, le Parlement et le peuple, d'autre part, n'est pas améliorée, d'autant qu'à notre avis, il existerait d'autres approches pour présenter de manière récurrente et transparente les différences entre compte de résultats et compte de flux de fonds, apurées des transactions extraordinaires. Par ailleurs, les engagements à long terme du budget fédéral ordinaire sur la base des obligations légales (par ex. dans le cadre des assurances sociales) ne sont pas pris en considération autant qu'ils le pourraient. En outre, des parties essentielles des activités de la Confédération ne sont pas présentées dans le compte de la Confédération (voir *chapitre 4.2*).

La constitution de provisions exige des décisions discrétionnaires de la part de l'administration. Dans ce contexte, l'appréciation se rapporte en premier lieu à la probabilité que survienne une sortie de fonds et à l'ampleur éventuelle de celle-ci. Le montant de la provision est calculé par la méthode «*best estimate*» et sa valeur est généralement vérifiée par l'organe de surveillance. Cela signifie qu'il est nécessaire de retenir des hypothèses, qui peuvent être grevées d'une grande incertitude d'estimation<sup>28</sup>. Cela ne restreint pas pour autant les

28. Cela est déclaré à l'annexe au compte d'État dans le chapitre consacré aux décisions d'évaluation essentielles et aux incertitudes d'estimation (AFF, 2018)

pouvoirs de décision du Parlement, mais pour les questions d'évaluation, la loi prévoit une certaine marge d'appréciation dont il est impossible d'exclure qu'elle soit mise à profit par l'administration dans le cadre de considérations d'optimisation parfaitement honnêtes.

Cet aspect est particulièrement pertinent dans le cas du changement de pratique concernant l'impôt anticipé. Du point de vue de l'équilibre du budget et même de son lissage sur plusieurs années, les provisions dans le compte de résultats et dans le bilan sont correctes, mais elles ne le sont pas dans la fonction classique du compte de financement en tant que compte de flux de fonds. Elles pourraient cependant être comptabilisées de manière séparée dans le sens d'une plus grande transparence. En outre, les impôts anticipés sont des recettes particulières. Il est probable que les recettes de l'impôt anticipé soient suivies dans les années suivantes par d'importants remboursements d'impôts. Car au sens strict, les recettes de l'impôt anticipé ne peuvent être considérées que partiellement comme des recettes de la Confédération, puisqu'elles sont perçues sous réserve de leur remboursement. La règle vise à fixer la marge de manœuvre des décideurs *ex-ante*. Or, une modification *ex-post* de la pratique de la part des décideurs sape le but du mécanisme institutionnel, quelles que soient la motivation et la justification de ce changement de pratique. Par conséquent, une nouvelle interprétation de règles dans les comptes annuels ne va pas dans le sens d'une gestion financière globale assortie d'une légitimité démocratique. Les limites institutionnelles ont pour raison d'être de fixer à l'avance la marge de manœuvre à l'intérieur de laquelle les décisions sont prises. Cela établit la sécurité juridique et la confiance. Dans ce contexte et sans appréciation définitive quant au contenu, il est donc nécessaire par principe de modifier la loi pour l'adapter à un changement de pratique déjà accompli.

L'arrêté budgétaire se rapporte formellement au compte de financement comme au compte de résultats conformément à la comptabilité en partie double, mais jusqu'ici, l'évaluation était avant tout fondée sur le compte de financement dans l'optique des flux de paiement. Or, comme le compte de financement continue à n'être tenu selon le principe de la comptabilité d'exercice que pour certaines parties, des différences importantes continuent à exister. Le compte de financement qui était initialement axé sur les flux financiers par le biais des recettes et des dépenses revêt ainsi encore plus fortement une forme spéciale. Les régularisations par exercice et les provisions n'ont fondamentalement pas leur place dans un compte de financement. Il convient donc de se demander dans quelle mesure une telle approche est raisonnable du point de vue de la gestion globale des finances.



### 3.3 Alternative : gestion des finances par le compte de résultats

Contrairement au projet du Conseil fédéral, une gestion des finances passant exclusivement par le compte de résultats tiendrait également compte des amortissements du patrimoine administratif ; il faudrait toutefois, dans ce cas, comptabiliser différemment les dépenses et les recettes d'investissement. Le Conseil fédéral a rejeté cette option pour plusieurs motifs. De notre point de vue, la gestion des finances par le biais du compte de résultats présenterait avant tout les avantages suivants :

— *Une gestion des finances fédérales conforme à la comptabilité d'exercice*

L'objectif de la présentation moderne des comptes d'un point de vue uniquement axé sur les résultats consiste à donner une image fidèle de la réalité («*True and Fair View*»). Ces exigences aboutissent en fin de compte à ce que les valeurs soient comptabilisées par période et à ce que les informations de la période requise pour l'évaluation soient communiquées. Il s'agit là d'une approche économique où les valeurs et les flux de valeurs sont déterminants et donnent une image globale fidèle de l'état des revenus. Par conséquent, il est possible d'argumenter que cette méthode crée une base d'informations plus large pour évaluer les finances fédérales ordinaires et contribue donc à améliorer les décisions de politique financière. Des recettes inattendues provenant de l'impôt anticipé pourraient aussi ne pas être totalement traitées par des régularisations et des provisions, car il existe toujours une partie d'incertitude quant à leur remboursement. En outre, dans le sens de la durabilité financière de tous les domaines d'activité de la Confédération, même un frein à l'endettement basé sur le compte de résultats ne donnerait pas une vue d'ensemble de l'état du patrimoine, des finances et des revenus de la Confédération.

— *Simplification et uniformisation de la gestion des finances*

Depuis l'introduction du NMC en 2007, la Confédération dispose déjà d'un compte de résultats à part entière. Les conditions techniques comptables seraient ainsi réunies pour introduire le frein à l'endettement sur la base du compte de résultats. La gestion par le biais du compte de résultats simplifierait la présentation des comptes puisqu'il serait possible de renoncer à l'établissement du compte de financement. La gestion des unités administratives est déjà assurée par le biais du compte de résultats. De ce fait, la modification de l'instrument de gestion irait de pair avec une meilleure cohérence des rapports financiers. En outre, la présentation des comptes s'appuie sur les IPSAS. Il s'agit là de normes de présentation des comptes du secteur public répandues dans le monde entier, grâce auxquelles la comparabilité directe avec les cantons et les communes pourrait être améliorée. En effet, les bases ont été fondamentalement révisées

(MCH2) en 2008 dans les cantons, qui, comme la Confédération, s'appuient sur les IPSAS. En revanche, le lien avec les IPSAS est moins fort pour les recommandations du MCH2 que pour la Confédération.

De notre point de vue, il est également possible d'avancer les *inconvenients* suivants découlant d'une gestion des finances par le biais du compte de résultats :

— *Modification sensible du mode de fonctionnement du frein à l'endettement*

Le changement de l'instrument de gestion au profit du compte de résultats irait de pair avec un changement de l'objectif. Le frein à l'endettement ne stabiliserait plus l'évolution des dettes brutes, mais celle du capital propre. Cela toucherait la fonction du compte de compensation, car le lien avec les dettes de la Confédération disparaîtrait. De même, la comptabilisation des charges ou des revenus ordinaires dans le cadre de la règle complémentaire devrait être revue. Les variations de l'évaluation du patrimoine administratif influencent le capital propre sans que la situation financière ne change en termes réels. Par définition, le patrimoine administratif n'est pas aliénable et ne peut donc pas être utilisé pour couvrir des dettes. En outre, lors de questions d'évaluation concernant le patrimoine administratif, il existe une certaine marge de manœuvre qui pourrait être exploitée dans la perspective de réflexions d'optimisation. Les calculs du Conseil fédéral en 2013 donnent à penser que la marge de manœuvre pour les dépenses s'accroîtrait<sup>29</sup>. Conformément à ces simulations, les charges maximales admissibles dans le budget entre 2007 et 2012 auraient été de 2,2 milliards de francs supérieures aux dépenses maximales admissibles du point de vue du financement, soit près de 370 millions de francs par an. Dans les comptes annuels, avec des variations importantes, elles auraient même atteint en moyenne 940 millions de francs par an.

— *Nécessité, concernant les investissements, de compléter le frein à l'endettement*

Il existe des différences centrales avec le compte de financement sur le plan des participations de la Confédération (dont les variations de valeur influencent le compte de résultats, mais pas le compte de financement) ainsi que sur celui des investissements. Dans le compte de financement, les investissements passent typiquement pour des dépenses intégrales lors de l'achat, alors que dans le compte de résultats, seuls les amortissements annuels apparaissent comme des charges. Cela aurait pour conséquence de modifier également la situation sur le plan incitatif. Il serait possible de préférer les investissements aux autres dépenses, puisque leurs coûts ne se répercuteraient que dans les années suivantes, mais que leur utilité se ferait sentir immédiatement. Compte tenu de la situation

29. Cf. Conseil fédéral (2013b); dans le calcul, cependant, on tient également compte des modifications déjà apportées telles que la comptabilisation par exercice des agios ou des disagios et de l'impôt anticipé.

modifiée en matière d'incitation, un réaménagement ou surtout une extension du frein à l'endettement pour englober le bilan, le compte des flux de fonds et le compte de résultats devrait être envisagée pour garantir la durabilité financière à long terme. Une réglementation qui, du point de vue du contenu, se raccorderait à l'effet actuel du frein à l'endettement, serait tout à fait concevable à l'aide de la gestion par le biais du degré d'autofinancement. L'instrument de politique financière supplémentaire nécessaire existerait déjà à la Confédération avec le compte des investissements. Toutefois, il faudrait d'abord déterminer sur le plan politique comment aménager concrètement une telle règle (voir *chapitre 4.1*).

— *Nécessité de modifier la Constitution*

Selon l'avis juridique du Conseil fédéral, le fait de faire reposer le frein à l'endettement sur le compte de résultats ne serait pas conforme à la Constitution<sup>30</sup>. Selon le libellé de la Constitution (art. 126, al. 2 à 4, Cst.), le frein à l'endettement se rapporte aux dépenses et aux recettes. Or, contrairement au compte de financement, le compte de résultats recense les charges et les revenus. Dans le message sur le frein à l'endettement, la possibilité de s'appuyer sur le compte de résultats a été discutée et rejetée. De l'avis du Conseil fédéral, une gestion par le biais du compte de résultats sur la base d'une modification de la loi ne correspondrait sans doute pas au libellé clair de la Constitution. La mise en œuvre du frein à l'endettement sur la base du compte de résultats a été déjà évaluée une fois dans un rapport du Conseil fédéral et rejetée, notamment en raison des domaines problématiques évoqués. Toutefois, l'intégration du bilan en tant que correctif budgétaire supplémentaire n'avait pas été envisagée à cette occasion.

---

30. Cf. Conseil fédéral (2013b)

## 4 Autres possibilités de gestion globale

Le lien entre la présentation des comptes et la politique financière a une longue tradition en Suisse et le débat actuel doit être vu à la lumière de cette tradition. Ainsi, la gestion globale des finances fédérales à l'aide du compte de financement repose aujourd'hui sur un système appuyé sur la caméralistique alors que les cantons et les communes s'orientent pour la gestion sur un système de comptabilité en partie double adossé à l'économie privée passant par le compte de résultats. C'est pourquoi nous présentons ci-après un bref récapitulatif des règles budgétaires valables dans les cantons. Ensuite, nous expliquerons brièvement la gestion des finances par le biais du bilan, qui fait l'objet de larges débats au plan international.

### 4.1 Vue d'ensemble des règles budgétaires dans les cantons

Outre la Confédération, les cantons eux aussi connaissent des exigences qui visent à garantir la durabilité financière. La présentation des comptes des cantons se fait dans la perspective des résultats. Le modèle comptable harmonisé pour les cantons et les communes (MCH2) inclut, outre le compte de financement, un bilan et un compte des investissements. Par conséquent, les règles budgétaires dans les cantons diffèrent fondamentalement de celles de la Confédération sur le plan de leur aménagement. Les restrictions dans les cantons se rapportent en règle générale aux exigences en matière de compte de résultats. Dans le détail, les règles budgétaires cantonales sont très variables<sup>31</sup>. Cependant, la loi modèle sur les finances (LMFC) de la Conférence des directrices et directeurs cantonaux des finances contient des recommandations de principe pour des réglementations concernant l'équilibre budgétaire et la limitation des dettes<sup>32</sup> :

- *Équilibre budgétaire* : le résultat cumulé du compte de résultats doit être équilibré à moyen terme.
- *Limitation des dettes* : l'augmentation des capitaux de tiers résultant de l'activité d'investissement doit être limitée. Le degré d'autofinancement des investissements nets doit représenter au moins 80% lorsque le taux d'endettement net (capitaux de tiers, déduction faite du patrimoine financier, en pourcentage des revenus fiscaux) dépasse 200%.

