



HAL
open science

Les finances publiques suisses

Marie Mascret de Barbarin

► **To cite this version:**

Marie Mascret de Barbarin. Les finances publiques suisses. Les finances publiques en Europe, *Economica*, pp.512-529, 2007, 978-2-7178-5408-4. hal-01229082

HAL Id: hal-01229082

<https://amu.hal.science/hal-01229082v1>

Submitted on 15 Jan 2016

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.



Les finances publiques suisses

Marie Masclet de Barbarin

► **To cite this version:**

Marie Masclet de Barbarin. Les finances publiques suisses. Les finances publiques européennes, 2007, pp.512-529. <hal-01229082>

HAL Id: hal-01229082

<https://hal-amu.archives-ouvertes.fr/hal-01229082>

Submitted on 16 Nov 2015

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

SUISSE - LES FINANCES PUBLIQUES SUISSES

Marie MASCLET DE BARBARIN

Maître de conférences à l'Université Paul Cézanne, Aix-Marseille III

*« Au nom de Dieu Tout-Puissant !
Le peuple et les cantons suisses,
Conscients de leur responsabilité envers la Création,
Résolus à renouveler leur alliance
pour renforcer la liberté, la démocratie, l'indépendance et la paix
dans un esprit de solidarité et d'ouverture au monde,
Déterminés à vivre ensemble leurs diversités
Dans le respect de l'autre et l'équité,
Conscients des acquis communs et de leur devoir d'assumer leurs responsabilités
envers les générations futures,
Sachant que seul est libre qui use de sa liberté et que la force de la communauté
se mesure au bien-être du plus faible de ses membres »*

Préambule de la constitution fédérale de la Confédération suisse du 18 avril 1999

Ces quelques lignes résument à elles seules assez bien toute la force et les contradictions d'un pays si proche et pourtant curieusement si différent du nôtre.

L'on y parle non pas d'Etat ou de nation, mais du peuple et des cantons : l'organisation constitutionnelle de la Suisse est ainsi clairement définie.

On y évoque le très haut, mais également le tout petit, ou du moins le plus faible de la communauté : grandeur morale et situation géopolitique sont de la sorte conjuguées au plus-que-parfait.

On y traite d'indépendance et de paix : voilà pour la neutralité.

On renouvelle l'alliance car l'on se souvient du passé¹. Et l'on rappelle que la richesse est diversité, respect de l'autre et équité, car en Suisse c'est par volonté politique que cette nation multiethnique, multilingue et multiconfessionnelle a résolu de se former.

1.- Le Pacte d'alliance signé en 1291, au lendemain de la mort de Rodolphe de Habsbourg, par les hommes libres de la vallée d'Uri, de Schwytz et d'Unterwald pour assurer de façon éternelle et inconditionnelle la défense de leurs territoires, symbolise aujourd'hui la véritable naissance de la Confédération suisse. Choisi en 1891 comme pacte fédéral fondateur de la suisse, il est commémoré depuis 1899 tous les 1^{er} août, jour de la fête nationale. In *Dictionnaire Historique de la Suisse*, V° Alliances, Vol. I, 2002 et V° Fête nationale, Vol. IV, 2005, Ed. Gilles Attinguer, Hauterive. Voir également J.-F. BERGIER, *Histoire économique de la Suisse*, Payot, Lausanne, 1984.

Les finances publiques de ce pays sont l'exact reflet de cette image. Une organisation fédéraliste, fruit de l'histoire et du passé et pourtant toujours en constante évolution, capable de faire face aussi bien à la gestion de ses disparités interrégionales qu'aux mutations de son environnement économique mondial.

I – UN FEDERALISME FINANCIER DECENTRALISE

La Confédération helvétique est -contrairement à ce que son nom l'indique- une fédération composée de 26 cantons et de quelques 2 700 communes². Elle est née d'une double préoccupation exprimée alors par les anciens duchés et comtés suisses : celle de s'unir, sans pour autant renoncer à leur autonomie. La République helvétique de 1798 avait échoué pour avoir été ressentie comme trop centralisatrice, mais l'idée d'un Etat de droit s'imposait malgré tout comme une nécessité.

Il fallut attendre la Constitution fédérale de 1848 pour voir se créer un véritable Etat fédéral doté d'importantes prérogatives : la Confédération suisse, appellation officielle de l'actuel Etat fédéral helvétique, était née.

Révisée partiellement en 1874 pour introduire une démocratie non plus représentative mais semi-directe, puis en 1891 pour instaurer le droit d'initiative, cette constitution fit l'objet dans les années 1960 d'une importante refonte visant à adapter le texte aux transformations de la société. Après 30 ans de travaux, la nouvelle constitution fut adoptée le 18 avril 1999. Fruit d'une évolution plus que d'une révolution, elle reprend pour l'essentiel, à travers une formulation plus actuelle, les dispositions adoptées par les constituants de 1848.

1 - Une Confédération organisée autour de trois pouvoirs

- **Le pouvoir législatif** est exercé par le parlement qui est composé de deux chambres, le Conseil national et le Conseil des Etats, qui prennent le nom d'Assemblée fédérale lorsqu'elles se réunissent conjointement.

2.- Selon les recensements de la Confédération, le nombre de communes suisses est passé de 3021 en 1990 à 2899 en 2000, puis à 2763 au 1^{er} janvier 2005.

Le Conseil national représente le peuple. Il est formé de 200 membres élus au suffrage proportionnel tous les quatre ans³. Chaque canton constitue une circonscription et doit élire au moins un député qui sera chargé de défendre ses intérêts au sein du Conseil national.

Le Conseil des Etats représente quant à lui les cantons. Il comprend 46 conseillers aux Etats⁴, élus selon le mode de désignation choisi par chaque canton, soit un système d'élection populaire pour 4 ans au suffrage majoritaire, sauf dans le Jura qui conserve un vote au suffrage proportionnel.

