



Accroître la transparence des fonds spéciaux et des financements spéciaux

Rapport du Conseil fédéral en réponse au postulat
déposé le 12 décembre 2013 par Roland Fischer (13.4214)

Table des matières

Condensé	3
1 Mandat	4
2 Typologie.....	4
3 Bases légales et légitimation de la politique budgétaire	6
3.1 Bases légales	6
3.2 Légitimation de la politique budgétaire	7
4 Etat actuel et mention dans le rapport sur l'état des finances.....	11
4.1 Etat actuel	11
4.2 Principes régissant l'inscription selon les normes IPSAS	11
4.3 Mention actuelle dans le rapport sur l'état des finances	12
5 Uniformité, transparence et intégralité de l'établissement des comptes et des rapports	14
5.1 Uniformité	14
5.2 Transparence.....	14
5.3 Intégralité	14
5.4 Exemple illustrant la situation actuelle	15
6 Respect des principes et normes régissant l'établissement des comptes au sens des art. 47 et 48 LFC.....	15
7 Rapport avec le frein à l'endettement.....	17
7.1 Vue d'ensemble	17
7.2 Gros plan sur des opérations spécifiques.....	19
7.3 Conclusions	20
8 Mesures prises.....	21
8.1 Uniformité à l'avenir de la présentation des comptes et des rapports	21
8.2 Regroupement de fonds spéciaux	24
Annexe.....	26
a) Délimitation entre les fonds affectés et les libéralités de tiers	26
b) Aperçu des financements spéciaux.....	28
c) Aperçu des fonds spéciaux figurant dans le compte de la Confédération	34
d) Aperçu des fonds tenant des comptes spéciaux	35
e) Flux de valeurs des financements spéciaux et des fonds spéciaux	36

Condensé

Le présent rapport donne un aperçu des fonds spéciaux – y compris de ceux dotés de leur propre comptabilité – et des financements spéciaux, en examinant notamment la légitimation de la politique budgétaire et les bases juridiques, le respect des principes régissant l'établissement des comptes en général, ainsi que le rapport avec le frein à l'endettement. Son annexe présente encore la situation actuelle des divers fonds spéciaux ou financements spéciaux à la clôture de l'exercice 2014, en précisant à chaque fois la base juridique et le but visé.

Le rapport indique à propos des fonds spéciaux et des financements spéciaux le potentiel d'amélioration en matière de présentation des comptes et de respect des principes régissant l'établissement des comptes, et formule des propositions dans ce sens. Les mesures introduites sont expliquées au ch. 8. Elles visent à une présentation uniforme, et donc comparable, des fonds spéciaux et des financements spéciaux, dans le respect des principes du modèle comptable de la Confédération (NMC). D'où de réels progrès quant à la manière de mentionner et de publier les données comptables des fonds spéciaux et des financements spéciaux.

1 Mandat

Le postulat déposé par Roland Fischer (13.4214) charge le Conseil fédéral de présenter un rapport consacré aux fonds spéciaux et aux financements spéciaux de la Confédération (art. 52 et 53 de la loi sur les finances de la Confédération, LFC), dans lequel il examinera les éléments suivants:

1. les bases légales et la légitimation de la politique budgétaire;
2. la situation actuelle et la mention dans le bilan, dans le compte de résultats et dans le compte de financement;
3. l'uniformité, la transparence et l'intégralité de l'établissement des comptes et des rapports;
4. le respect des principes et des normes régissant l'établissement des comptes au sens des art. 47 et 48 LFC;
5. le rapport avec le frein à l'endettement;
6. les solutions de remplacement.

Le rapport devra présenter un système et d'éventuelles adaptations des bases légales qui permettent d'améliorer sensiblement l'uniformité, la transparence et l'intégralité de l'établissement des comptes et des rapports concernant les fonds spéciaux et les financements spéciaux.

Le Conseil fédéral a proposé le 19 février 2014 d'accepter le postulat sans le point 6. Le 21 mars 2014, le Conseil national a adopté le postulat (sans le point 6). Le présent rapport traite les points 1 à 5 et formule des propositions d'améliorations relatives à la présentation comptable des fonds spéciaux et des financements spéciaux.

2 Typologie

Les termes *fonds spéciaux* et *financements spéciaux* recouvrent aujourd'hui différents fonds destinés au financement de projets dont les ressources sont affectées. Leurs caractéristiques sont les suivantes:

On est en présence de *financements spéciaux* lorsque

les recettes sont affectées à l'accomplissement de tâches spécifiques. Les taxes d'incitation, comme la taxe sur le CO₂, en font également partie mais non les recettes directement attribuables (par ex. redevances de concession de radiocommunication), faute de tâches spécifiques prévues pour l'argent récolté. L'affectation spéciale de recettes ou la création d'un financement spécial nécessitent une base légale.