Les règles budgétaires peuvent fondamentalement se rapporter aux montants existants ou aux flux ; les premières sont appelées règles en matière de dettes, les secondes sont des règles en matière de déficit, de dépenses ou de recettes,

---

31. Pour une vue d'ensemble, voir Conférence des directrices et directeurs cantonaux des finances (2018) et en *annexe*

32. Cf. Conférence des directrices et directeurs cantonaux des finances (2017)

selon l'objectif retenu. Une règle en matière de déficit peut en principe se rapporter soit au compte de résultats, soit au compte des investissements, soit globalement au compte de financement<sup>33</sup>.

#### 4.1.1 Restrictions numériques

##### *Règles en matière de déficit*

Les exigences les plus répandues dans les cantons suisses sont celles concernant le compte de résultats. Alors que la plupart des cantons recherchent un équilibre du compte de résultats à moyen terme, le canton de Saint-Gall, par exemple, connaît des exigences annuelles relatives au déficit budgétaire maximal autorisé. Dans les cantons de Berne, de Fribourg, de Genève, de Soleure et de Vaud, le budget doit fondamentalement être présenté à l'équilibre. En outre, la période déterminante pour l'équilibre financier à moyen terme est définie de façon très variable et va de quatre ans dans le canton de Neuchâtel à dix ans dans le canton d'Obwald ; certains cantons ont également renoncé à concrétiser cette notion juridique indéterminée. Il est vrai qu'un objectif d'équilibre à moyen terme est moins rigoureux en principe, mais il apporte l'avantage de permettre de tenir compte de variations conjoncturelles par le biais d'une politique financière anticyclique. En outre, des exigences trop rigoureuses favorisent éventuellement la possibilité de contourner l'objectif d'équilibre, si bien qu'une certaine marge de manœuvre dans les diverses périodes peut s'avérer préférable. Dans le même temps, un objectif d'équilibre à moyen terme rend plus difficile de contrôler le respect du frein au déficit. Il semble donc utile de fixer explicitement les périodes de comptabilisation et de planification qui doivent être couvertes par la période déterminante, comme c'est par exemple le cas dans le canton de Neuchâtel. Ces cantons combinent en outre leur objectif d'équilibre à moyen terme avec des exigences annuelles concernant le déficit budgétaire maximal autorisé, de sorte que la marge de manœuvre des autorités compétentes est également limitée dans chaque période.

Un équilibre du compte de résultats, mais aussi du compte de financement, est recherché non seulement par la Confédération, mais aussi par le canton d'Argovie, par exemple. Celui-ci réclame un compte de financement équilibré à terme, étant entendu que par principe, il convient d'établir des budgets équilibrés. Le fait de rapporter l'équilibre financier au compte de financement et non au compte de résultats a l'avantage qu'à court terme – en vue d'atteindre l'objectif d'équilibre – aucune amélioration du résultat des comptes ne peut être obtenue par un transfert des dépenses au compte des investissements. Cependant, divers cantons connaissent outre un objectif d'équilibre pour le compte

---

33. Pour une vue d'ensemble exhaustive du contenu du chapitre 4.1.1 voir Waldmeier et al. (2015)

de résultats, des réglementations séparées pour le compte des investissements qui prennent le plus souvent la forme d'un degré d'autofinancement minimum à atteindre pour les investissements nets. Il est possible de distinguer entre les cantons qui réclament fondamentalement un certain degré d'autofinancement sur une base annuelle (Fribourg et Jura) ou à moyen terme (Obwald) et ceux qui ne prescrivent un degré d'autofinancement déterminé minimum à atteindre qu'à partir d'un certain taux d'endettement. Tant l'accent sur le compte de financement que la prescription d'un certain degré d'autofinancement présentent le danger qu'une éventuelle consolidation pour respecter l'objectif d'équilibre respectivement le taux d'autofinancement fixé ne se fasse par le biais d'une réduction des investissements nécessaires. C'est pourquoi il serait envisageable de compléter ces réglementations par une exigence d'un volume d'investissements constant par rapport au total des dépenses. Une telle exigence existe par exemple dans le canton de Thurgovie en liaison avec la réglementation relative à la stabilisation des dépenses.

#### *Règles en matière de dettes*

Tout comme pour les freins au déficit, les règles en matière de dettes peuvent se rapporter à des valeurs cibles différentes. Par principe, il est fait une distinction entre la dette brute, qui contient les engagements d'un canton, et la dette nette, qui en déduit le patrimoine financier. D'un côté, l'avantage de la dette brute est que ce concept permet des comparaisons internationales ; les différences dans les critères d'évaluation ainsi que dans la définition des actifs d'un État ne s'y font pas sentir. D'un autre côté, on peut avancer que la dette nette reflète une vue plus complète de la situation financière d'un État. En outre, une réduction de la dette brute peut aussi être obtenue par des mesures non structurelles, telles que des privatisations ou la vente de patrimoine financier. Ce genre de mesures réduit la dette brute, mais constitue de facto simplement une restructuration des actifs qui ne modifie pas le patrimoine net de l'État.

Fondamentalement, une règle en matière de dettes a ceci de problématique que tant que la valeur de référence choisie n'est pas dépassée, il n'existe en règle générale aucune prescription poussant à intervenir. Tout juste peut-il exister une incitation au financement du déficit lorsque la limite d'endettement choisie est largement supérieure à l'endettement effectif. Telle est par exemple la situation dans le canton de Bâle-Ville, où l'endettement est nettement inférieur à la limite d'endettement prévue qui établit un rapport entre la dette nette et le PIB national. Les cantons de Genève et de Nidwald connaissent eux aussi un frein à l'endettement, étant précisé que Genève limite les engagements financiers du canton en relation avec les recettes du compte de résultats alors que la limite de l'endettement à Nidwald se rapporte à la dette nette par rapport aux recettes fiscales du canton, respectivement aux recettes venant des impôts cantonaux et des redevances hydrauliques. Les cantons d'Argovie et du Valais vont au-delà

d'une limitation de l'endettement en prévoyant explicitement une réduction de l'endettement.

#### *Règles en matière de dépenses et de recettes*

Alors que les règles en matière de déficit et de dettes sur la base de soldes permettent fondamentalement aussi bien des réductions des dépenses que des augmentations des recettes pour atteindre l'objectif, les règles en matière de dépenses limitent explicitement la croissance des dépenses. L'avantage de telles règles tient à ce qu'elles ciblent directement les composantes du budget qui encouragent la tendance au financement par le biais de crédits et sur lesquelles le gouvernement exerce le plus d'influence. En outre, le respect des exigences d'un frein à l'endettement est en général facile à contrôler, et il existe une marge de manœuvre pour une politique budgétaire anticyclique, puisqu'en cas de recul des recettes dû à des causes conjoncturelles, les dépenses n'ont pas besoin d'être adaptées. En Suisse, on rencontre par exemple une limitation de la croissance des dépenses dans les cantons de Thurgovie et des Grisons, où les dépenses n'ont pas le droit d'augmenter plus vite que le PIB national ou le revenu national. La réglementation du canton de Thurgovie a ceci de remarquable que d'un côté, le calcul doit laisser de côté les transferts de dépenses à l'intérieur de la collectivité publique et que d'un autre côté, le volume d'investissements recherché doit être constant. Cette méthode vise à éviter que la croissance prescrite des dépenses ne soit obtenue que sur la base de transferts des dépenses vers les communes ou d'un recul des dépenses d'investissement.

En général, les règles en matière de recettes ne visent pas obligatoirement à aboutir à une politique financière durable, mais plutôt à limiter la quote-part de l'État. Les règles en matière de recettes peuvent porter soit sur la totalité des recettes, par exemple par le biais d'une exigence stipulant que celles-ci ne peuvent augmenter qu'à un certain rythme (par ex. croissance du PIB) ou ne peuvent représenter qu'un certain pourcentage fixe du PIB, soit sur une source de recettes spécifique. Dans ce dernier cas, la tranche d'impôt ou le produit de l'impôt peuvent être à leur tour limités. Des exemples du premier scénario se rencontrent dans les cantons d'Argovie, de Bâle-Ville, de Fribourg, d'Obwald, de Vaud et de Zoug, où la quotité d'impôt pour les impôts sur les revenus, la fortune, les bénéfiques et le capital est directement fixée par la loi.

#### **4.1.2 Mécanismes de contrôle et de sanction**

L'efficacité d'une règle budgétaire ne dépend pas seulement de l'instrument de gestion, mais aussi de mécanismes de contrôle et de sanction. Ceux-ci peuvent comporter aussi bien des réductions des dépenses que des augmentations des recettes. L'élément déterminant pour une consolidation réussie est que les mesures prévues améliorent effectivement la viabilité financière des comptes pu-

blics tout en présentant une certaine symétrie des sacrifices. Si la période inclut non seulement les périodes comptables, mais aussi les périodes de planification, un contrôle *ex-post* de l'objectif d'équilibre est souhaitable. D'un côté, les prévisions budgétaires sont naturellement grevées d'incertitudes, mais d'un autre côté, il peut aussi exister une incitation à surestimer systématiquement les recettes pour atteindre formellement l'objectif d'équilibre. Un tel instrument de contrôle se retrouve dans le canton du Tessin, par analogie avec le frein à l'endettement de la Confédération, sous la forme d'un compte de compensation auquel est chaque fois imputé le résultat du compte de résultats. Les déficits du compte de compensation doivent être compensés dans un délai fixé. Certains cantons associent même la quotité d'impôt à l'évolution des revenus. Dans les cantons de Bâle-Campagne et de Fribourg, la quotité d'impôt est ainsi fixée en fonction du résultat du budget, c'est-à-dire qu'elle est déterminée de manière à ce que les exigences de la règle budgétaire concernée soient satisfaites. Au niveau de la Confédération, l'Assemblée fédérale est liée par le plafond des dépenses prescrit par le frein à l'endettement. Les cantons connaissent également des règles ayant un effet similaire. Dans le canton de Zurich ainsi que dans celui d'Obwald, le fait de s'écarter du projet du Conseil d'État lors des délibérations budgétaires dans le sens d'une accentuation des dépenses nécessite l'accord de la majorité des membres du Grand Conseil ; dans le canton d'Obwald, cette réglementation vise également les crédits supplémentaires. En outre, le Grand Conseil du canton de Zurich est lié au montant total des améliorations de solde réalisées par les propositions éventuelles du Conseil d'État visant à assurer l'équilibre financier à moyen terme.

Toutefois, dans une majorité de cantons, il n'est nécessaire de prendre des mesures que lorsque le canton ne dispose plus de capital propre, étant précisé que ces mesures prennent alors la forme d'un amortissement du découvert du bilan dans un délai donné. Ce qui paraît problématique dans ce contexte, c'est que l'amortissement du découvert du bilan doit être budgétisé, mais qu'il n'existe en règle générale aucune obligation d'établir un budget équilibré. En principe, il est donc possible que l'on voie apparaître chaque année de nouveaux découverts du bilan, qui doivent alors être amortis dans le délai fixé. Seul le canton de Soleure prescrit qu'à l'expiration du délai d'amortissement, il ne doit plus exister aucun découvert du bilan, c'est-à-dire que les nouveaux découverts du bilan doivent également être compensés. Dans le canton d'Appenzell Rhodes-Extérieures, aucun excédent de charges ne peut être budgétisé dans le compte de résultats en cas de découvert.

En principe, il est donc possible à une grande partie des cantons de financer pendant des années des déficits structurels par le biais d'une utilisation du capital propre. Cela est problématique, notamment parce qu'il existe une certaine marge de manœuvre lors de l'évaluation du patrimoine administratif, ce qui



permet d'influer sur le montant du capital propre existant. En outre, le patrimoine administratif n'est pas aliénable par définition et ne peut donc pas servir à couvrir des dettes, de sorte qu'il ne devrait pas non plus être utilisé pour financer des déficits. Le passage du MCH1 au MCH2 illustre cette problématique, puisque la réévaluation du patrimoine administratif dans certains cantons a entraîné une hausse massive du capital propre sans que la situation financière réelle du canton n'ait changé.