- **Le pouvoir exécutif** est exercé par le **Conseil fédéral**, composé de sept membres élus pour 4 ans par l'Assemblée fédérale parmi les citoyens et citoyennes suisses éligibles au Conseil national. La répartition des sièges s'effectue au regard d'une double préoccupation. Elle doit d'une part assurer la représentativité des différents partis politiques conformément à la place qu'ils occupent à l'Assemblée fédérale et d'autre part représenter équitablement les diverses régions et les communautés linguistiques du pays, comme le prévoit expressément l'article 175 de la Constitution.

La présidence du Conseil fédéral est assurée par le président de la Confédération qui est élu pour un an par l'Assemblée fédérale. Cette fonction, plus symbolique que politique, est en général assurée tour à tour par chacun des sept membres du Conseil fédéral, par ordre d'ancienneté.

Chaque conseiller fédéral se trouve par ailleurs chargé de l'un des sept départements fédéraux : affaires étrangères, intérieur, justice et police, défense protection de la population et des sports, finances, économie et enfin environnement transports énergie et communication. Ces sept départements forment avec la Chancellerie fédérale, qui représente « *l'état-major du Conseil fédéral* »⁵, l'administration fédérale de la Suisse.

- **Le pouvoir judiciaire** est partagé entre les cantons et la Confédération.

Chacun des 26 cantons dispose de sa propre organisation judiciaire qui s'exerce en matière civile, pénale et administrative dans les matières relevant de la compétence cantonale (impôts cantonaux, écoles primaires, ...).

3.- Article 149 de la Constitution.

4.- Chaque canton doit élire deux sénateurs, sauf pour les 6 cantons de Obwald, Nidwald, Bâle-Ville, Bâle-Campagne, Appenzell Rhodes-Extérieures et Appenzell Rhodes-Intérieures, autrefois qualifiés de demi-cantons, qui élisent un seul sénateur.

5.- Article 179 de la Constitution.

Au niveau fédéral, le **Tribunal fédéral** est l'autorité suprême de la Confédération. Il est juge de dernière instance des instances cantonales et des instances inférieures des autorités fédérales. Il connaît notamment des réclamations pour violation des droits constitutionnels, des réclamations pour violation de l'autonomie des communes, des réclamations pour violation des traités internationaux ou encore des différends de droit public entre les cantons ou entre la Confédération et les cantons.

Le tribunal fédéral des assurances constitue une cour autonome du Tribunal fédéral, compétente pour sa part en matière de litiges ressortissant au droit des assurances.

La réorganisation du système judiciaire suisse a par ailleurs donné naissance au **Tribunal pénal fédéral** qui juge en première instance, depuis le 1^{er} avril 2004, les affaires pénales relevant de la compétence de la Confédération. **Le Tribunal administratif fédéral**, inauguré le 12 janvier 2007⁶, statue enfin en tant que tribunal fédéral de première instance sur les litiges mettant en cause les autorités administratives de la Confédération.

2 - Une structure fédéraliste comprenant trois niveaux politiques

Les compétences de l'Etat Suisse sont réparties entre l'État fédéral et les États membres ou États fédérés que représentent les cantons. Les pouvoirs fondamentaux de l'État - législatif, exécutif et judiciaire - se retrouvent aussi bien au niveau de l'État fédéral qu'au niveau des États fédérés, selon une répartition définie par la Constitution. L'État fédéral suisse s'articule ainsi autour de trois niveaux politiques : Confédération, cantons, communes.

- **La Confédération** est compétente en matière de politique extérieure et de sécurité, ainsi qu'en matière de défense nationale. Elle a compétence exclusive en matière de douane, de monnaie, de postes et de télécommunications. Elle légifère dans les domaines susceptibles de s'appliquer à l'ensemble du territoire et endosse le rôle de prestataire en matière d'assurances sociales, d'assurance vieillesse ou encore d'assurance invalidité.

- La compétence des **cantons** est définie de façon résiduelle mais de ce fait particulièrement extensive dans la mesure où l'article 3 dispose que « *les cantons sont souverains en tant que*

6.- Le Tribunal administratif fédéral a été inauguré symboliquement 132 ans exactement après l'inauguration du Tribunal Fédéral. Il constitue aujourd'hui, avec près de 330 collaborateurs, la plus grande autorité juridictionnelle de la Confédération.

leur souveraineté n'est pas limitée par la Constitution fédérale et exercent tous les droits qui ne sont pas délégués à la Confédération ».

Chaque canton dispose ainsi de sa propre constitution, de sa propre organisation politique reposant sur un parlement⁷ et un gouvernement indépendant⁸, de ses propres tribunaux, de ses propres lois et de sa propre organisation administrative.

Le fédéralisme suisse est souvent qualifié de « fédéralisme d'exécution », dans la mesure où la Confédération se contente dans bien des domaines de fixer les grandes lignes de la planification, de la réglementation et du financement des différents projets, tandis que les cantons s'occupent en pratique de l'exécution des lois et des programmes qui y sont attachés. Il en ressort un enchevêtrement de compétences et d'attributions parfois complexe, mais qui laisse au demeurant une grande liberté d'actions aux cantons, qui sont les principaux responsables du financement et de la gestion des services publics, notamment dans des domaines tels que l'éducation, la santé ou la culture.

- L'organisation interne de chaque canton relevant de sa propre compétence, certains d'entre eux, parmi les plus importants, ont choisi de s'organiser en **districts**⁹, eux-mêmes groupés en régions dans le canton de Neuchâtel ou de Berne et subdivisés en demi-districts dans le canton du Valais...

Cette subdivision ne correspond dans la plupart des cas qu'à une organisation décentralisée de l'administration cantonale. Les districts sont dans la plupart des cas dépourvus d'instances politiques, le gouvernement cantonal y étant représenté par un préfet élu ou nommé par ce dernier. Seul les districts du canton des Grisons disposent d'une véritable souveraineté fiscale et politique.

- Les **communes** constituent enfin l'échelon le plus bas de l'organisation fédérale helvétique avec, là encore, des disparités extrêmement importantes. La ville de Zurich compte ainsi près de 350.000 habitants, tandis que la commune de Corippo dans le canton du Tessin n'en compte qu'une vingtaine.

Les communes les plus importantes disposent d'un parlement, appelé dans les cantons romands Conseil municipal, communal ou général. Cette institution se retrouve sous la forme

7.- Le parlement cantonal prend souvent la dénomination de Grand Conseil.