Les *fonds spéciaux* sont des fonds:

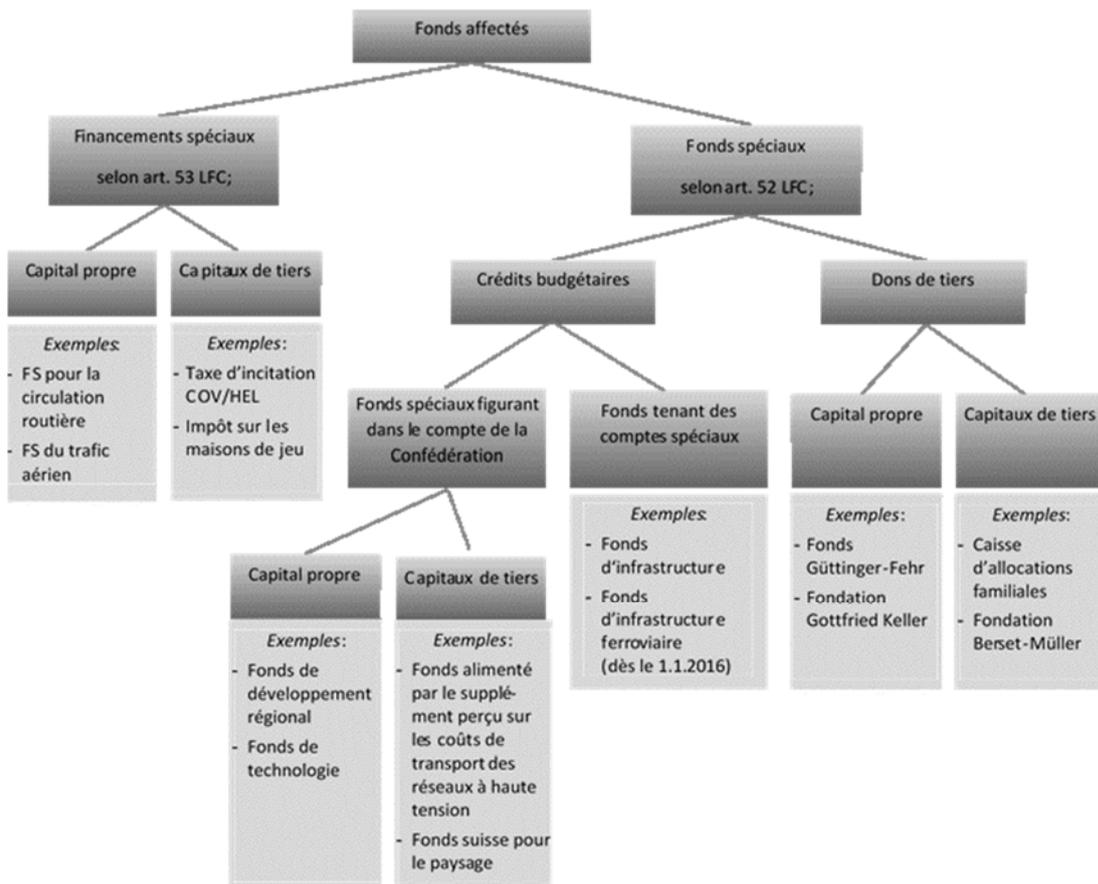
- alloués à la Confédération par des tiers qui les ont grevés de charges (par ex. successions, legs ou donations), ou

- provenant de crédits budgétaires, en vertu de dispositions légales.

Les fonds spéciaux sont juridiquement dépendants. C'est aussi le cas du fonds pour les grands projets ferroviaires (fonds FTP), dont le fonds d'infrastructure ferroviaire (FIF) prendra le relais le 1^{er} janvier 2016, et du fonds d'infrastructure pour le trafic d'agglomération, le réseau des routes nationales de même que pour les routes principales dans les régions de montagne et les régions périphériques (fonds d'infrastructure, FI). Ces derniers fonds tiennent toutefois leur propre comptabilité («comptes spéciaux») avec bilan et compte de résultats, que le Parlement doit approuver séparément. Par contre, les éléments d'actif et de passif des autres fonds spéciaux sont intégrés au bilan de la Confédération; leurs charges et revenus figurent certes en dehors du compte de la Confédération, dans des comptes séparés (comme le prévoient parfois expressément les bases juridiques correspondantes), mais il incombe au Parlement de les adopter, dans sa décision concernant le compte de la Confédération.

