



Annexe au communiqué de presse du 27 novembre 2019

Questions et réponses concernant l'optimisation et la simplification de la gestion des finances

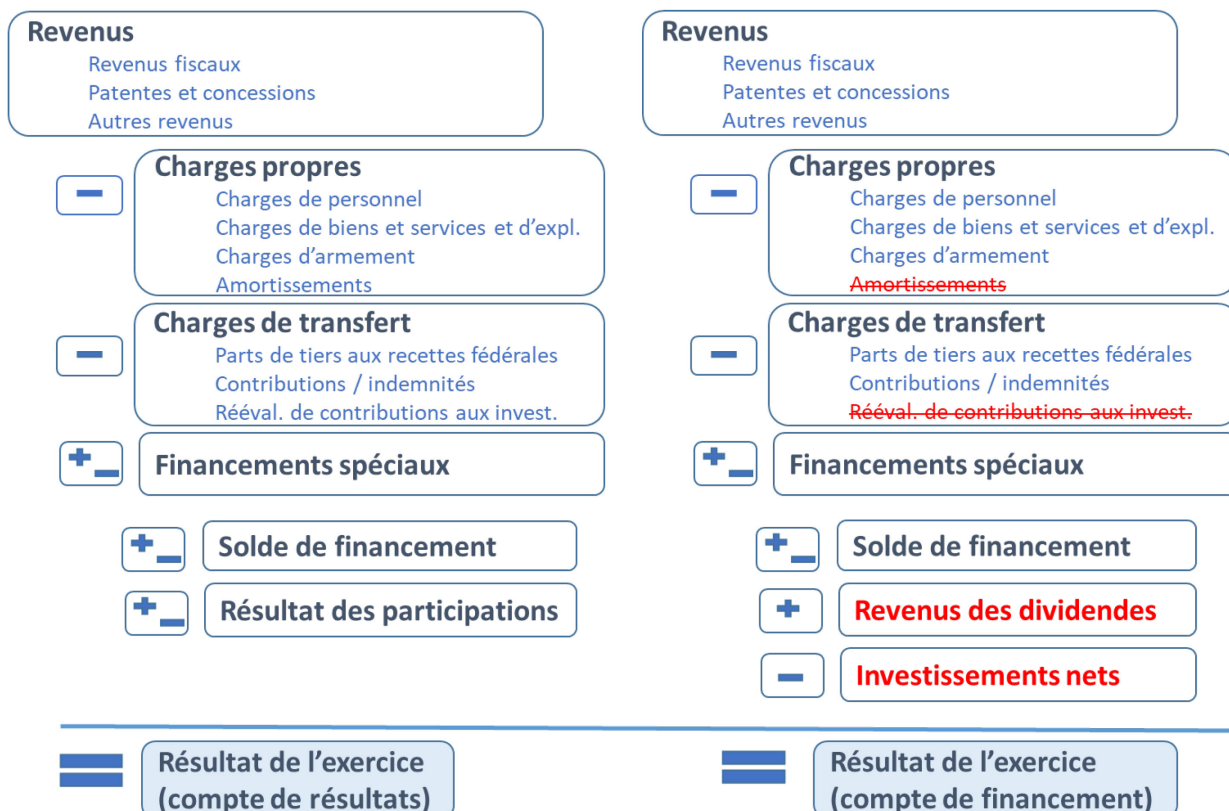
1. Pourquoi procéder à un rapprochement entre le compte de financement et le compte de résultats?

Les finances fédérales apparaissent sous une perspective différente selon qu'elles sont considérées sur la base du compte de financement ou sur celui du compte de résultats. Alors que le compte de résultats met en évidence la variation du patrimoine de la Confédération, le compte de financement indique si cette dernière parvient à effectuer ses dépenses et ses investissements sans contracter de nouvelles dettes, comme l'exige le frein à l'endettement. La révision de loi proposée vise à rendre plus manifeste le rapport entre les deux types de comptes. La principale différence entre ceux-ci réside dans le traitement des investissements (voir la question suivante). Cette différence de traitement sera maintenue. Par contre, les autres différences importantes entre les deux comptes seront supprimées. Sont concernées, en particulier, les régularisations et les provisions (opérations de constitution et de dissolution), que le compte de financement ne prend en considération que partiellement jusqu'ici, mais intégralement à l'avenir. Avec un compte de financement prenant désormais mieux en considération le principe de la comptabilité d'exercice, les chiffres budgétaires gagneront en pertinence et fourniront une base plus solide sur laquelle fonder la gestion des finances.