8.- Ces gouvernements sont dénommés Conseil d'Etat dans les cantons romands.

9.- Parmi les vingt six cantons que compte la Suisse, dix d'entre eux ont choisi de ne pas s'organiser en districts. Il s'agit des cantons d'Appenzell Rhodes-Extérieures, de Bâle-Ville, de Genève, de Glaris, de Nidwald, d'Obwald, de Saint-Gall, de Schaffhouse et d'Uri.

d'une assemblée de tous les électeurs dans les communes les moins peuplées. Ces communes sont également dotées d'un organe exécutif, que l'on retrouve selon les cas sous l'appellation de Conseil communal, conseil administratif ou municipalité.

Les communes assument très souvent au plan local des missions essentielles de service public effectuées sous le contrôle et avec le soutien de la Confédération, telle que la gestion de l'école primaire, l'assistance sociale ou la santé publique. Dans la mesure où ces communes assument en grande partie la responsabilité du financement de ces tâches, cette autonomie de gestion va en général de pair avec une autonomie fiscale plus importante.

3 – Un pouvoir fiscal largement décentralisé

S'agissant de la répartition des prérogatives dévolues en matière fiscale, il est traditionnel de considérer que « *le fédéralisme fiscal helvétique se caractérise par une sobriété budgétaire générale et une centralisation minimum du pouvoir fiscal* »¹⁰.

Cette constatation peut se vérifier au travers de deux principes caractéristiques que l'on retrouve dans tous les systèmes fédéraux contemporains : « *celui de l'autonomie financière des fédérations et des collectivités fédérées et celui de la coopération financière entre ces deux niveaux de gouvernement* »¹¹.

- S'agissant du **degré d'autonomie financière**, le particularisme du fédéralisme suisse réside dans le fait que « *les cantons sont les détenteurs de la souveraineté originelle* »¹². La Confédération ne peut donc exercer que les droits qui lui sont expressément conférés par la Constitution, tandis que les communes détiennent leurs compétences fiscales des délégations qui leur ont été attribuées par le droit cantonal. Le pouvoir fiscal appartient donc majoritairement aux cantons qui disposent chacun de la liberté d'établir leur propre législation en la matière. Les disparités cantonales qui en résultent sont de ce fait particulièrement importantes, au point que la concurrence fiscale entre cantons soit expressément limitée par la Constitution qui interdit l'octroi d'avantages fiscaux injustifiés¹³. La loi fédérale sur l'harmonisation des impôts directs des cantons et des communes, entrée en vigueur le 1^{er}

10.- in B. DAFFLON, *Le fédéralisme fiscal en Suisse : un relevé des enjeux constitutionnels, des responsabilités budgétaires et de la péréquation*, Université de Fribourg, 2001, p. 3.

11.- J. ANASTOPOULOS, *Finances publiques et fédéralisme*, RFFP n° 20, LGDJ 1987, p. 3.

12.- Y. FLUCKIGER et A. SCHOENENBERGER, *Le fédéralisme financier en Suisse*, RFFP n° 20, LGDJ 1987, p. 58.

13.- Article 129 alinéa 3. Il existe néanmoins un concordat intercantonal sur l'interdiction des arrangements fiscaux qui a toujours permis d'éviter à la Confédération d'avoir recours à la mise en œuvre de cet article.

janvier 1993, fixe les principes à respecter en ce qui concerne l'assujettissement, l'objet, la période de calcul de l'impôt, la procédure et le droit pénal en matière fiscale. Les cantons, et selon les cas les communes, demeurent libres de fixer les barèmes, les taux et les exonérations d'impôts¹⁴.

L'autre caractéristique du système fiscal helvétique réside dans la participation des citoyens aux décisions adoptées en la matière. Toute modification constitutionnelle, notamment des dispositions relatives à la répartition du pouvoir fiscal, doit être adoptée à la double majorité des cantons et du peuple, tandis que toute modification législative doit être soumise à référendum obligatoire ou facultatif. Chaque canton souhaitant conserver ses prérogatives en la matière, il en résulte aujourd'hui encore une décentralisation extrêmement marquée du pouvoir fiscal¹⁵.

Cette situation ne conduit pas pour autant à l'immobilisme et, là encore, la Suisse a démontré ces dernières années sa capacité à se réformer. Le nouveau régime financier élaboré par le Conseil fédéral en vue de doter les finances fédérales d'une nouvelle base constitutionnelle « autorise » ainsi la Confédération à prélever l'impôt fédéral direct et la TVA jusqu'en 2020¹⁶. L'impôt fédéral direct porte sur le revenu des personnes physiques¹⁷ et sur le bénéfice des personnes morales¹⁸, et à la TVA, dont le taux est actuellement fixé à 7.5 %, s'ajoute les principaux impôts sur la consommation et la dépense, tels que les impôts sur les alcools ou sur les tabacs.

Les cantons s'attribuent la part la plus importante des impôts directs (impôts que le revenu et la fortune des personnes physiques et impôt sur le rendement et le capital des personnes physiques¹⁹) avec une liberté dans la fixation du taux et de la nature de l'impôt qui entraîne de grandes disparités entre les cantons.

Les communes peuvent, selon l'étendue de l'autonomie fiscale qui leur a été attribuée par la constitution cantonale, percevoir des impôts communaux ou prélever des suppléments d'impôts qui viendront s'ajouter aux barèmes cantonaux de base, selon le système dit des

14.- Article 129 alinéa 1 et 2 de la Constitution fédérale.

15.- *Ibid.*, p. 63.

16.- Le nouveau régime financier a été adopté par votation populaire le 28 novembre 2004. Alors que le Conseil fédéral s'était prononcé en faveur d'un abandon de la limitation dans le temps afin de garantir la stabilité de ces sources de recettes pour la Confédération, le Parlement a préféré opter pour son maintien.

17.- Cet impôt représente près d'un quart des recettes de la Confédération. Il pèse particulièrement lourdement sur les hauts revenus puisque 10 % des personnes physiques fournissent 70 % du produit de cet impôt (*in La politique budgétaire de A à Z*, Département fédéral des finances, avril 2004, p. 30).