## 4.2 Gestion des finances axée sur le bilan

Les États devraient pouvoir apporter la preuve qu'ils sont en mesure de s'acquitter de leurs obligations à long terme et que leurs finances sont également durables à long terme. Les bilans du secteur public offrent, avec le compte de résultats et le compte des flux de fonds, le tableau le plus complet des finances publiques<sup>34</sup>. Ils représentent tous les actifs et tous les passifs accumulés que l'État contrôle, y compris ceux des collectivités publiques et les engagements en matière d'assurances sociales<sup>35</sup>. Un compte combiné permet au Parlement, à l'administration et au gouvernement de s'acquitter de leur mission fiduciaire de manière claire et transparente. En liaison avec un compte de résultats et un compte des flux de fonds correspondants, le bilan donne une vue d'ensemble globale de l'état de la fortune, des finances et des revenus d'un État. Dans ce contexte, les deux volets du bilan sont importants. Les États devraient tenir compte des incidences des lois sur les actifs et les passifs au-delà des dettes. Cela vaut notamment pour la gestion des risques, où des variations d'évaluation peuvent avoir de grands effets sur le patrimoine. D'importantes activités budgétaires ont lieu même en dehors des budgets ordinaires de l'État. L'intégration des entreprises publiques dans l'analyse de la politique financière est nécessaire pour pouvoir mieux apprécier et gérer le risque budgétaire. Une comparaison des actifs et des passifs publics actuels avec les prévisions financières à long terme montre en outre dans quelle mesure les finances publiques sont préparées à résister aux pressions démographiques, vu le vieillissement rapide de nos sociétés.

Au plan international, on voit se dessiner des évolutions en direction d'une gestion axée sur le bilan. Depuis près de 30 ans, la Nouvelle-Zélande applique systématiquement les normes internationales de présentation des comptes, tant dans les rapports établis que dans la tenue des comptes<sup>36</sup>. Elle se concentre sur le renforcement de son bilan à long terme. Parmi les objectifs de sa politique figure expressément l'amélioration de la valeur nette ainsi que la réduction de l'endettement et la réalisation ou la préservation d'excédents. Pour concrétiser

---

34. Cf. FMI (2018)

35. Cf. OCDE (2015)

36. Cf. FMI (2018)

tout cela, plusieurs scénarios pluriannuels sont calculés. Les prévisions du bilan s'étendent sur une période de 6 à 10 ans et couvrent tous les agrégats importants : les actifs, les passifs et la valeur nette. Les autorités utilisent ces prévisions pour mettre en lumière les répercussions des réformes des retraites, des modifications fiscales ou des investissements publics. Il convient de relever à cet égard qu'il existe des incertitudes et des marges de manœuvre considérables en ce qui concerne le long terme. Cependant, des estimations grevées d'incertitudes sont parfaitement nécessaires pour représenter objectivement l'état de la fortune, des finances et des revenus. Il en va de même pour les questions d'évaluation et leur influence sur le capital propre. C'est la raison pour laquelle l'organe de surveillance en Nouvelle-Zélande jouit également d'un rôle central<sup>37</sup>.

Un plus grand accent portant sur une gestion des finances axée sur le bilan ne signifie d'ailleurs pas que les paramètres éprouvés tels que les dépenses et les recettes, les soldes de financement ou les dettes brutes doivent être négligés – bien au contraire. La gestion par le biais du bilan peut néanmoins utilement compléter l'actuel instrument de gestion, précisément en ce qui concerne le respect du principe de la comptabilité d'exercice<sup>38</sup>. Cela vaut également pour les finances de la Confédération. Une vue d'ensemble limitée est offerte par le compte consolidé de la Confédération (CCC), qui continue toutefois à être tenu en dehors du compte d'État ordinaire. Ce CCC fait apparaître certaines parties de l'activité de la Confédération et donc des actifs et des passifs qui sont externalisés dans des entreprises et des organisations, mais pas tous les engagements futurs essentiels. Selon des estimations, il existe des engagements implicites considérables à tous les échelons de l'État et des assurances sociales<sup>39</sup>. Sur ce point, il serait tout à fait possible de mieux faire comprendre l'état des finances et des revenus de la Confédération et d'améliorer efficacement le respect du principe de la comptabilité d'exercice. Cela permettrait de compléter utilement la gestion ordinaire des finances fédérales par le biais du frein à l'endettement.

---

37. Cf. Center for Public Impact (2019)

38. Cf. Bergmann et al. (2019)

39. Cf. Administration fédérale des finances (2016); Reeker et al. (2019)

## 5 Résumé et conclusions

### 5.1 Résumé

Le compte de financement, basé sur les recettes et les dépenses, constitue l'instrument central de la gestion financière globale selon les prescriptions du frein à l'endettement. En intégrant plus de faits d'ordre purement comptable – principalement les régularisations et les provisions – dans la perspective du financement, le Conseil fédéral envisage de structurer la gestion globale des finances de la Confédération davantage en fonction du principe de la comptabilité d'exercice. Dans ce contexte, les possibles conséquences et risques de ces adaptations ont été analysés.

<b>Conséquences</b>	Dans un premier temps, les conséquences pour le frein à l'endettement d'un rapprochement du compte de financement au compte de résultats, conformément au message, ont été présentées :
Règle des dépenses	Cette adaptation modifie le solde des dépenses et des recettes, soit le solde de financement, aussi bien dans le budget que dans le compte de la Confédération. Globalement, ce système aurait conduit sur la période de 2007 à 2018 à un allègement du budget (62 millions de francs) ou à une charge au moment de la clôture des comptes (179 millions de francs) et réduit en conséquence la différence entre les deux montants agrégés. Le message du Conseil fédéral n'a pas tenu compte des écritures contestées par le CDF concernant les provisions pour l'impôt anticipé.
Règle de la sanction	Pour maintenir la fonction du compte de compensation à la suite des modifications, le solde de ce dernier doit être adapté à titre rétroactif à la variation du solde de financement des comptes annuels correspondants. Étant donné en particulier la prise en compte des provisions existantes rétroactivement uniquement jusqu'en 2007, les provisions constituées dans les années précédentes (12 milliards de francs) ne figurent pas dans le compte de compensation. Dans le cas d'une dissolution de ces provisions à l'avenir, cela signifierait potentiellement un allègement du solde de financement à hauteur des éléments non considérés.
Règle complémentaire	Étant donné que le message prévoit également, à titre rétroactif, la comptabilisation ordinaire et la délimitation des recettes issues de la mise aux enchères des licences de téléphonie mobile en 2012 (1 milliard de francs), le solde du compte d'amortissement est aussi concerné. Les dépenses ou recettes extraordinaires sont en l'occurrence toutefois aussi à considérer sous l'angle du frein à l'endettement. Dans le cas présent, le procédé entraîne un relèvement annuel de la marge des dépenses (62 millions de francs) pendant la durée des licences de téléphonie mobile. S'il est nécessaire de délimiter ces recettes du point de vue comptable, la comptabilisation ordinaire des recettes issues des licences de téléphonie mobile est toutefois en tant que telle une question de politique financière. Cela vaut en particulier aussi pour la comptabilisation future de recettes semblables issues des patentes et concessions.

**Définition d'objectif** La modification affaiblirait la relation entre le solde de financement et la dette brute. Il en résulte que la politique financière est orientée sur la Dette nette I, alors que la relation avec la dette brute reste indirecte.

**Considérations concrètes** À notre avis, les ajustements apportés à la définition des dépenses et des recettes et au statut des comptes de compensation et d'amortissement nécessitent des éclaircissements sur deux points en particulier. D'une part, il convient de définir clairement la place des recettes extraordinaires dans le compte de financement. Du point de vue du frein à l'endettement, la qualification de ces recettes comme étant ordinaires ou extraordinaires doit aussi à cet égard prendre en compte les aspects de politique financière. D'autre part, la dissolution des provisions constituées avant 2007 devrait faire l'objet d'une réglementation claire et ses conséquences sur la marge de manœuvre en matière de dépenses expliquées. Les experts ne sont pas en mesure d'apprécier dans quelle mesure le rapprochement prévu des comptes de financement et de résultats est conforme à la disposition constitutionnelle sur le frein à l'endettement, mais la question doit être analysée sur le plan juridique.

**Instruments de gestion** Dans un deuxième temps, l'analyse a porté sur d'autres indicateurs et instruments de gestion financière envisageables.

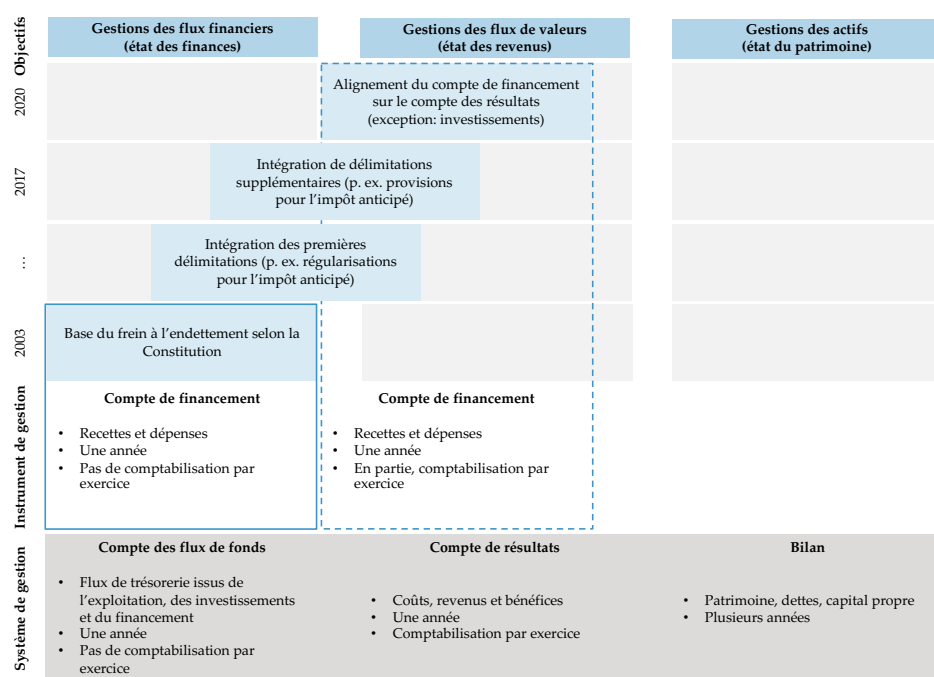
**Compte de résultats** La gestion des finances fédérales pourrait en principe aussi se faire par le compte de résultats. Contrairement au compte de financement, les dépenses d'investissement dans le compte de résultats ne figurent qu'à hauteur des amortissements et des réévaluations ainsi que des charges d'exploitation en partie plus élevées. Les investissements sont toutefois indiqués dans le compte des investissements, spécialement prévu à cet effet. La gestion des finances ordinaires de la Confédération serait alors soumise au principe de la comptabilité d'exercice, ce qui simplifierait et uniformiserait le processus. Cependant, le changement modifierait sensiblement le fonctionnement du frein à l'endettement, car les dépenses d'investissement seraient alors traitées différemment. Il faudrait donc compléter le frein à l'endettement sur le plan des investissements. Par ailleurs, selon l'avis juridique du Conseil fédéral, un frein à l'endettement basé sur le compte de résultats ne serait pas conforme à la Constitution.

Les expériences réalisées par les cantons montrent qu'une gestion par les comptes de résultats et d'investissement est en principe praticable. Il convient toutefois de souligner à cet égard que le succès d'une telle règle dépend essentiellement de sa conception concrète. Les exemples tirés des cantons indiquent aussi l'importance, dans ce contexte, de mécanismes de contrôle et de sanction efficaces. Par conséquent, une gestion par les comptes de résultats et des investissements impliquerait inmanquablement dans ces circonstances une adaptation ou une réforme constitutionnelle et légale du frein à l'endettement.