2. Quelles seront les différences subsistant entre le compte de financement et le compte de résultats?

La principale différence entre le compte de résultats et le compte de financement concerne le traitement des investissements. Ceux-ci sont saisis au compte de financement au moment où ils sont effectués. Les montants sont inscrits au compte des investissements, spécifiquement conçu à cet effet, pour être reportés directement au compte de financement, conformément au frein à l'endettement. En revanche, les dépenses et recettes d'investissement ne font pas l'objet d'une inscription directe au compte de résultats, car elles ne donnent naissance à une valeur patrimoniale ou à un actif (par ex. un bien immobilier) qu'au moment de la réalisation de l'investissement. Le compte de résultats prendra en considération, par la suite, la dépréciation de l'actif (en particulier suite aux amortissements) ou les fluctuations de valeur survenant pendant la durée de détention (par ex. les variations de valeur des participations).

Le graphique ci-après établit une comparaison entre le compte de résultats et le compte de financement. Celle-ci est facilitée par le traitement équivalant des régularisations et des provisions dans les deux comptes.



3. Pourquoi ne pas fonder le frein à l'endettement sur le compte de résultats?

Parce que le champ d'application du frein à l'endettement s'en trouverait limité. La prise en compte des investissements revêt une grande importance pour le mécanisme du frein à l'endettement, comme cela a été explicitement souligné lors de l'instauration de ce dernier. Seule la prise en considération des investissements permet l'application de cet instrument à la totalité des finances fédérales. Si celles-ci étaient gérées par l'intermédiaire du compte de résultats, les investissements échapperaient aux exigences du frein à l'endettement au moment de leur réalisation. Il en découlerait le risque que les investissements soient privilégiés par rapport à d'autres dépenses, car leurs coûts effectifs ne seraient soumis aux exigences du frein à l'endettement qu'au cours des exercices suivants, par le biais des amortissements. La dette pourrait alors s'accroître malgré un compte de résultats équilibré, avec pour conséquence de restreindre la future marge de manœuvre budgétaire.

Fonder la gestion des finances exclusivement sur le compte de résultats, sans recourir à une règle complémentaire applicable aux investissements, serait lourd de conséquences pour le mécanisme actuel du frein à l'endettement et nécessiterait une modification de la Constitution (art. 126 Cst.). Une telle modification devrait également s'accompagner d'une rectification de l'objectif visé, qui serait de stabiliser non plus la dette, mais le capital propre. Pour éviter un accroissement de la dette, une règle supplémentaire visant à empêcher que les investissements ne soient financés par le biais d'emprunts (taux d'autofinancement des investissements de 100 %) devrait être créée. Certains cantons se sont dotés d'une telle règle. Afin de s'assurer de l'application de cette règle, il serait toutefois nécessaire de mettre en place un compte de financement. Or cette solution correspondrait, sur le fond, à la nouvelle règle proposée par le Conseil fédéral. Elle n'apporterait donc aucune amélioration notable.

4. Quelles seront les conséquences de la révision de loi sur le résultat de financement du budget et du compte?

Les changements proposés ne devraient guère affecter la marge de manœuvre budgétaire. Appliqués aux années 2007 à 2018, ils auraient engendré des allègements budgétaires de

60 millions en moyenne (en raison de l'inscription au budget ordinaire des revenus issus de la vente aux enchères de licences de téléphonie mobile et de leur régularisation par exercice; voir la question 5). Les résultats du compte devraient quelque peu régresser à l'avenir, pour autant que les provisions constituées restent plus importantes que les provisions utilisées, comme jusqu'ici. Pour les années 2007 à 2018, les résultats du compte auraient été inférieurs de 180 millions en moyenne. Cette différence s'explique également par le fait que les provisions ne sont généralement connues qu'au moment de la clôture de l'exercice, et non lors de la budgétisation. Désormais, les provisions seront portées plus tôt au compte de financement (au moment où elles sont constituées). En revanche, ces mêmes provisions n'apparaîtront plus au compte de financement des années suivantes (au moment de leur utilisation ou de leur dissolution).