18.- Les bénéfices des personnes morales sont imposés au taux de 8.5 %.

19.- Seuls les gains provenant de la fortune commerciale font l'objet d'une imposition sur le capital. Les gains issus de la fortune privée ne sont pas imposés, hormis en ce qui concerne les plus-values réalisées sur les biens immobiliers qui font l'objet d'une imposition spécifique relevant de la compétence des cantons.

« centimes additionnels ». Elles perçoivent également des redevances d'utilisation des services publics, voire des prélèvements sur les chiens ou encore sur les divertissements et les jeux.

En 2004, les recettes fiscales prélevées en Suisse étaient ainsi réparties :

- Confédération : 48,2 milliards de francs suisses (CHF)²⁰
- Cantons : 63,9 milliards CHF
- Communes : 44,3 milliards CHF.

Les principales dépenses publiques, toujours en 2004, s'élevaient à 24 milliards CHF pour l'éducation, 24 milliards pour la prévoyance sociale et 16,8 milliards pour la santé.

La **coopération financière** entre les différentes entités fédérale et fédérées a pour but de réduire les disparités cantonales et d'opérer une compensation des charges qui pèsent de façon très inégales sur les cantons en fonction de leur situation géographique, démographique ou encore sociale.

La confédération reverse ainsi environ 30 % du produit de l'impôt fédéral direct aux cantons, notamment sous la forme de subventions spécifiques attribuées en fonction des projets présentés par ces derniers. La péréquation financière existe également au niveau cantonal sous la forme de versements compensatoires entre un canton et ses communes, mais également au niveau intercantonal et intercommunal. Les cantons et les communes à forte capacité financière tels que les cantons de Zoug, de Bâle-ville, de Zurich, de Genève ou encore de Nidwald, peuvent ainsi contribuer à équilibrer les finances des cantons à plus faible capacité financière tels que les cantons du Valais, du Jura ou d'Obwald.

Cette péréquation financière est cependant devenue de plus en plus complexe en raison de la variété des modes de financement mis en place au fil des années. Elle a également entraîné de nombreux gaspillages dus notamment au fait que les demandes de subvention soient fondées sur une logique de coût et non de prestation, ce qui conduit à favoriser les cantons présentant les projets les plus coûteux aux dépens des cantons les plus économes.

Elle a donc fait l'objet d'une réforme ambitieuse, fondée sur un double objectif : réduire les disparités cantonales par une meilleure péréquation des ressources et des charges et accroître l'efficacité des structures étatiques par une meilleure organisation de la répartition des tâches

20.- L'impôt fédéral direct ne représente que moins de 12 milliards de francs suisses. Les recettes de la Confédération sont donc principalement constituées par les impôts sur la dépense et sur la consommation, dont bien entendu la TVA qui génère à elle seule près de 18 milliards de francs suisse par an.

entre la Confédération et les cantons et par un renforcement de la collaboration entre la Confédération et les cantons et entre les cantons eux-mêmes.

Conçue comme « *l'une des réformes institutionnelles les plus importantes de la Suisse moderne* »²¹ la réforme de la péréquation financière et de la répartition des tâches entre la Confédération et les cantons a également pour but de donner un nouveau souffle au fédéralisme suisse, par un renforcement de l'efficacité du système politique du pays.

La mise en œuvre de la réforme a été prévue pour s'effectuer en plusieurs étapes. La nouvelle loi fédérale sur la péréquation financière et la compensation des charges a d'abord été approuvée par le peuple le 28 novembre 2004, puis les Chambres fédérales ont adopté lors de la session d'automne 2006 la législation d'exécution. Les débats parlementaires relatifs à la dernière étape concernant la dotation des instruments de compensation ont commencé au début de l'année 2007, avec comme objectif l'entrée en vigueur de la nouvelle péréquation financière au 1^{er} janvier 2008.

II – UN FEDERALISME FINANCIER EN PLEINE MUTATION

Les nouvelles formes de collaboration ainsi que le nouveau partage du financement et de la répartition des tâches entre la Confédération et les cantons annonce ainsi une mutation institutionnelle qui dépasse de loin le cadre d'une simple réorganisation de la répartition des ressources. Elle s'inscrit dans le cadre d'un projet de plus grande envergure rendu nécessaire par l'aggravation du déficit budgétaire et de la dette publique helvétique : celui du redressement des finances publiques suisses.

1 – Les sources du redressement des finances publiques suisses

Dans les années 1990, la Suisse traverse sans doute la crise financière la plus grave de son histoire. Le chômage n'a jamais été aussi élevé, les déficits structurels s'accumulent et entraînent une augmentation sans précédent de la dette publique.

- La Confédération met alors en place une stratégie d'assainissement des finances publiques qui se traduit dans un premier temps par l'introduction d'un nouvel article au sein de la

21.- in *La réforme de la péréquation financière et de la répartition des tâches entre la Confédération et les cantons*, Département fédéral des finances, 2006.

Constitution fédérale qui dispose que « *la Confédération équilibre à terme ses dépenses et ses recettes. Elle amortit d'éventuels découverts ; ce faisant, elle prend en considération la situation économique* »²². Soumis au peuple le 2 décembre 2001, ce dispositif de « frein à l'endettement » a pour objectif essentiel non pas de réduire la dette publique, mais de stabiliser la situation. Il repose sur une règle des plus simples, qui veut que sur l'ensemble d'un cycle conjoncturel le montant total des dépenses ne doit pas excéder le montant total des recettes. Le plafond des dépenses est pour ce faire fixé en fonction du montant des recettes, corrigé d'un facteur destiné à tenir compte de la situation conjoncturelle²³. Le budget annuel pourra ainsi accuser un déficit lors des périodes de faible croissance ou au contraire un excédent si la croissance augmente lors de l'année considérée. Ce n'est que sur l'ensemble du cycle conjoncturel que l'équilibre du compte financier devra être réalisé. Le Conseil fédéral et le Parlement sont liés par cette règle. La souveraineté budgétaire du Parlement ne pourra de ce fait s'exercer que dans la limite du plafond de dépenses ainsi fixé. Mise en œuvre pour la première fois lors de l'élaboration du budget pour 2003, ce dispositif a permis de stabiliser les finances de la Confédération de telle sorte que le budget pour 2007 ne présente plus aucun déficit structurel.