- Bilan** Au niveau international, on observe des évolutions vers une gestion axée sur le bilan en lien avec un compte de résultats et un compte des flux de fonds. Pour rendre une image globale de l'état de la fortune, des finances et des revenus de la Confédération, il est nécessaire par conséquent d'avoir un système de gestion financière orientée vers les flux de valeurs. Pour présenter la durabilité financière, une vue d'ensemble des finances pourrait intégrer tous les actifs et les engagements actuels et futurs. Les dettes implicites causées par l'état actuel de la législation ne sont pas prises en compte aujourd'hui dans le compte de la Confédération. Une gestion financière optimisée à ce titre pourrait en principe être réalisée aussi bien à l'aide d'une gestion complémentaire au frein à l'endettement actuel que par le biais d'une adaptation constitutionnelle du frein à l'endettement.
- Considérations de fond** L'analyse met en évidence la nécessité d'un débat politique de fond. Le rapprochement des comptes de financement et de résultats a des incidences sur la qualité de la gestion des finances fédérales. D'une part, l'instrument de gestion qu'est le frein à l'endettement répond ponctuellement mieux au principe de la comptabilité d'exercice. D'autre part, les adaptations affectent dans la forme présentée toutefois aussi le fonctionnement du frein à l'endettement. Un instrument de gestion conçu selon le principe de la comptabilité d'exercice se trouve ainsi, jusqu'à un certain degré, en contradiction avec l'objectif de gérer la politique financière par le frein à l'endettement actuel et celui de stabiliser la dette brute. Renoncer consciemment à présenter le patrimoine administratif selon le principe de la comptabilité d'exercice ne résout pas ce conflit d'objectifs.
- Avantages** De manière générale, on peut avancer plusieurs raisons qui soutiennent les modifications prévues. Dans la pratique, il s'est avéré que le compte de financement en tant qu'instrument de gestion de la politique financière ne transmet pas toujours une image adéquate de l'état des revenus. Il convient là de reconnaître les avantages d'une gestion financière basée sur le principe de la comptabilité d'exercice. Le compte de résultats sert à la gestion commerciale et améliore la transparence ainsi que l'obligation de rendre compte. Ainsi, on peut obtenir une présentation selon le principe de la comptabilité d'exercice des actifs et des engagements, ainsi qu'une saisie conforme au principe de causalité de l'utilisation des ressources. Une présentation pertinente de l'état de la fortune, des finances et des revenus comporte inévitablement des incertitudes quant à l'évaluation d'une provision. Il en va de même pour les questions d'évaluation et leur influence sur le capital propre. Par analogie aux entreprises de l'économie privée, la gestion administrative et opérationnelle de la Confédération est déjà axée sur cette perspective des résultats. Le rapprochement prévu avec le compte de résultats permet ainsi les améliorations possibles dans cette direction, sans toutefois rendre nécessaire une complète réforme du frein à l'endettement par l'inclusion des réévaluations du patrimoine administratif. Par ailleurs, une gestion globale, durable et efficace au moyen du frein à l'endettement sur la base des adaptations analysées est possible.

**Inconvénients** Dans le même temps, il y a aussi des raisons fondamentales qui plaident en défaveur des adaptations. Il est incontestable que, pour la gestion parlementaire, les flux financiers effectifs sont plus fiables que des valeurs estimées et constituent, par expérience, une information importante pour la conduite. Certes, les régularisations par exercice figurent en grande partie déjà dans le compte de financement. La prise en compte générale, telle que prévue, des provisions dans le solde de financement représente cependant un nouvel élément. Au contraire, une présentation purement rétrospective des flux financiers ne nécessite aucune marge d'appréciation car elle ne reflète que le passé. Du fait des adaptations, le compte de financement, instrument central de gestion financière, reste une construction spéciale qui ne se conforme complètement ni aux règles de la caméralistique, ni à celles de la comptabilité en partie double ou digraphie. En comparaison à une gestion des finances fédérales globale et axée sur le bilan, le principe de la comptabilité d'exercice reste limité et la gestion financière ne s'en trouve pas améliorée. L'objectif est modifié à court terme, ce qui implique l'adaptation des comptes de compensation et d'amortissement, et ce au détriment sur le long terme de rapports transparents sur les comptes. Le compte de compensation fonctionne en tant que mémoire du frein à l'endettement et constitue ainsi l'élément de sanction déterminant. Ce modèle a aussi jusque-là fait ses preuves dans la pratique. Finalement, une part de l'efficacité d'une règle constituée réside aussi dans sa pérennité. Une tradition axée sur la stabilité confère à la règle un respect politique. Chaque adaptation comporte un risque en soi, car le succès d'une nouvelle règle n'est jamais certain.

**Illustration 4** – Gestion financière au moyen du frein à l'endettement (présentation simplifiée)



Source : Représentation originale.

## 5.2 Conclusions

On peut envisager un frein à l'endettement efficace aussi bien dans le cadre d'un système de gestion financière axé sur le financement que dans le cadre d'un système de gestion financière axé sur les résultats. Les adaptations proposées rapprochent à cet égard le compte de financement du compte de résultats, sans toutefois procéder à une adaptation constitutionnelle du frein à l'endettement par l'intégration des variations de l'évaluation du patrimoine administratif. Il s'agit principalement de transposer et d'uniformiser dans une base légale le changement de pratique en matière de comptabilisation des provisions au titre de l'impôt anticipé, qui avait été effectué à partir du compte d'État 2017 et que le CDF avait contesté. Cela améliore en partie la présentation annuelle de la situation financière effective dans le résultat du compte de financement, mais conduit à un nouvel affaiblissement de la fonction initiale de ce dernier comme compte des flux de fonds. La gestion des finances à long terme par l'intermédiaire du frein à l'endettement ne s'en trouve pas améliorée. Les distorsions à court terme du solde de financement dues à une comptabilisation non conforme au principe de la comptabilité d'exercice sont déjà aujourd'hui compensées au moyen du compte de compensation et peuvent être présentées chaque année et de manière transparente dans le compte d'État. L'appréciation des avantages et inconvénients des modifications législatives concrètes relève du débat politique, donc du législateur.

Considérant l'objectif de présenter la situation financière effective de la Confédération dans le cadre du frein à l'endettement, il est d'autant plus souhaitable d'adopter une approche globale. Le conflit d'objectifs fondamental entre deux préoccupations justifiées – d'une part, permettre la gestion globale légitimée démocratiquement des finances fédérales au moyen du frein à l'endettement et, d'autre part, disposer pour cela d'un instrument de gestion conforme au principe de la comptabilité d'exercice – doit être apprécié par le Parlement. Le frein à l'endettement de la Confédération est en premier lieu une règle des dépenses et limite chaque année la marge des dépenses possibles dans le budget fédéral. Il n'y a rien à opposer au fait d'inclure le compte des flux de fonds, le compte de résultats et le bilan pour mieux présenter et gérer la situation financière de la Confédération (*Illustration 4*). Cependant, il faut à cet égard considérer que chaque compte intègre une perspective et permet aussi des affirmations spécifiques. Toutefois, un mélange de la logique des comptes conduit à en diminuer la pertinence et à en réduire la transparence, de sorte que la plupart des connaisseurs de la comptabilité commerciale ne peuvent que difficilement les comprendre. Les diverses adaptations du compte de financement réalisées par le passé ne sont pas bénéfiques à la transparence, peu importe la motivation, et peuvent aussi produire un signal négatif pour les cantons et les communes.

Ainsi, la question se pose de savoir dans quelle mesure l'instrument de gestion du frein à l'endettement doit être soumis au principe de la comptabilité d'exercice. Si la règle des dépenses doit se baser en principe sur un instrument de gestion aligné sur l'exercice, il faut alors viser un alignement du frein à l'endettement sur le compte de résultats et le compte des investissements ainsi que sur le bilan, sachant qu'il conviendrait en conséquence d'adapter les dispositions constitutionnelles et légales correspondantes. Indépendamment de la règle des dépenses, il faut également déterminer comment la situation financière de la Confédération et ainsi la durabilité des finances fédérales peuvent être présentées à long terme. Si d'autres améliorations à cet égard sont considérées comme souhaitables, il faudrait alors examiner le moyen de compléter la gestion actuelle par un système axé sur le bilan.



## 6 Annexe

### Motion HEGGLIN (16.4018)

#### **Etablir les comptes de sorte qu'ils rendent une image conforme à la réalité de la situation financière et des résultats**

##### **Texte déposé**

Le Conseil fédéral est chargé de modifier l'établissement des comptes de sorte que ceux-ci rendent une image aussi fidèle que possible de l'état de la fortune, des finances et des revenus. Il examinera la possibilité d'accorder le pilotage des finances avec le compte de résultats.

##### **Développement**

Contrairement au compte de résultats, qui indique les charges et les revenus, le compte financier mentionne les dépenses et les recettes. Les recettes sont définies à l'article 3 alinéa 2 LFC et sont déterminées selon les dispositions constitutionnelles relatives au frein à l'endettement (art. 126 al. 1 de la Constitution). En conséquence, le compte financier n'indique aucune opération purement comptable comme les échéances, les provisions ou les amortissements contrairement au compte de résultats. Les finances fédérales sont donc pilotées au moyen du compte financier et non par le compte de résultats, autrement dit les résultats présentés par la Confédération souffrent d'une inadéquation périodique. La dernière extrapolation du résultat de 2016 est un bon exemple qui illustre ce phénomène. Dans un communiqué, la Confédération indique : "La nouvelle extrapolation montre que l'amélioration déjà constatée s'est nettement accentuée. L'exercice 2016 de la Confédération devrait ainsi se solder par un excédent ordinaire de 2,2 milliards. Cette amélioration est due, en particulier, aux versements anticipés de l'impôt fédéral direct, qui enregistrent une forte progression (plus 1,6 milliard de francs) en raison des taux d'intérêt négatifs. Ce contexte de taux d'intérêt négatifs se traduit par un report des demandes de remboursement de l'impôt anticipé de 0,3 milliard et par une hausse des agios réalisés sur les emprunts fédéraux". Les médias n'ont pas manqué de relever ce résultat en titrant "La Confédération s'attend à un bénéfice de passé 2,2 milliards de francs pour 2016".

Or, comme je l'ai signalé plus haut, ces annonces ne reflètent pas avec exactitude le résultat de l'année en cours. Les versements anticipés de l'impôt fédéral direct et les agios devraient faire l'objet d'une comptabilisation transitoire et être imputés sur les prochaines années, parce qu'il s'agit, d'une part, de versements anticipés sur des impôts sur le bénéfice

des années à venir et, d'autre part, d'agios sur des emprunts fédéraux qui devraient être distribués sur toute la durée de l'emprunt. Les impôts anticipés dont le remboursement n'a pas été réclamé cette année pénaliseront les exercices prochains, et l'amélioration du résultat de l'exercice ou la baisse des charges, dues à ces facteurs spéciaux, auront des répercussions négatives sur les années à venir.

La gestion des finances au moyen du compte financier brouille la lisibilité des comptes. Du fait qu'il soit distingué entre les dépenses ayant des incidences financières et les charges sans incidence financière, des montants différents sont indiqués pour le même domaine d'activité dans le budget, le compte annuel et en partie dans les explications des motifs.

Le Conseil fédéral examinera en outre s'il y aurait avantage à piloter les finances par le compte de résultats plutôt que par le compte financier.

## Compte de compensation et provisions

Tableau 2 – Compte de compensation et provisions

	2004	2005	2006	01.01.2007	31.12.2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
<b>Höchstzulässige Ausgaben</b>	53'187	53'179	55'143	63'619	73'949	73'949	62'046	63'662	66'527	63'319	65'486	64'256	68'324	68'183	71'727	73'145
<b>Gesamtausgaben</b>	51'405	51'403	52'377	61'003	67'739	58'228	59'693	64'331	61'736	63'700	63'700	64'000	65'243	66'970	68'288	70'574
<b>Differenz</b>	1'782	1'776	2'766	2'616	6'210	3'818	3'969	2'196	1'583	1'786	1'786	259	3'081	1'213	3'259	2'571
<b>Stand Ausgleichskonto 1.1.</b>	0	1'782	3'558	0	2'616	8'826	12'644	15'613	17'809	19'392	21'178	21'437	24'518	21'633	24'892	24'892
Gutschrift Differenz laufendes Jahr	1'782	1'776	2'766	2'616	6'210	3'818	3'969	2'196	1'583	1'786	1'786	259	3'081	1'213	3'259	2'571
Reduktion Ausgleichskonto			-6'324													
Ergänzungsregel Schuldenbremse								-1'000								
Korrektur "Differenz" (Restatement)															276	
Korrektur Ausgleichskonto (Restatement)																-4'374
<b>Stand Ausgleichskonto 31.12.</b>	1'782	3'558	0	0	2'616	8'826	12'644	15'613	17'809	19'392	21'178	21'437	24'518	21'633	24'892	27'463
<b>Rückstellungen 31.12.</b>	550	7'638	7'638	21'027	15'560	14'417	13'550	13'892	12'778	13'158	14'829	14'991	15'350	15'794	17'410	18'199
Verrechnungssteuer				7'600	9'100	9'800	8'900	9'300	8'200	8'700	9'200	9'200	9'700	9'200	10'900	11'500
Militärversicherung				1'760	1'760	1'652	1'627	1'557	1'510	1'434	2'078	2'137	2'083	2'173	2'104	2'054
Münzumlauf	300	300	300	1'810	1'855	1'897	1'950	2'024	2'077	2'020	2'095	2'162	2'211	2'246	2'271	2'285
Rückbau und Entsorgung														694	689	747
Ferien und Überzeit	200	250	250	280	292	287	279	277	263	252	245	239	224	224	225	226
Übrige	50	50	50	2'539	2'553	781	794	784	728	752	1'211	1'253	1'132	1'257	1'221	1'387
Goldentlös (im 2007 an AHV-Fonds)		7'038	7'038	7'038	0											

Quelle : Daten der EFK.