5. La révision de loi aura-t-elle des répercussions sur le mécanisme du frein à l'endettement?

Non, le projet de révision ne modifiera pas le mécanisme du frein à l'endettement. La nouvelle réglementation requiert cependant une adaptation du compte de compensation. Considéré comme la «mémoire» du frein à l'endettement, celui-ci reflète les excédents et pertes cumulés depuis 2007. À l'avenir, l'utilisation d'une provision ne sera plus portée au compte de financement ni au compte de compensation, lesquels auront déjà pris en considération cette même provision au moment où elle est constituée. Depuis l'instauration du frein à l'endettement, les provisions constituées ont été plus importantes que les provisions utilisées, d'où la nécessité de procéder à une rectification rétroactive du compte de compensation. En contrepartie, le compte de financement sera allégé au moment de l'utilisation ou de la dissolution des provisions. Une opération comparable a déjà été réalisée dans le cadre du compte d'État 2017, à la suite du changement de pratique concernant les agios et disagios sur les emprunts fédéraux ainsi que la provision au titre de l'impôt anticipé. Au 31 décembre 2018, le solde du compte de compensation s'élevait à 27,5 milliards. Ce montant devrait être réduit de 2,1 milliards au total en raison des rectifications liées aux exercices 2007 à 2018. Le montant précis de la correction qu'il conviendra d'effectuer dépendra des résultats annuels jusqu'à l'entrée en vigueur du projet de révision.

Le solde du compte d'amortissement doit, lui aussi, être rectifié. Jusqu'ici, les revenus issus de la vente aux enchères de licences de téléphonie mobile ont été comptabilisés à titre de recettes extraordinaires. Désormais, ils seront inscrits au budget ordinaire et régularisés par exercice, ce qui entraîne une rectification du solde du compte d'amortissement. Au 31 décembre 2018, le solde du compte d'amortissement était de 2,9 milliards. Il devrait être réduit de 1,0 milliard. Là aussi, le montant précis de la correction qu'il conviendra d'effectuer dépendra des résultats annuels jusqu'à l'entrée en vigueur du projet de révision.

6. Quelles simplifications sont-elles prévues pour les suppléments au budget?

Il ne sera plus nécessaire de présenter une demande de supplément pour les crédits budgétaires fortement liés qui échappent au pilotage exercé par le Conseil fédéral et l'administration durant l'exercice budgétaire. En outre, les crédits budgétaires du domaine propre de l'administration devront pouvoir être dépassés de 1 % ou 10 millions au maximum, sans nécessiter de supplément. Ces deux mesures visent à réduire la marge de sécurité que prévoient les unités administratives lors de l'établissement du budget. Elles devraient permettre de réduire les soldes de crédits subsistant en fin d'exercice et d'accroître la fiabilité de la budgétisation. Le Conseil fédéral a déjà arrêté ces mesures de simplification les 11 avril 2018 et 22 mai 2019. Elles seront mises en vigueur dans le cadre de la révision de loi.

7. Le projet de révision permet-il de lever la divergence d'opinion avec le Contrôle fédéral des finances (CDF) au sujet de la provision au titre de l'impôt anticipé? Ou des divergences subsistent-elle entre le CDF et l'Administration fédérale des finances (AFF)?

La révision de loi créera explicitement la base légale qui faisait défaut, selon le CDF, pour permettre au compte de financement de prendre en considération les variations des provisions inhérentes à l'impôt anticipé. La divergence à ce sujet entre le CDF et l'AFF sera ainsi levée.