• **La loi fédérale du 7 octobre 2005 sur les finances de la Confédération** a pour but de régler le compte d'Etat, la gestion des finances de la Confédération, la gestion financière de l'administration et l'établissement des comptes, tout en décrivant précisément les tâches et compétences de l'administration fédérale²⁴.

Née de la même préoccupation d'assainissement des finances de la Confédération, elle a été conçue pour permettre à l'Assemblée fédérale et au Conseil fédéral d'une part d'exercer leurs compétences constitutionnelles en matière financière, et d'autre part de disposer des instruments et des bases de décision nécessaires à la gestion financière.

En tant qu'instrument d'amélioration de l'efficacité de la dépense publique, elle a également pour objectif « *de promouvoir une gestion de l'administration conforme aux principes de l'économie d'entreprise et un usage économe et efficace des fonds publics* »²⁵.

22.- Article 126 de la Constitution fédérale.

23.- Au terme de l'article 13 de la loi fédérale du 7 octobre 2005, « *le facteur conjoncturel correspond au quotient de la valeur tendancielle du produit intérieur brut réel, déterminé selon un lissage du produit intérieur brut sur le long terme, et de la valeur probable du produit intérieur brut réel, pour l'exercice budgétaire considéré* ».

24.- Article 1 de la Loi sur les finances de la Confédération (LFC).

25.- *Ibid.*

Elle s'applique intégralement à l'ensemble de l'administration fédérale centralisée ainsi qu'aux institutions relevant de l'administration fédérale décentralisée dépourvues de comptabilité propre²⁶.

- **L'Ordonnance sur les finances de la Confédération du 5 avril 2006** s'applique enfin aux unités administratives suisses et par analogie à l'Assemblée fédérale, aux tribunaux fédéraux, aux commissions d'arbitrage et de recours, ainsi qu'au Conseil fédéral.

Elle reprend la même structure que la loi fédérale sur les finances de la Confédération, en exposant les règles applicables au compte d'Etat, à la gestion de finances de la Confédération, à la gestion financière de l'administration, à l'établissement des comptes et enfin aux tâches et compétences de l'administration fédérale.

Elle est entrée en vigueur le 1^{er} mai 2006, en même temps que la nouvelle loi sur les finances de la Confédération.

- Le budget 2007 et le plan financier 2008-2010 seront pour la première fois établis selon les normes du **nouveau modèle comptable** qui a pour but d'améliorer la transparence nécessaire à la prise de décision des autorités politiques. Ces dispositions sont destinées d'une part à faciliter l'exercice par le Parlement de sa souveraineté budgétaire et d'autre part à mettre en place une meilleure gestion de l'administration et des entreprises publiques. La gestion des finances de l'administration va ainsi à se rapprocher de la gestion des entreprises privées, notamment par l'utilisation de la structure des comptes telle qu'elle prévaut dans l'économie privée : compte de résultat, bilan, compte de financement et annexe des comptes annuels.

La présentation des comptes de la Confédération s'appuie pour cela sur les normes comptables internationales applicables au secteur public²⁷. Ces nouvelles normes comptables vont également permettre d'effectuer un rapprochement avec le modèle comptable harmonisé applicable dans les cantons et les communes.

L'ensemble de ces nouvelles normes comptables, et plus généralement des dispositions que l'on retrouve dans le cadre de la loi et de l'ordonnance sur les finances de la Confédération tendent ainsi vers un même objectif : améliorer l'efficacité de la gestion des ressources et des dépenses publiques, pour parvenir au redressement des finances de la Confédération.

26.- Article 2 de la LFC.

27.- Il s'agit des normes IPSAS (International Public Sector Accounting Standards).

2 – Les chiffres clés du redressement des finances publiques

• Les recettes publiques

Les recettes publiques ont été portées en 2006 à 54,9 milliards de francs suisses (soit 33,8 milliards d'euros), dont 48,5 milliards de francs suisses de recettes fiscales. Les estimations du budget font apparaître une croissance de ces dernières de 7,3 % pour 2007 et de 5 % en moyenne pour les années couvertes par le plan financier, soit de 2008 à 2010.

• Les dépenses publiques

Les dépenses publiques ont atteint en 2006 52,4 milliards de francs suisses, soit 47,2 milliards de dépenses courantes et 5,5 milliards de dépenses d'investissement. L'objectif du Conseil fédéral est d'arriver à financer l'ensemble des dépenses, y compris celles résultant de la mise en place de la réforme de la péréquation financière et de la répartition des tâches, par le biais du budget ordinaire, en se fondant notamment sur les excédents structurels escomptés. Il se fonde pour cela sur une réduction globale des dépenses de 700 millions en 2008, de 950 millions en 2009 et de 1200 millions en 2010.

• Le déficit budgétaire

En déficit constant depuis 2002, voire même depuis les années 1990 si l'on excepte les deux années d'excédent budgétaire de 2000 et 2001, le compte financier de la Confédération a présenté en 2006 un excédent de 2,5 milliards de francs suisses (1,54 milliard d'euro), alors même que le budget 2006 prévoyait un déficit de 0,6 milliard.

Cette performance résulte certes d'une amélioration de la situation conjoncturelle ayant entraîné une augmentation des recettes fiscales de 3,6 milliards par rapport à l'année précédente, mais elle est également le fruit d'une maîtrise systématique des dépenses publiques qui, grâce aux mesures mises en œuvre en vue du redressement des finances publiques, n'ont augmentées que d'un milliard par rapport à l'année précédente.

• La dette publique

De 1991 à 2000, les excédents de dépenses de la Confédération ont entraîné plus qu'un doublement de **la dette fédérale**, qui a alors atteint les quelques 108 milliards de francs suisses. Elle a depuis lors continué d'augmenter, du moins jusqu'en 2005 où elle a été portée à 130,3 milliards de francs suisses, soit un taux d'endettement de 28,3 % du PIB.