Règles budgétaires dans les cantons <sup>40</sup>

Tableau 3 – Canton de Argovie

Grundregel	Steuerungsregel	Lockerungsbestimmungen	Sanktionsregel
<b>Einschränkung Ausgabendynamik</b>	Neue Ausgaben über 5 Mio. Franken erfordern absolutes Mehr des Parlaments  Gebot einer stabilen und wenn möglich sinkenden Staatsquote	Regierungsrat kann notwendige Budgetmittel und Verpflichtungskredite bei dringenden Massnahmen vorzeitig freigeben (nachträgliche Bewilligung durch Parlament).	Keine Regelung
<b>Mittelfristiger Ausgleich der Erfolgsrechnung</b>	Keine besondere Regelung zusätzlich zum Ausgleich der Finanzierungsrechnung	Keine Regelung	Keine Regelung
<b>Begrenzung der Verschuldung Investitionsrechnung</b>	Die Finanzierungsrechnung ist mittelfristig auszugleichen, d.h. die Selbstfinanzierung hat mittelfristig 100 % zu betragen.  Fehlbeträge der Finanzierungsrechnung sind ab dem übernächsten Jahr in Raten von mindestens 20 % abzutragen  Für den Ausgleich von Fehlbeträgen der Finanzierungsrechnung bei konjunkturellen Schwankungen kann das Parlament die Ausgleichsreserve öffnen oder auflösen.  Der Grosse Rat kann ein Budget, das zu einem Fehlbetrag der Finanzierungsrechnung führt, nur mit absoluter Mehrheit beschliessen.  Ein Budgetdefizit erfordert einen Höherverschuldungsbeschluss durch den Grosse Rat, der dem fakultativen Referendum untersteht (Höherverschuldungsreferendum).	Ausserordentlicher Ertrag und Aufwand der Erfolgsrechnung und der Investitionsrechnung sind von der Schuldenbremse ausgenommen  Bei rezessiver Wirtschaftsentwicklung (reales BIP $\leq 0$ ) kann das Parlament die Abtragung von Fehlbeträgen aussetzen.	Bei Abweichungen zu den gesetzlichen Zielen der Aufgaben und Finanzpolitik (stabile Staats- und Steuerquote, auf die Dauer ausgeglichene Finanzierungsrechnung) sind Massnahmen (Entlastungsprogramme) zu ergreifen.

40. Die Tabellen zu den Fiskalregeln der Kantone basieren auf den aktuellsten Daten der FDK (Conférence des directrices et directeurs cantonaux des finances, 2018)

Tableau 4 – Canton d'Appenzell Rhodes-Intérieures

Grundregel	Steuerungsregel	Lockerungsbestimmungen	Sanktionsregel
Einschränkung Ausgabendynamik	Keine Regelung	Keine Regelung	Keine Regelung
Mittelfristiger Ausgleich der Erfolgsrechnung	Keine Regelung	Keine Regelung	Keine Regelung
Begrenzung der Verschuldung Investitionsrechnung	Keine Regelung	Keine Regelung	Keine Regelung

Tableau 5 – Canton d'Appenzell Rhodes-Extérieures

Grundregel	Steuerregel	Lockerungsbestimmungen	Sanktionsregel
<b>Einschränkung Ausgabendynamik</b>	Keine Regelung (finanzpolitische Zielsetzungen des Regierungsrates)	Keine Regelung	Keine Regelung
<b>Mittelfristiger Ausgleich der Erfolgsrechnung</b>	Die Erfolgsrechnung ist mittelfristig auszugleichen.  Sie darf nicht mit einem Aufwandsüberschuss budgetiert werden, wenn ein Bilanzfehlbetrag besteht.  Bilanzfehlbeträge sind innert längstens sieben Jahren abzutragen.	Keine Regelung	Keine Regelung
<b>Begrenzung der Verschuldung Investitionsrechnung</b>	Der Selbstfinanzierungsgrad der Nettoinvestitionen muss im Voranschlag mindestens 100 Prozent betragen, wenn der Nettoverschuldungsquotient mehr als 200 Prozent beträgt.	Keine Regelung	Keine Regelung

Tableau 6 – Canton de Berne

Grundregel	Steuerregel	Lockerungsbestimmungen	Sanktionsregel
<b>Einschränkung Ausgabendynamik</b>	Keine Regelung	Keine Regelung	Keine Regelung
<b>Mittelfristiger Ausgleich der Erfolgsrechnung</b>	Der Voranschlag der Erfolgsrechnung darf keinen Aufwandüberschuss ausweisen.  Weist der Rechnungsabschluss in der Erfolgsrechnung einen Aufwandüberschuss aus, ist er dem Voranschlag des übernächsten Jahres zu belasten (wenn nicht durch Eigenkapital gedeckt)	3/5 der Parlamentsmitglieder können ein Defizit im Voranschlag zulassen. Dieses muss innert 4 Jahren abgetragen werden.  3/5 der Parlamentsmitglieder können beim Abschluss ein Defizit zulassen. Dieses muss innert 4 Jahren abgetragen werden.	Keine Regelung
<b>Begrenzung der Verschuldung Investitionsrechnung</b>	Selbstfinanzierungsgrad hat mittelfristig 100% zu betragen.  Ein Finanzierungsfehlbetrag im Voranschlag ist im Aufgaben-/ Finanzplan zu kompensieren.  Ein Finanzierungsfehlbetrag beim Abschluss muss im Voranschlag des übernächsten Jahres und der drei anschließenden Jahre kompensiert werden.	Das Parlament kann die Frist auch auf 8 Jahre verlängern.  3/5 der Parlamentsmitglieder können die Kompensationspflicht aufheben  Die Regel gilt nur, wenn Bruttoschuldenquote > 12% des kant. Volkseinkommens	Keine Regelung

Tableau 7 – Canton de Bâle-Campagne

Grundregel	Steuerungsregel	Lockerungsbestimmungen	Sanktionsregel
<b>Einschränkung Ausgabendynamik</b>	Keine Regelung	Keine Regelung	Keine Regelung
<b>Mittelfristiger Ausgleich der Erfolgsrechnung</b>	<p>Mittelfristiger Ausgleich der Erfolgsrechnung</p> <p>Mittelfristig : 8 Jahre (4 Jahre rückwirkend, 4 Planjahre im Aufgaben- und Finanzplan)</p> <p>Wächst die Wirtschaft im Budgetjahr voraussichtlich stärker als der langfristige Trend, ist, wenn immer möglich, ein Ertragsüberschuss zu budgetieren</p> <p>Das Eigenkapital soll mehr als 8% (Warmwert), jedoch mindestens 4% (Mindestwert) des Gesamtaufwandes des Kantons betragen.</p> <p>Unterschreitet das Eigenkapital den Warmwert, zeigt der Regierungsrat der Finanzkommission Möglichkeiten für dessen mittelfristigen Aufbau auf</p> <p>Unterschreitet das Eigenkapital den Mindestwert, ist der fehlende Betrag innerhalb von 4 Jahren abzutragen</p>	<p>Der Landrat kann mit einer Mehrheit von 2/3 der anwesenden Mitglieder aussergewöhnliche Aufwände oder Erträge von der Berechnung ausnehmen</p> <p>Erfüllt der Entwurf des AFP die Vorgaben des mittelfristigen Ausgleichs nicht oder unterschreitet das Eigenkapital den Mindestwert, so kürzt der Regierungsrat im Rahmen der Erstellung des AFP die Aufwände der kantonalen Behörden proportional zur Summe ihrer Budgetkredite in der Erfolgsrechnung</p> <p>Die Kürzungen sind nur so weit zulässig, als die Saldi die Erfüllung der übergeordneten Aufträge weiterhin gewährleisten</p>	
<b>Begrenzung der Verschuldung Investitionsrechnung</b>	<p>Der Regierungsrat legt im Hinblick auf einen angemessenen Selbstfinanzierungsgrad das maximale Investitionsvolumen fest und nimmt eine Priorisierung der Investitionsvorhaben vor</p>	Keine Regelung	Keine Regelung



Tableau 8 – Canton de Bâle-Ville

	Steuerungsregel	Lockerungsbestimmungen	Sanktionsregel
Grundregel			
Einschränkung Ausgabendynamik	Keine spezifische Regelung	Keine Regelung	Keine Regelung
Mittelfristiger Ausgleich der Erfolgsrechnung	Keine spezifische Regelung	Keine Regelung	Keine Regelung
Begrenzung der Verschuldung Investitionsrechnung	Nettoschuldenquote < 6.5 % des BIP der Schweiz.	Ein Budget, das die Sanktionsregel nicht einhält, kann nur mit einer Mehrheit von 2/3 der Stimmen des Grossen Rates beschlossen werden.	Weist die Rechnung eine zu hohe Nettoschuldenquote aus, darf das budgetierte zweckgebundene Betriebsergebnis (Betriebsergebnis ohne Steuern, Finanzausgleich und nicht zweckgebundene Regalien und Konzessionen) nur mit der Novemberteuerung wachsen.

Tableau 9 – Canton de Fribourg

Grundregel	Steuerungsregel	Lockerungsbestimmungen	Sanktionsregel
<b>Restriction de l'évolution des dépenses</b>	<p>Doivent être adoptées à la majorité qualifiée :</p> <p>les dépenses brutes et uniques dont la valeur excède 1/8 % du total des dépenses des derniers comptes arrêtés par le Grand Conseil ainsi que les dépenses brutes et périodiques dont la valeur excède 1/40 % de ces mêmes comptes ;</p> <p>les diminutions de recettes de l'Etat et des communes dont la valeur totale excède, pour les cinq premières années d'application de la loi ou du décret, 1/8 % du total des dépenses des derniers comptes arrêtés par le Grand Conseil.</p>	Aucune règle	Aucune règle
<b>Equilibre budgétaire à moyen terme</b>	<p>Le budget du compte de résultats doit être équilibré.</p> <p>Compensation des déficits du compte de résultats (situation conjoncturelle difficile, besoins financiers exceptionnels) sur 5 ans. La compensation débute avec le budget du deuxième exercice suivant l'exercice déficitaire.</p>	<p>Situation conjoncturelle difficile (2 trimestres avec une croissance &lt; 0%, taux de chômage &gt; 5%, taux de demandeurs d'emploi &gt; 7%, baisse sensible des revenus estimés de la fiscalité.</p> <p>Besoins financiers exceptionnels (majorité absolue des membres du Grand Conseil) selon des critères prédéfinis.</p>	<p>Lorsque le déficit du du compte de résultats dépasse 2% du total des revenus avant imputations internes, une augmentation du coefficient annuel des impôts est obligatoire.</p> <p>Le Grand Conseil ne peut pas dépasser le chiffre de dépenses proposé par le Conseil d'Etat sans prévoir simultanément une réduction de dépenses équivalentes</p>
<b>Limitation de l'endettement, compte d'investissement</b>	<p>Le degré d'autofinancement doit atteindre au moins 80 % pour être considéré comme suffisant.</p> <p>Le service de la dette (intérêts passifs) ne doit en principe pas dépasser 10 % des impôts cantonaux.</p>	<p>Une décision du Grand Conseil peut prolonger la compensation de deux ans au plus</p> <p>Aucune règle</p>	Aucune règle