Les mesures relatives au frein à l'endettement commencent néanmoins à avoir des effets positifs sur les finances de la Confédération. De plus, les recettes extraordinaires provenant de la vente des actions Swisscom, qui a rapportée en 2006 3,2 milliards de francs suisses, n'ont pas été prises en compte dans le calcul du budget 2007. Elles sont en effet destinées à être affectées au remboursement de la dette, qui devrait ainsi atteindre en 2007 125 milliards de francs suisses, soit 77 milliards d'euros²⁸.

La dette des collectivités publiques, Confédération, cantons et communes, s'est elle aussi améliorée, mais dans une bien moindre mesure. Alors que le déficit des comptes de ces collectivités avait augmenté de 6 milliards en 2003, il n'a enregistré qu'un accroissement de 5 milliards en 2004. La dette brute des collectivités publiques a par contre augmenté en 2004 de 5 milliards, pour atteindre un montant total de 239,3 milliards de francs suisses représentant 54 % du PIB, soit une charge de 32 000 francs suisses par habitant. Le paiement des intérêts de la dette des collectivités publiques englutit ainsi à lui seul chaque année près de 7 milliards de francs suisses, soit 7% des recettes fiscales globales.

Si les dernières estimations font apparaître une dette brute de 238,6 milliards de francs suisses en 2005, ces mêmes chiffres prévoient pour 2006 une augmentation de plus de 3 milliards, portant ainsi la dette à plus de 241 milliards, dont 133,2 milliards au titre de la Confédération, 67,2 milliards pour les cantons et 40,6 milliards pour les communes²⁹.

Le taux d'endettement de la Suisse n'est certes pas le plus élevé si l'on compare ces résultats à ceux de ses voisins européens. Son augmentation croissante demeure cependant extrêmement préoccupante dans la mesure où la dette brute des collectivités publiques n'atteignait en 1990 que 30 % du PIB.

Les derniers chiffres du budget se veulent pourtant rassurants. Elaborés pour la première fois sur la base du nouveau modèle comptable, le budget 2007 et le plan financier 2008-2010 prévoient un excédent de 918 millions de francs suisses pour l'année en cours et une croissance de ces excédents de 0.7 milliard en 2008, 1.4 milliard en 2009 et 1.8 milliard en 2010. L'objectif de stabilisation de l'endettement, puis à terme de redressement des finances publiques suisses, semble ainsi être en bonne voie.

28.- Communication du Département Fédéral des Finances du 30 janvier 2007 : « Compte 2006 : excédent en milliards - réduction substantielle de la dette ».

29.- in *Les finances publiques 2006*, Département Fédéral des Finances, Confédération Suisse, 2006.

3 – Les principes budgétaires au service du redressement des finances publiques suisses

• L'établissement de nouveaux principes de gestion des finances de la Confédération

La loi sur les finances de la Confédération suisse prévoit en son article 12 que l'Assemblée fédérale et le Conseil fédéral gèrent les finances de la Confédération selon des principes de gestion bien définis. Ils doivent équilibrer à terme les dépenses et les recettes, en se fondant pour ce faire sur les dispositions de l'article 126 de la Constitution relatives au frein à l'endettement. Ils sont tenus également, selon un principe de bonne administration, et contrairement à ce qui a été accompli dans le passé, de gérer les finances de la Confédération en tenant compte de l'aspect du financement comme de celui du résultat. Ils doivent enfin, principe de légalité oblige, accorder autant que possible leurs décisions législatives avec leurs décisions financières.

Ce même article dispose également que le Conseil fédéral et l'administration gèrent les finances de la Confédération selon les principes de la légalité, de l'urgence et de l'emploi ménager des fonds. Leur gestion doit ainsi aboutir à un emploi efficace et économe des finances publiques.

• Les principes relatifs à l'établissement et à l'exécution du budget

Le budget de la Confédération comprend les charges et les dépenses d'investissement autorisées, l'estimation des revenus et des recettes d'investissement, le plafond des dépenses totales autorisées et l'estimation des recettes totales. Les charges et les dépenses d'investissement, de même que les revenus et les recettes d'investissement sont ventilés par unités administratives, par nature de charges et de revenus ou et de dépenses et de recettes d'investissement³⁰.

L'article 31 de la loi sur les finances de la Confédération prévoit que le budget est établi et exécuté selon quatre grands principes, que l'on retrouve à l'article 19 de l'Ordonnance.

Le budget et ses annexes doivent être établis en premier lieu selon **la règle du produit brut**, au terme de laquelle les charges sont inscrites au budget séparément des revenus et les dépenses d'investissement séparément des recettes d'investissement. Chacun d'entre eux doit y figurer pour son montant intégral, sans qu'aucune compensation ne soit opérée, sauf dérogation accordé au cas d'espèce par l'Administration des finances en accord avec le Contrôle des finances.

30.- Article 30 de la LFC.

Le principe de l'universalité prévoit en second lieu que l'ensemble des charges, des revenus, des dépenses d'investissement et des recettes d'investissement prévues sont portés au budget. Ils ne peuvent être comptabilisés directement sur des provisions ou des financements spéciaux.

Le principe de l'annualité constitue le troisième de ces principes budgétaires. Il signifie tout à fait classiquement que l'exercice budgétaire coïncide avec l'année civile. L'ordonnance précise également sur ce point que les crédits inutilisés expirent à la fin de l'exercice budgétaire.

Le principe de spécialité prévoit enfin que « *les charges et les revenus ainsi que les dépenses d'investissement et les recettes d'investissement sont présentés par unité administrative, par groupe spécifique du plan comptable et, lorsque cela paraît indiqué, par mesure et selon leur affectation* ». L'Administration des finances décide, après avoir consulté le département responsable, de la façon dont les crédits doivent être présentés dans le projet de budget. Cette décision liera l'unité administrative concernée, puisqu'à partir du moment où les crédits auront été ouverts dans le cadre du budget, ils ne pourront être affectés qu'aux dépenses pour lesquelles ils ont été autorisés.