Tableau 10 – Canton de Genève

Grundregel	Steuerungsregel	Lockerungsbestimmungen	Sanktionsregel
<b>Restriction de l'évolution des dépenses</b>	<p>Cst art. 97 Vote du budget : "En adoptant le budget, le Grand Conseil ne peut dépasser la somme totale des dépenses inscrites dans le projet qui lui est soumis sans prévoir concurremment la couverture financière de ce dépassement. L'emprunt ne peut être considéré comme une couverture financière".</p> <p>Dans la pratique, cet article Constitutionnel est interprété dans le sens où le Grand Conseil ne peut pas augmenter les revenus pour augmenter les charges. Ainsi, une augmentation de charges doit être compensée par une diminution.</p>	<p>Si les députés refusent une loi connexe qui vise à diminuer les charges, ils ne sont pas tenus de prévoir une couverture financière. Dans ce cas, le résultat prévu par le projet de budget est péjoré.</p> <p>En acceptant des amendements réduisant les charges, le parlement dispose d'une marge budgétaire qu'il peut utiliser. Il est admis de pratique constante que le Conseil d'Etat est exonéré de l'obligation de prévoir une couverture financière lorsqu'il propose des amendements qui augmentent les charges.</p>	<p>Les amendements ayant pour effet de dépasser la somme totale des charges doivent prévoir une couverture financière quand ils sont proposés par la commission des finances, ou les députés en séance plénière.</p>
<b>Equilibre budgétaire à moyen terme</b>	<p>1. LGAF art. 12</p> <p>al.3 Le Budget de fonctionnement peut présenter un excédent de charge, à concurrence maximale de la réserve conjoncturelle disponible. Il doit être équilibré à terme.</p> <p>2. LGAF art. 14</p> <p>"al.1 Le Conseil d'Etat doit initier la procédure relative aux mesures d'assainissement obligatoire en soumettant au Grand Conseil des mesures de rang législatif assurant le retour à l'équilibre des comptes,</p> <p>lorsque l'une des deux conditions suivantes est remplie :</p> <p>a) lorsque le budget de l'année suivante présente un excédent de charges supérieur à la réserve conjoncturelle disponible dans les états financiers de l'année précédente, au plus tard le 15 septembre de l'année en cours ;</p> <p>b) lorsque le compte de résultat individuel de l'Etat présente un excédent de charges durant 3 années consécutives, y compris les éventuelles corrections d'erreurs postérieures, au plus tard le 31 mars de l'année qui suit le troisième exercice."</p>	<p>Aucune règle pour les cas exceptionnels</p>	<p>1. LGAF art. 12</p> <p>Dans ce cas : "Le plan financier quadriennal de l'Etat doit démontrer le retour à un excédent de revenus. Pour y parvenir, le Conseil d'Etat présente de manière séparée les mesures qui relèvent de sa compétence et les mesures d'assainissement de rang législatif".</p> <p>LGAF art. 14</p> <p>"Le montant du déficit qui doit être résorbé par les mesures d'assainissement est calculé par le Conseil d'Etat. Il ne comprend pas les éléments non récurrents du compte de résultat.</p> <p>Pour chacune de ces mesures réduisant les charges, le vote oppose la modification législative proposée à une augmentation d'impôts d'effet équivalent. Le corps électoral doit faire un choix. Il ne peut opposer une double acceptation ou un double refus à l'alternative proposée."</p>

Grundregel	Steuerungsregel	Lockerungsbestimmungen	Sanktionsregel
	<p>3. LRCC art. 134 al.4</p> <p>"Le Grand Conseil vote la loi établissant le budget de l'Etat de Genève dans son ensemble. Si le projet de budget de fonctionnement est déficitaire, l'adoption de la loi requiert la majorité absolue des membres composant le Grand Conseil."</p>		
<b>Limitation de l'endettement, compte d'investissement</b>	<p>LGAF art. 15</p> <p>" Al. 2 L'objectif à long terme de l'Etat est de limiter l'endettement à un montant maximum équivalent au total des revenus du compte de résultat des états financiers individuels de l'Etat de l'année écoulée."</p>	Aucune règle pour les cas exceptionnels	<p>LGAF art. 15</p> <p>"tant que cet objectif n'est pas atteint, les mesures suivantes s'appliquent aux crédits d'ouvrages (hors crédits d'études et acquisition d'immeubles) :</p> <p>si l'endettement annuel dépasse 13,3 milliards, le Grand Conseil (parlement) ne peut adopter que des crédits d'ouvrages qui</p> <p>autorisent des dépenses à caractère urgent : la majorité absolue de ses membres est requise (51 voix) ;</p> <p>si l'endettement annuel moyen dépasse 14,8 milliards, le Grand Conseil (parlement) ne peut adopter que des crédits d'ouvrages qui autorisent des dépenses à caractère urgent : la majorité des deux tiers de ses membres est requise (67 voix) ; de plus, le Grand Conseil vote sur la possibilité de soumettre les décisions d'investissement au corps électoral (référendum facultatif)".</p>

Tableau 11 – Canton de Glaris

Grundregel	Steuerregel	Lockerungsbestimmungen	Sanktionsregel
<b>Einschränkung Ausgabendynamik</b>	Keine gesetzliche Regelung (politische Vorgaben durch Regierungsrat und / oder Parlament)	Keine Regelung	Keine Regelung
<b>Mittelfristiger Ausgleich der Erfolgsrechnung</b>	Abschreibung des Bilanzfehlbetrags um mindestens 20% des Restbuchwertes	Keine Regelung	Keine Regelung
<b>Begrenzung der Verschuldung Investitionsrechnung</b>	Der Selbstfinanzierungsgrad der Nettoinvestitionen muss im Budget mindestens 80% betragen, wenn der Nettoverschuldungsquotient mehr als 200% beträgt.	Keine Regelung	Keine Regelung

Tableau 12 – Canton des Grisons

Grundregel	Steuerungsregel	Lockerungsbestimmungen	Sanktionsregel
<b>Einschränkung Ausgabendynamik</b>	Mittelfristig dürfen die Ausgaben des Kantons prozentual nicht starker zunehmen als die Gesamtwirtschaft.	Das Kantonsparlament kann die finanzpolitischen Richtwerte während der Planungsperiode anpassen.	Keine Regelung
<b>Mittelfristiger Ausgleich der Erfolgsrechnung</b>	Ein Mittelfristiger Ausgleich der Erfolgsrechnung ist vorgeschrieben.  Ein Bilanzfehlbetrag ist jährlich um mindestens 20% des Restbuchwertes abzutragen.	Keine Regelung	Keine Regelung
<b>Begrenzung der Verschuldung Investitionsrechnung</b>	Ein finanzpolitischer Richtwert des Kantonsparlaments begrenzt die Nettoinvestitionen im Budget, was indirekt die Verschuldung der Investitionsrechnung limitiert.	Keine Regelung	Keine Regelung

Tableau 13 – Canton du Jura

Grundregel	Steuerungsregel	Lockerungsbestimmungen	Sanktionsregel
<b>Restriction de l'évolution des dépenses</b>	Aucune règle	Aucune règle	Aucune règle
<b>Equilibre budgétaire à moyen terme</b>	Objectif de l'équilibre budgétaire à moyen terme mentionné dans la loi.	Aucune règle	Aucune règle
<b>Limitation de l'endettement, compte d'investissement</b>	<p>Le budget de l'Etat doit présenter un degré d'autofinancement supérieur ou égal à 80%.</p> <p>En cas de découvert au bilan ou si la dette brute est supérieure à une fois et demie le montant budgétisé au titre des impôts cantonaux, le degré d'autofinancement doit être d'au moins 100%.</p>	<p>Le Parlement peut, à une majorité d'au moins deux tiers des députés, déroger de la règle si des circonstances extraordinaires le justifient. Il ne peut cependant pas y déroger deux années consécutives.</p> <p>Si la majorité n'est pas atteinte ou si le Parlement a déjà dérogé l'année précédente, le budget est soumis en votation populaire s'il ne respecte pas les niveaux de contraintes.</p>	Aucune règle spécifique (cf. sanction populaire)

Tableau 14 – Canton de Lucerne

Grundregel	Steuerungsregel	Lockerungsbestimmungen	Sanktionsregel
<b>Einschränkung Ausgabendynamik</b>	Keine gesetzliche Regelung	Keine Regelung	Keine Regelung
<b>Schuldenbremse</b> (Erhalt des Eigenkapitals) : Gegenstand der finanzpolitischen Steuerung ist die Erfolgsrechnung.	Die ordentlichen Ergebnisse der Erfolgsrechnung werden ab dem Jahr 2018 in einem statistischen Ausgleichskonto kumuliert.	Das ausserordentliche Ergebnis ist ausgenommen.	Zeichnet sich im Aufgaben- und Finanzplan eine Überschreitung der Schuldengrenze ab oder liegt der Ertragsüberschuss des Ausgleichskontos im letzten Planjahr unter 100 Millionen Franken, leitet der Regierungsrat Massnahmen ein und intergriert sie in den nächsten Aufgaben- und Finanzplan.
	Für das statistische Ausgleichskonto wird per 1. Januar 2018 ein Ertragsüberschuss von 140 Millionen Franken als Anfangssaldo festgesetzt.		In der Jahresrechnung ist nachzuweisen, dass das Ausgleichskonto keinen Aufwandsüberschuss aufweist und die Schuldengrenze eingehalten ist.
	Das Ausgleichskonto darf keinen Aufwandsüberschuss aufweisen.		Sind bei Rechnungsabschluss die Vorgaben zum Ausgleichskonto oder zur Schuldengrenze verletzt, dürfen nur noch die für die ordentliche und wirtschaftliche Staatstätigkeit unerlässlichen Ausgaben getätigt werden.
	Im Voranschlag muss das Ausgleichskonto mindestens ausgeglichen sein und die Schuldengrenze eingehalten werden.		Die Beschränkung der Ausgaben auf die für die ordentliche und wirtschaftliche Staatstätigkeit unerlässlichen Ausgaben gilt so lange, bis ein vom Kantonsrat beschlossener Voranschlag mit gültig festgesetzten Einheiten der Staatssteuern vorliegt, der die Anforderungen der Schuldenbremsen einhält.
	Ein Aufwandsüberschuss in der Erfolgsrechnung darf im Voranschlag nur vorgesehen werden, wenn die vorstehenden Vorgaben eingehalten werden. Er darf höchstens 4 Prozent des Bruttoertrages einer Einheit der Staatssteuern betragen.		Zudem hat der Regierungsrat unverzüglich Massnahmen einzuleiten, mit denen im nächsten Aufgaben- und Finanzplan sowohl für das Voranschlagsjahr als auch für die nachfolgenden Planjahre die Anforderungen der Schuldenbremsen erfüllt werden.
<b>Schuldenbremse Nettoschulden</b> (Tragbare Schulden) : Gegenstand der finanzpolitischen Steuerung sind die Nettoschulden. <sup>2</sup>	Die Nettoschulden dürfen 90 Prozent des durchschnittlichen Bruttoertrages einer Einheit der Staatssteuern der vergangenen fünf Jahre nicht überschreiten.	Der Kantonsrat kann beschliessen, dass Investitionen für Infrastrukturprojekte, die mindestens 3/10 einer Einheit der Staatssteuern beanspruchen, den Vorgaben der Schuldenbremse Nettoschulden nicht unterliegen. Er fasst diesen Beschluss im Rahmen der Ausgabenbewilligung.	Cf. oberhalb



Tableau 15 – Canton de Neuchâtel

Grundregel	Steuerungsregel	Lockerungsbestimmungen	Sanktionsregel
<b>Restriction de l'évolution des dépenses</b>	Un quorum 3/5 des membres du Grand Conseil est nécessaire pour passer des lois et décrets qui entraînent de nouvelles dépenses importantes (dépense unique > CHF 7 millions et dépense renouvelable > CHF 700'000) ainsi que des diminutions et des augmentations importantes des recettes fiscales (> CHF 7 millions par année)	Aucune règle	Aucune règle
<b>Equilibre budgétaire à court et moyen terme</b>	Déficit du budget annuel < 1% des revenus hors subventions et imputations internes.  Dès 2020 : Équilibre quadriennal sur 4 ans (le budget est établi de manière à ce que, en prenant en considération le résultat total du budget de l'année en cours et ceux des deux derniers exercices clôturés, la moyenne des quatre exercices soit équilibrée)  Au besoin, le Conseil d'État propose au Grand Conseil les mesures d'assainissement nécessaires au respect des valeurs limites ci-dessus. Si ces mesures ne suffisent pas, le Grand Conseil relève pour une année le coefficient de l'imposition des personnes physiques dans la mesure nécessaire pour atteindre les valeurs limites exigées.	Le Grand Conseil, sur proposition du Conseil d'État, peut, à la majorité des trois cinquièmes de ses membres, déroger aux règles de gestion détaillées ci-contre pour une durée de deux ans au plus en cas de circonstances extraordinaires	Toute augmentation du découvert résultant d'un budget préalablement voté hors des limites du frein doit être amortie au taux de 20% au moins, à compter du budget du deuxième exercice qui suit, pour la part dépassant la limite de 1% prévue pour le déficit du compte de résultats. A noter que cet amortissement ne sera pas effectué si le budget correspondant respectait les limites du frein.
<b>Limitation de l'endettement, compte d'investissement</b>	Le degré d'autofinancement ne peut pas être inférieur à 70% (disposition transitoire jusqu'en 2019).  Dès 2020 le degré d'autofinancement à atteindre dépendra du taux d'endettement net relatif au dernier exercice clôturé (voir taux art. 30 al. 3 LFinEC)	Les investissements qui doivent entraîner des flux financiers nets positifs sur une période de 10 ans n'entrent pas dans la détermination des limites de l'endettement (dépenses gérées hors frein)  Les investissements nets pris en considération dans le calcul du degré d'autofinancement tiennent compte d'un écart statistique de 15% (on part du principe que seul 85% des dépenses inscrites au budget se réaliseront en cours d'exercice).	Pas de sanction prévue si le degré d'autofinancement exigé au budget n'est pas atteint dans les comptes.