La loi sur les finances de la Confédération ajoute également à l'alinéa 4 de l'article 57 que « *en règle générale, un projet est financé par une seule unité administrative* » tout en précisant que le Conseil fédéral peut prévoir des exceptions. L'alinéa 2 de l'Ordonnance prévoit d'ailleurs à cet effet que « *si plusieurs unités administratives participent au financement d'un projet, il importe de désigner une unité responsable.* » Celle-ci sera alors chargée de présenter le budget global de financement de ce projet.

• Les principes relatifs à la présentation et à l'établissement des comptes

Le compte d'Etat de la Confédération comprend le compte financier, qui retrace les dépenses, les recettes et le solde de l'exercice comptable, le compte de résultat qui fait apparaître les charges et les revenus, et enfin le bilan qui présente à l'actif l'état du patrimoine et de la trésorerie et au passif le montant des engagements à la fin de l'année.

Les principes relatifs à la présentation et l'établissement des comptes de la Confédération se retrouvent à l'article 47 LF, qui prévoit que les comptes sont établis de manière à présenter un état de la fortune, des finances et des revenus conforme à la réalité. Cet article ajoute que les comptes doivent être établis selon les principes de l'importance, de la clarté, de la permanence des méthodes comptables et du produit brut.

L'article 54 de l'Ordonnance traite quant à lui des principes relatifs à la présentation et l'établissement des comptes des unités administratives. Les informations portées dans ces comptes doivent respecter un principe d'importance et de clarté afin que la lecture de ces documents puisse permettre une appréciation rapide et complète de l'état de la fortune, des finances et des revenus. Les principes régissant l'établissement du budget ainsi que la tenue et l'établissement des comptes doivent si possible rester inchangés sur une longue période, conformément à la règle de la permanence des méthodes comptables. Les comptes doivent également respecter la règle du produit brut prévue à l'article 19 alinéa 1 de l'ordonnance, qui s'applique par analogie.

L'article 38 de la loi sur les finances de la Confédération prévoit enfin s'agissant des principes régissant la tenue des comptes que ces derniers «*sont tenus selon les principes de l'universalité, de la véracité, de la ponctualité et de la traçabilité*».

4 – Les différentes phases du processus budgétaire

• La préparation et l'adoption du budget

Le Conseil fédéral définit en février les objectifs et paramètres pour le budget de l'année suivante, ainsi que pour le plan financier. Ce dernier définit pour les trois années à venir les besoins de la Confédération, les perspectives de ressources et les éventuelles mesures à adopter afin d'atteindre l'équilibre budgétaire au regard des évolutions économiques attendues³¹.

Le Conseil fédéral est aidé dans sa tâche par le département fédéral des finances qui assure la préparation matérielle du budget et de ses suppléments, ainsi que de l'établissement du plan financier. Il contrôle à cet effet les demandes de crédit et l'estimation des recettes, il étudie les projets ayant une incidence financière et examine régulièrement la nécessité et l'opportunité des charges périodiques et des dépenses d'investissement³².

En mars, avril et mai, les départements procèdent à la « budgétisation » de leurs dépenses.

En juin, le Conseil fédéral donne mandat de revoir les chiffres du budget et du plan financier afin que les objectifs puissent être atteints.

En septembre, il décide des modifications à apporter au budget au regard des paramètres macroéconomiques dont il dispose. A la fin du mois il soumet le « message concernant le budget » au Parlement pour approbation. Conformément à l'article 30 de la loi sur les

31.- Le plan financier est préparé tous les quatre ans, conjointement au budget.

32.- Article 58 de la LFC.

Finances de la Confédération, le Conseil fédéral doit à cette occasion « *présenter un aperçu des diverses positions budgétaires qu'il a introduites, supprimées, séparées ou réunies depuis l'année précédente* ».

Le Parlement procède à la discussion et au vote du budget annuel lors de la session d'hiver. Celui-ci comprend les dépenses autorisées (crédits de paiement) et l'estimation des recettes pour l'exercice budgétaire, ventilées par services et par domaines. Chaque dépense et chaque recette doit être portée dans sa totalité au budget de l'année au cours de laquelle elle intervient. Aucune compensation entre articles budgétaires n'est en effet autorisée. Le dépassement d'un montant inscrit au budget nécessitera donc une nouvelle autorisation de crédit qui ne pourra être accordée que par le Parlement.

• La phase d'exécution budgétaire

Le Conseil fédéral veille à la bonne exécution du budget et dispose pour cela de pouvoir relativement étendus. Il peut si nécessaire soumettre des demandes de crédits supplémentaires à l'Assemblée fédérale et peut décider en cas d'urgence d'une charge ou d'une dépense qui ne peut être ajournée, si possible avec l'assentiment de la Délégation des finances. Il devra dans ce cas soumettre par la suite cette charge ou cette dépense à l'Assemblée fédérale, soit dans le cadre du prochain supplément du budget, soit à titre de dépassement de crédit au sein du compte d'Etat.

L'Assemblée fédérale pourra être ainsi amenée à approuver a posteriori les réévaluations et les amortissements non planifiés, les passifs de régularisation ou encore les charges dues à des différences de cours de devises étrangères ou à une réduction de la circulation monétaire³³.

Le Conseil fédéral peut également reporter à l'année suivante des crédits budgétaires, voire des crédits supplémentaires, ouverts par l'Assemblée fédérale qui n'ont pas été entièrement utilisés. Il doit dans ce cas établir un rapport sur les motifs ayant conduits à ce report qu'il transmettra à l'Assemblée fédérale soit dans les messages relatifs aux crédits supplémentaires ou soit, lorsque cela n'est pas possible, dans le compte d'Etat.

L'article 37 pose néanmoins une limite vis-à-vis des crédits supplémentaires, qui ne doivent pas dépasser le montant total des parts de crédits qui ne seront probablement pas utilisées. Cette limitation n'est cependant pas impérative, puisqu'elle s'effectue « *dans la mesure du possible* ». Le dispositif confère donc au pouvoir exécutif une relative autonomie dans le cadre de l'exécution budgétaire.

33.- Article 35 de la LFC.

Le Conseil fédéral et l'Assemblée fédérale reçoivent l'assistance des départements et de la Chancellerie fédérale qui assurent la planification, la direction et la gestion financière dans les domaines qui relèvent de leur compétence. Ils émettent au besoin des directives complémentaires destinées à mettre en œuvre les objectifs du Conseil fédéral, du Département fédéral des finances et de l'Administration fédérale des finances. L'article 56 de la loi sur les finances de la confédération ajoute enfin qu'ils assistent le département fédéral des finances lors de l'établissement du budget, ainsi que lors du rendu du compte d'Etat et du plan financier.

L'administration fédérale des finances répond enfin de l'organisation uniforme de la comptabilité et des opérations de paiement ainsi que de la gestion des postes du bilan dans l'administration fédérale. Elle assure également la gestion de la trésorerie centrale des institutions et des unités administratives centralisées³⁴.

• Le contrôle des Finances publiques

Le Conseil fédéral est en charge du contrôle interne, qui consiste à prendre des mesures permettant à la fois de protéger la fortune de la Confédération, de garantir l'utilisation adéquate des fonds conformément aux principes de la légalité, de l'urgence et de l'emploi ménager des fonds, de prévenir ou de déceler des erreurs et des irrégularités dans la tenue des comptes et de garantir la régularité de la tenue des comptes et la fiabilité des rapports. L'article 39 de la loi sur les Finances de la Confédération prévoit à cet effet qu'il tient compte « *des risques encourus et du rapport coût-utilité* ».

Les départements et la Chancellerie fédérale veillent à la clarté et à la régularité des comptes des unités administratives qui leurs sont subordonnées. Celles-ci devront d'ailleurs répondre de l'utilisation judicieuse, rentable et économe des crédits qui leur sont attribués et qui doivent être utilisés conformément à leur destination et dans la limite de ce qui est strictement nécessaire. Les impératifs d'économie et de bonne gestion des dépenses publiques se retrouvent ainsi à tous les stades du processus financier.

A la fin de chaque exercice budgétaire, le Conseil fédéral doit soumettre le compte d'Etat de la Confédération à l'approbation de l'Assemblée fédérale³⁵. Ce compte, préparé par le département fédéral des finances, comprend en premier lieu les comptes de la Confédération qui se composent du commentaire des finances, des comptes annuels de la Confédération et

34.- L'Administration fédérale des finances peut également rattacher des unités de l'administration centrale décentralisée à la trésorerie centrale afin d'assurer la gestion de leurs liquidités (cf. articles 59 à 61 de la LFC).

35.- Article 4 de la LFC.

des comptes des institutions et des unités administratives relevant du champ d'application de la loi sur les finances de la Confédération.

Il retrace en second lieu les comptes annuels des unités de l'administration fédérale décentralisée et des fonds de la Confédération qui tiennent une comptabilité propre soumise à l'approbation de l'Assemblée fédérale. Ces comptes sont désignés sous l'appellation de « comptes spéciaux »³⁶.

Conformément à l'article 39 de l'Ordonnance sur les finances de la Confédération, les comptes des unités administratives sont établis sous la direction de chaque directeur d'unité, qui les transmet ensuite à l'Administration des finances et au Contrôle des finances.

Le chef du Département fédéral des finances et le directeur de l'Administration des finances confirment quant à eux au Contrôle des finances que le compte annuel de la Confédération « *a été établi et clôturé conformément aux dispositions légales et qu'il fournit une présentation conforme à la réalité de l'état de la fortune, des finances et des revenus* ».

CONCLUSION

Yves Fluckiger et Alain Schoenenberger concluaient à la fin des années 1980 leur article sur le fédéralisme financier en Suisse en affirmant que « *l'esprit fédéraliste en Suisse demeure aussi vivace qu'il ne l'était un siècle plus tôt lors de la formation de l'Etat fédéral et ceci même si les conditions économiques ambiantes ont nécessité certains aménagements du fédéralisme financier* »³⁷. Plus de vingt ans plus tard, cette constatation demeure toujours d'actualité, non seulement quant à l'attachement au principe du fédéralisme que vis-à-vis de la formidable capacité du pays à se réformer et à s'adapter aux nouveaux défis qui lui sont lancés.

Quant à l'optimisme qui se dégage des instances politiques face à la gestion de la crise financière, je laisserai sur ce point le mot de la fin à l'actuel Conseiller fédéral des finances Hans-Rudolf Merz : « *Nos cantons jouissent de la souveraineté fiscale. Ils ne se livrent pas à une course ruineuse aux baisses d'impôts. Nulle part en Suisse, les infrastructures et les tâches publiques ne sont délaissées. Le peuple, le Parlement et le gouvernement fixent, à travers le processus démocratique, une combinaison attrayante de bonnes prestations*

36.- Les écoles polytechniques fédérales (EPF), le fonds pour les grands projets ferroviaires et depuis 2004, la Régie fédérale des alcools, établissent des comptes spéciaux.

37.- In *Le fédéralisme financier en Suisse*, op. cit., p. 82.

publiques et d'une charge fiscale aussi basse que possible. L'harmonisation fiscale formelle garantit une concurrence équitable entre les cantons et la péréquation financière garantit la solidarité. Je ne peux que recommander aux ministres des finances du monde entier d'opter pour notre fédéralisme et pour notre système fiscal »³⁸.

ELEMENTS DE BIBLIOGRAPHIE

- **DAFFLON B.**, *Le fédéralisme fiscal en Suisse : un relevé des enjeux constitutionnels, des responsabilités budgétaires et de la péréquation*, Publication du Département d'économie politique, Université de Fribourg, 2001.
- **FLUCKIGER Y. et SCHOENENBERGER A.**, *Le fédéralisme financier en Suisse*, RFFP n° 20, LGDJ 1987, p. 57-82.
- **SOGUEL N.**, *Coordination et décentralisation des règles budgétaires dans une structure fédéraliste. Le cas des cantons suisses*, Revue d'Economie régionale et Urbaine, 2006, p. 27-48.
- **WEBER L.**, *Les finances publiques d'un Etat fédératif : la Suisse*, Economica, 1992.

38.- *in* « Que peut et que doit faire l'Etat ? Contribution de la Confédération à la croissance économique de la Suisse », discours prononcé le 20 janvier 2007 à Genève lors de l'assemblée des délégués du parti radical démocrate suisse, publication du département fédéral des finances, 2007.