Tableau 16 – Canton de Nidwald

Grundregel	Steuerungsregel	Lockerungsbestimmungen	Sanktionsregel
<b>Einschränkung Ausgabendynamik</b>	Quorum (2/3 Mehrheit der anwesenden Ratsmitglieder) für Finanzbeschlüsse	Keine Regelung	Keine Regelung
<b>Mittelfristiger Ausgleich der Erfolgsrechnung</b>	Der durchschnittliche Aufwandüberschuss des vorgelegten Budgets und der beiden folgenden Finanzplanjahre darf nicht grösser als 0.1 Einheiten des geschätzten durchschnittlichen Nettoertrags der Kantonssteuer sein.	Die Berechnung des Aufwandüberschusses erfolgt unter zusätzlicher Berücksichtigung der Entnahmen aus finanzpolitischen Reserven.	Landrat muss an der gleichen Sitzung den Aufwand reduzieren oder die Steuern erhöhen damit die Regel eingehalten wird.
<b>Begrenzung der Verschuldung Investitionsrechnung</b>	Die Staatsverschuldung gemäss Budget darf nicht 0.75 Einheiten des vergangenen Jahresertrags der Kantonssteuer ausmachen.	Darlehen, Beteiligungen und ausserordentliche Investitionen (Grossinvestitionen im Spitalbereich, für die Infrastruktur und für die Bewältigung von Naturkatastrophen) werden nicht berücksichtigt, wenn dies im Kreditbeschluss ausdrücklich bestimmt wird.	Keine Regelung

Tableau 17 – Canton de Obwald

Grundregel	Steuerregel	Lockerungsbestimmungen	Sanktionsregel
<b>Einschränkung Ausgabendynamik</b>	Saldoverschlechterung des Budgetentwurfes des Regierungsrates Bedarf der Mehrheit aller Kantonsräte (nicht nur Anwesende)	Keine Regelung	Keine Regelung
<b>Mittelfristiger Ausgleich der Erfolgsrechnung</b>	Budgetdefizit < 3% der veranlagten Steuern natürliche und juristische Personen.	Vorbehalten bleiben Abweichungen aufgrund von "grösseren ausserordentlichen Ereignissen"	Keine Regelung
<b>Begrenzung der Verschuldung Investitionsrechnung</b>	Der Selbstfinanzierungsgrad muss über 5 Jahre hinweg 100% betragen	Vorbehalten bleiben Abweichungen aufgrund von "grösseren ausserordentlichen Ereignissen"	Keine Regelung

Tableau 18 – Canton de Saint-Gall

Grundregel	Steuerungsregel	Lockerungsbestimmungen	Sanktionsregel
<b>Einschränkung Ausgabendynamik</b>	Keine spezifische Regelung (Politische Budgetvorgaben durch Parlament möglich)	Keine Regelung	Keine Regelung
<b>Mittelfristiger Ausgleich der Erfolgsrechnung</b>	<p>Das Budget der Erfolgsrechnung muss ausgeglichen sein, d.h. das Budgetdefizit muss <math>\leq 3\%</math> des einfachen Steuerertrags sein</p> <p>Ein Rechnungsdefizit wird zwingend dem übernächsten Budget belastet (Ausnahme bei positivem EK)</p> <p>Ein Ertragsüberschuss ist für die Bildung freien EK oder für zusätzliche Abschreibungen zu verwenden</p> <p>Steuersenkungen sind nur möglich wenn 1.) Budgetdefizit <math>\leq 3\%</math> des einfachen Steuerertrags und 2.) EK <math>&gt; 20\%</math> des einfachen Steuerertrags.</p>	Keine Regelung	Steuern müssen höher angesetzt werden, wenn Budgetdefizit $> 3\%$ des einfachen Steuerertrags.
<b>Begrenzung der Verschuldung Investitionsrechnung</b>	Aktivierungsgrenzen, Abschreibungsgrenzen, Investitionsplafonds für Hochbauten	Keine Regelung	Keine Regelung

Tableau 19 – Canton de Schaffhouse

Grundregel	Steuerungsregel	Lockerungsbestimmungen	Sanktionsregel
<b>Einschränkung Ausgabendynamik</b>	Die Erfolgsrechnung darf nicht mit einem Aufwändüberschuss budgetiert werden, wenn ein Bilanzfehlbetrag besteht.	Keine Regelung	Keine Regelung
<b>Mittelfristiger Ausgleich der Erfolgsrechnung</b>	Bilanzfehlbeträge müssen jährlich um mindestens 20% abgetragen werden. Die Abtragung ist im Finanzplan vorzusehen und im Budget auszuweisen.	Keine Regelung	Bilanzfehlbetrag > 5% der Einnahmen der Laufenden Rechnung; erfordern Stabilisierungsmaßnahmen durch Regierung und Parlament
<b>Begrenzung der Verschuldung Investitionsrechnung</b>	Der Selbstfinanzierungsgrad der Nettoinvestitionen muss im Budget mindestens 100% betragen, wenn der Nettoverschuldungsquotient mehr als 250% beträgt.	Keine Regelung	Keine Regelung

Tableau 20 – Canton de Soleure

Grundregel	Steuerungsregel	Lockerungsbestimmungen	Sanktionsregel
<b>Einschränkung Ausgabendynamik</b>	Quorum für nicht gebundene Ausgaben	Mehrheit der Mitglieder des Parlaments	Keine Regelung
<b>Mittelfristiger Ausgleich der Erfolgsrechnung</b>	Ausgleich Voranschlag der Lauf. Rech. ist vorgegeben  Bilanzfehlbeträge (Verlustvortrag) sind innerhalb von 4 Jahren abzutragen	Ein Defizit der Laufenden Rechnung sowie eine Erhöhung des Steuerfusses kann nur mit absolutem Mehr der Mitglieder des Kantonsrates beschlossen werden.	Keine Regelung
<b>Begrenzung der Verschuldung Investitionsrechnung</b>	Keine Regelung	Keine Regelung	Keine Regelung

Tableau 21 – Canton de Schwyz

	Steuerregel	Lockerungsbestimmungen	Sanktionsregel
<b>Grundregel</b>			
<b>Einschränkung Ausgabendynamik</b>	Steuerregel Derzeit keine Regelung. Neue Regelung ist in Bearbeitung.	Lockerungsbestimmungen Keine Regelung	Sanktionsregel Keine Regelung
<b>Mittelfristiger Ausgleich der Erfolgsrechnung</b>	Mittelfristiger Ausgleich der Erfolgsrechnung über 8 Jahre.	Ein Bilanzfehlbetrag ist durch Überschüsse in der Erfolgsrechnung auszugleichen und soll nur in begründeten Fällen mehr als fünf Jahre beanspruchen	Ist der mittelfristige Ausgleich gefährdet, unterbreitet der Regierungsrat dem Kantonsrat Vorschläge für eine nachhaltige Verminderung der Aufwände oder Steigerung der Einnahmen.
<b>Begrenzung der Verschuldung Investitionsrechnung</b>	Keine Regelung	Keine Regelung	Keine Regelung

Tableau 22 – Canton de Thurgovie

Grundregel	Steuerregel	Lockerungsbestimmungen	Sanktionsregel
<b>Einschränkung Ausgabedynamik</b>	Stabilisierung des massgebenden Ausgabenwachstums auf das BIP- Wachstum im Durchschnitt über 8 Jahre.	Keine Regelung	Wird das Stabilisierungsziel nicht erreicht, muss der Regierungsrat dem Grosse Rat einen Massnahmenplan zur Ausgabenreduktion vorlegen.
<b>Mittelfristiger Ausgleich der Erfolgsrechnung</b>	Abschreibung von Bilanzfehlbeträgen von jährlich mindestens 20%	Keine Regelung	Keine Regelung
<b>Begrenzung der Verschuldung Investitionsrechnung</b>	Ausgeglichene Gesamtrechnung über einen Zeitraum von 8 Jahren	Keine Regelung	Keine Regelung



Tableau 23 – Canton du Tessin

Grundregel	Steuerungsregel	Lockerungsbestimmungen	Sanktionsregel
<b>Restriction de l'évolution des dépenses</b>	Aucune règle	Aucune règle	Aucune règle
<b>Equilibre budgétaire à moyen terme</b>	<p>En principe le compte des résultats (budget et compte) doit être équilibré</p> <p>En tenant compte de la situation économique, le budget peut présenter un découvert de bilan <math>\leq 4\%</math> des revenus courants</p> <p>Les résultats du compte des résultats alimentent un compte de compensation</p> <p>Les découverts du compte de compensation doivent être compensés dans une période de 4 ans</p>	<p>En cas de grave crise économique ou des besoins financiers exceptionnels, le budget peut présenter un découvert de bilan <math>\leq 5\%</math> des revenus courants</p> <p>Les conditions de grave crise économique où des besoins financiers exceptionnels sont décrits dans la loi</p> <p>L'augmentation de 4 au 5% de la limite doit être approuvée de la majorité absolue des membres du Grand Conseil. La durée maximale est de deux années consécutives</p>	<p>Si la limite du 4% n'est pas respectée il faut implémenter des mesures de correction du déficit</p> <p>Si les mesures ne sont pas suffisantes il faut augmenter le coefficient d'impôts</p> <p>L'augmentation du coefficient d'impôts doit être approuvée de la majorité qualifiée des membres du Grand Conseil (2/3)</p> <p>Dans le cas où le déficit du compte de compensation <math>\geq 9\%</math> des revenus courants, le Conseil d'Etat présent aux Grand Conseil un plan de rééquilibre financier pour rééquilibrer les comptes entre un période de 4 ans</p> <p>Le Grand Conseil peut décider des mesures alternatives pour rééquilibrer les comptes</p> <p>Si dans l'exercice du referendum des mesures de correction du déficit sont rejetées, le Conseil d'Etat doit présenter aux Grand Conseil dans une période de 6 mois des nouvelles mesures.</p>
<b>Limitation de l'endettement compte d'investissement</b>	Aucune règle	Aucune règle	Aucune règle

Tableau 24 – Canton de Uri

Grundregel	Steuerungsregel	Lockerungsbestimmungen	Sanktionsregel
<b>Einschränkung Ausgabendynamik</b>	Keine Regelung	Keine Regelung	Keine Regelung
<b>Mittelfristiger Ausgleich der Erfolgsrechnung</b>	<p>Im Budgetvorschlag des Regierungsrats darf das Defizit der ER max. 12% der Nettoerträge aus den budgetierten kant. Steuern betragen. Ist der Bilanzüberschuss per Ende des letzten Rechnungsjahrs kleiner als die Nettoerträge aus kant. Steuern, muss das kumulierte Gesamtergebnis der ER über acht Jahre (fünf letzten Rechnungsjahre, das laufende Jahr, das Budgetjahr und das erste Finanzplanjahr) ausgeglichen sein.</p> <p>Anmerkung: Mit der Einführung dieser Defizitbeschränkung per 1. Januar 2019, die neu in einem separaten Gesetz «Gesetz zum Haushaltgleichgewicht des Kantons Uri» geregelt ist, werden auch sämtliche finanzpolitischen Instrumente abgeschafft.</p>	Keine Regelung	<p>Wird die Vorgabe im Budgetvorschlag nicht eingehalten, so hat der Regierungsrat dem Landrat zusammen mit dem Budget Massnahmen zur Verbesserung vorzuschlagen (eine Steuerfussanpassung ist keine erlaubte Massnahme), mit denen der Fehlbetrag zum Erreichen dieser Vorgaben kompensiert werden kann. Dabei kann die Wirkung der Massnahmen abhängig von der Rechtsgrundlage verzögert eintreten.</p> <p>Negative Sanktionen: Lehnt der Landrat Massnahmen ab, so wird zur Kompensation der abgelehnten Massnahmen der Steuerfuss soweit in Schritten von einem Prozentpunkt erhöht, bis die Vorgaben eingehalten sind.</p> <p>Positive Sanktionen: Der Steuerfuss ist um mindestens 1 Prozentpunkt pro 5 Prozentpunkte Ertragsüberschuss im Verhältnis zu den Nettoerträgen aus den budgetierten kant. Steuern zu senken, wenn</p> <p>a) kum. Gesamtergebnis der ER über acht Jahre ausgeglichen ist und</p> <p>b) der Bilanzüberschuss des letzten Rechnungsjahrs grösser ist als die Nettoerträge aus kant. Steuern des letzten Rechnungsjahrs und</p> <p>c) im Budgetvorschlag des Regierungsrats der budgetierte Ertragsüberschuss grösser ist als 10% der budgetierten Nettoerträge aus kant. Steuern.</p>
<b>Begrenzung der Verschuldung Investitionsrechnung</b>	Keine Regelung	Keine Regelung	Keine Regelung

Tableau 25 – Canton de Vaud

Grundregel	Steuerungsregel	Lockerungsbestimmungen	Sanktionsregel
<b>Restriction de l'évolution des dépenses</b>	Aucune règle	Aucune règle	Aucune règle
<b>Equilibre budgétaire à moyen terme</b>	En règle générale, le budget de fonctionnement de l'Etat doit être équilibré.	L'approbation d'un budget de fonctionnement déficitaire requiert la majorité absolue des membres du Grand Conseil.	Si, dans les derniers comptes, les recettes ne couvrent pas les charges avant amortissements, les autorités cantonales prennent sans délai des mesures d'assainissement portant sur le montant du dépassement.  Les mesures qui nécessitent des modifications de rang législatif sont soumises au vote du corps électoral. Pour chacune de ces mesures, le vote oppose la modification législative proposée à une augmentation du coefficient de l'impôt cantonal direct d'effet équivalent.
<b>Limitation de l'endettement, compte d'investissement</b>	Aucune règle	Aucune règle	Aucune règle

Tableau 26 – Canton du Valais

Grundregel	Steuerungsregel	Lockerungsbestimmungen	Sanktionsregel
<b>Restriction de l'évolution des dépenses</b>	<p>Lois de l'adoption du budget, toute augmentation de la croissance des dépenses du personnel, des dépenses générales, des subventions de fonctionnement hors subventions redistribuées excédant l'augmentation de l'indice des prix à la consommation doit faire l'objet d'une justification dans le message au Grand Conseil.</p>	Aucune règle	Aucune règle
<b>Equilibre budgétaire à moyen terme</b>	<p>Les budgets et les comptes doivent chaque année être équilibrés et présenter un excédent de revenus (frein aux dépenses).</p> <p>Si, contrairement au budget, le compte présente un excédent de charges, l'amortissement de ces découverts doit être prévu au budget du deuxième exercice suivant.</p>	<p>Le Grand Conseil peut décider de déroger au frein, décision prise à la majorité absolue des membres, en cas de situation économique particulièrement difficile, de catastrophe naturelle ou d'autre événement ou situation présentant un caractère grave ou extraordinaire.</p> <p>Les découverts doivent être amortis sur une durée maximale de 5 ans. En cas de gravité exceptionnelle, ce délai peut, par décision du Grand Conseil prise à la majorité absolue des membres, être prolongé pour une durée de 2 ans.</p>	Aucune règle
<b>Limitation de l'endettement, compte d'investissement</b>	<p>Les budgets et les comptes doivent chaque année être équilibrés et présenter un excédent de revenus (frein aux dépenses).</p> <p>Si, contrairement au budget, le compte présente un excédent de charges, l'amortissement de ces découverts doit être prévu au budget du deuxième exercice suivant</p>	<p>Le Grand Conseil peut décider de déroger au frein, décision prise à la majorité absolue des membres, en cas de situation économique particulièrement difficile, de catastrophe naturelle ou d'autre événement ou situation présentant un caractère grave ou extraordinaire.</p> <p>Les découverts doivent être amortis sur une durée maximale de cinq ans. En cas de gravité exceptionnelle, ce délai peut, par décision du Grand Conseil prise à la majorité absolue des membres, être prolongé pour une durée de 2 ans.</p>	Aucune règle

Tableau 27 – Canton de Zoug

Grundregel	Steuerregel	Lockerungsbestimmungen	Sanktionsregel
<b>Einschränkung Ausgabendynamik</b>	Keine gesetzliche Regelung (politische Vorgaben in der Finanzstrategie des Regierungsrates)	Keine Regelung	Keine Regelung
<b>Mittelfristiger Ausgleich der Erfolgsrechnung</b>	Das kumulierte Ergebnis der Erfolgsrechnung ist über acht Jahre auszugleichen.  Ein Bilanzfehlbetrag ist innert fünf Jahren jährlich mindestens um 20 Prozent abzutragen.	Betrifft gemäss Auslegung der Finanzdirektion im Zusammenhang mit der Schuldenbremse kumulierte Ertragsüberschüsse nicht.	Keine Regelung
<b>Begrenzung der Verschuldung Investitionsrechnung</b>	Der Selbstfinanzierungsgrad muss im Budget mindestens 80 Prozent betragen, wenn der Nettoverschuldungsquotient mehr als 150 Prozent beträgt.	Keine Regelung	Keine Regelung

Tableau 28 – Canton de Zurich

Grundregel	Steuerregel	Lockerungsbestimmungen	Sanktionsregel
<b>Einschränkung Ausgabendynamik</b>	Für Beschlüsse über Mehrausgaben ist eine Mehrheit aller Mitglieder des Parlaments erforderlich	Bei dringlichen Vorhaben, wenn der Aufschub für den Kanton nachteilige Folgen hätte, kann der Regierungsrat Kreditüberschreitungen bewilligen	Keine Regelung
<b>Mittelfristiger Ausgleich der Erfolgsrechnung</b>	Mittelfristiger Ausgleich der konsolidierten Erfolgsrechnung	Keine Lockerungsbestimmungen im Gesetz.	Antrag des Regierungsrates an das Parlament mit Massnahmen zur dauerhaften Senkung der Ausgaben bei Gefährdung des mittelfristigen Ausgleichs. Das Parlament ist an den Gesamtbetrag der mit den Anträgen erzielbaren Saldoverbesserungen gebunden.
<b>Begrenzung der Verschuldung Investitionsrechnung</b>	Mittelfristig : 8 Jahre (Berechnung im Rahmen des Budgets : vier kommende Planjahre, laufendes Budgetjahr und letzte drei Rechnungsjahre ; Berechnung im Rahmen der Rechnung : letzte acht Rechnungsjahre)  Ein allfälliger Bilanzfehlbetrag ist jährlich zu mindestens 20 Prozent abzutragen ; die Abtragung ist zu budgetieren	Durch das Parlament bzw. Volk wurden in wenigen Spezialfällen schon Ausnahmen für spezifische Sachverhalte beschlossen.	Für höchstens die Hälfte der budgetierten Abtragung eines Bilanzfehlbetrags kann der Regierungsrat für das zweite Jahr innerhalb der zweijährigen Steuerfussperiode eine Erhöhung des Steuerfusses beantragen
	Keine Regelung	Keine Regelung	Keine Regelung

## Littérature

- Administration fédérale des finances (2016). Langfristperspektiven der öffentlichen Finanzen in der Schweiz 2016 Bern : EFV.
- Alesina, A. et Passalacqua, A. (2016). The Political Economy of Government Debt, *Handbook of Macroeconomics*, Vol. 2, Amsterdam : Elsevier, chapter 33, pp. 2599–2651.
- Barro, R. J. (1979). On the Determination of the Public Debt, *The Journal of Political Economy* **87** : 940–971.
- Bergmann, A., Augustin, L. et Fuchs, S. (2019). Bilanzorientierte Haushaltssteuerung - Verstärkter Fokus auf die Bilanz ist notwendig, *Expert Focus* (5).
- Blanchard, O., Chouraqui, J.-C., Hagemann, R. P. et Sartor, N. (2000). The Sustainability of Fiscal Policy : New Answers to an old Question, *OECD Economic Studies* **15** : 7–36.
- Bundesamt für Statistik (2018). Ausgaben und Schulden, 1. Septmeber 2018, <https://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/oeffentliche-verwaltung-finanzen/ausgaben-schulden.html>.
- Center for Public Impact (2019). New zealand's public financial management reforms, *Technical report*, <https://www.centreforpublicimpact.org/case-study/new-zealands-public-financial-management-reforms/>.
- Conseil fédéral (2000). Botschaft zur Schuldenbremse vom 5. Juli 2000. BBl 2000 4653.
- Conseil fédéral (2004). Botschaft zur Totalrevision des Bundesgesetzes über den eidgenössischen Finanzhaushalt vom 24. November 2004. BBl 2004 2797.
- Conseil fédéral (2008). Botschaft über die Ergänzungsregel zur Schuldenbremse vom 19. Septemver 2008. BBl 2008 8491.
- Conseil fédéral (2013). Botschaft über die Weiterentwicklung der ziel- und ergebnisorientierten Verwaltungsführung – Neues Führungsmodell für die Bundesverwaltung (NFB) vom 20. November 2013. BBl 2014 767.
- Conseil fédéral (2013b). Die Schuldenbremse des Bundes : Erfahrungen und Perspektiven vom 29. November 2013. Bern : Der Bundesrat.
- Conseil fédéral (2014). Botschaft zur Optimierung des Rechnungsmodells (NRM) vom 12. November 2014. BBl 2014 9329.
- Domar, E. D. (1944). The Burden of the Debt and the National Income, *American Economic Review* **34**(4) : 789–872.
- Eidgenössische Finanzkontrolle (2018). Umfassender Bericht über die Prüfung der Bundesrechnung 2017. Bern : EFK.
- Eidgenössische Finanzverwaltung (2006). NRM - Das neue Rechnungsmodell des Bundes. Bern : EFV.
- Eidgenössische Finanzverwaltung (2015). Rechnungsmodell Erfolgs- und Finanzierungssicht. Bern : EFV.

- Eidgenössische Finanzverwaltung (2018). Staatsrechnung 2017. Bern : EFV.
- Eidgenössisches Finanzdepartement (2016). Grundlagen der Haushaltsführung des Bundes. Bern : EFD.
- International Monetary Fund (2018). Managing Public Wealth. Fiscal Monitor Report, October 2018. Washington, D.C. : International Monetary Fund.
- Konferenz der kantonalen Finanzdirektorinnen und Finanzdirektoren (2017). Handbuch harmonisiertes Rechnungsmodell für die Kantone und Gemeinden HRM2. (Stand : 2. Juni 2017). Bern : FDK.
- Konferenz der kantonalen Finanzdirektorinnen und Finanzdirektoren (2018). Finanzpolitische Regeln der Kantone : Ausgaben-, Defizit- und Schuldenbremsen (Stand : 29. November 2018). Bern : FDK.
- Kydland, F. E. et Prescott, E. C. (1977). Rules Rather than Discretion : The Inconsistency of Optimal Plans, *Journal of Political Economy* 85(3) : 473–492.
- OCDE (2015). OECD Guidelines on Corporate Governance of State-Owned Enterprises. Paris : OECD Publishing.
- Reeker, G., Weisser, V., Bauer, J., Raffelhüschen, B. et Weckherlin, P. (2019). Wer zahlt die AHV-Sanierung. Zürich : UBS Vorsorgeforum.
- Roubini, N. et Sachs, J. (1989). Government Spending and Budget Deficits in the Industrial Economies, *Technical report*, NBER Working Paper No. 2919. Cambridge : National Bureau of Economic Research.
- Salvi, M., Schaltegger, C. A. et Schmid, L. (2019). Fiscal Rules Cause Lower Debt : Evidence from Switzerland's Federal Debt Containment Rule, *Kyklos* **forthcoming**.
- Schaltegger, C. A. et Feld, L. P. (2009). Do Large Cabinets Favor Large Governments? Evidence on the Fiscal Commons Problem for Swiss Cantons, *Journal of Public Economics* 93 : 35–47.
- Schaltegger, C. A. et Weder, M. (2010). Fiskalpolitik als antizyklisches Instrument? Eine Betrachtung der Schweiz, *Perspektiven der Wirtschaftspolitik* 11.
- Sturm, J.-E., Brühlhart, M., Funk, P., Schaltegger, C. A. et Siegenthaler, P. (2017). Gutachten zur Ergänzung der Schuldenbremse. Gutachten der Expertengruppe Schuldenbremse vom 28. August 2017.
- Waldmeier, D., Mäder, B., Schaltegger, C. A., Vallender, K. A. et Angelini, T. (2015). *Handbuch der Schuldenbremsen der Schweiz : Regeln der Insolvenzvorsorge im Zusammenspiel mit dem geltenden Haushaltsrecht*, Bern : Haupt.
- Weingast, B. R., Shepsle, K. A. et Johnson, C. (1981). The Political Economy of Benefits and Costs : A Neoclassical Approach to Distributive Politics, *Journal of Political Economy* 96(4) : 132–163.
- Yared, P. (2019). Rising Government Debt : Causes and Solutions for a Decades-Old Trend, *Journal of Economic Perspectives* 33(2) : 115–140.