Les financements spéciaux et les fonds spéciaux ont ainsi pour point commun de financer des tâches spécifiques à l'aide de ressources affectées. Cette affectation apparaît lors de l'inscription au bilan: les financements spéciaux et les fonds spéciaux (pour autant qu'ils ne tiennent pas de comptes spéciaux) sont mentionnés au passif du bilan de la Confédération comme «fonds affectés» (dans les capitaux de tiers ou le capital propre, voir plus loin). La différence entre un financement spécial et un fonds spécial se voit à l'actif du bilan: dans le cas des fonds spéciaux, une réserve d'actifs est constituée (éléments de fortune), qui peuvent aussi servir en dehors du compte de financement; par contre, les financements spéciaux ne prévoient pas de réserve d'éléments de fortune, les dépenses s'effectuant au débit du compte de financement.

Fig. 1: Structure des fonds affectés



La fig. 1 montre les différentes formes de fonds spéciaux et de financements spéciaux. Il convient de préciser que ces deux instruments peuvent également être combinés (par ex. fonds alimenté par le supplément perçu sur le réseau).

La répartition des fonds spéciaux et des financements spéciaux entre les capitaux de tiers et le capital propre s'effectue selon le principe suivant:

- Les ressources provenant de recettes affectées qui n'ont pas été utilisées sont inscrites au bilan à titre de capital propre lorsque la loi accorde expressément une marge de manœuvre quant aux modalités et au moment de leur utilisation.
- Les fonds spéciaux figurant dans le compte de la Confédération sont inscrits sous les capitaux de tiers si l'unité administrative ne peut influencer ni les modalités, ni le moment de l'utilisation des ressources.

Outre les fonds spéciaux et les financements spéciaux, d'autres moyens provenant de libéralités de tiers comportent une affectation obligatoire (par ex. fonds de tiers / cofinancements). L'annexe a) indique les caractéristiques de ces divers moyens financiers.

3 Bases légales et légitimation de la politique budgétaire

3.1 Bases légales

La loi sur les finances de la Confédération (LFC)¹ définit les fonds spéciaux et les financements spéciaux de la manière suivante:

Art. 52 Fonds spéciaux

¹ Les fonds spéciaux sont des fonds alloués à la Confédération par des tiers qui les ont grevés de charges ou qui proviennent de crédits budgétaires en vertu de dispositions légales.

² Le Conseil fédéral en règle la gestion en tenant compte de ces charges et des dispositions légales.

³ Les charges et les revenus sont inscrits au bilan hors du compte de résultats.

Art. 53 Financements spéciaux

¹ On entend par financement spécial l'affectation obligatoire de recettes à la réalisation d'une tâche définie. Un tel financement requiert une base légale.

² Les dépenses qui ne servent pas à acquérir des éléments de fortune ne peuvent être inscrites à l'actif que si elles doivent être couvertes au moyen de recettes affectées.

Ces dispositions de la LFC fixent les principes généraux, auxquels des règles spéciales sont susceptibles de déroger. La LFC ne s'applique que de manière subsidiaire. Les fonds spéciaux – pour autant qu'ils proviennent de crédits budgétaires – et les financements spéciaux reposent sur des lois spéciales. Or ces dernières peuvent très bien renfermer des prescriptions régissant l'établissement des comptes qui s'écartent de la LFC.

¹ RS 611.0

Digression: Fonds spéciaux et financements spéciaux dans le MCH2

Le terme **financement spécial** est apparu dans les années 1970, lors de l'élaboration du modèle comptable harmonisé pour les cantons et les communes (MCH), marquant le passage de la comptabilité camérale au principe du fait générateur (*accrual accounting*). Sa version révisée de 2008 (MCH2) entend toujours par **financement spécial** l'assignation complète ou partielle de recettes à des tâches précises. Des fonds servant à accomplir des tâches publiques définies sont affectés, ce qui suppose un lien de causalité entre la tâche accomplie et les contre-prestations directement fournies par les bénéficiaires (par ex. approvisionnement en eau potable, évacuation des eaux usées, ramassage des ordures ménagères dans les communes). Il convient de renoncer à l'affectation des impôts principaux. En effet, celle-ci pourrait faire naître le danger d'une exécution des tâches publiques basée sur le flux – jusqu'à un certain point fortuit – de suppléments adoptés (par ex. impôts sur le revenu et sur les bénéfices) et non sur les besoins, ce qui compliquerait l'utilisation des fonds selon un ordre de priorités équilibré. Les comptes du financement spécial seront établis en règle générale selon le principe des coûts complets, c'est-à-dire que toutes les charges et dépenses tant directes que théoriques doivent être débitées, et tous les bénéfices et toutes les recettes crédités.

Le terme **fonds spécial** n'est pas défini dans le MCH. A la place, il y est généralement question de fonds tout court, ou de fonds affectés.

La **pratique de comptabilisation** des fonds affectés du MCH2 est comparable à celle de la Confédération.

3.2 Légitimation de la politique budgétaire

3.2.1 Motifs justifiant les affectations

L'affectation de recettes peut avoir des motifs variés. Il s'agit en premier lieu de financer des tâches bien définies. Les raisons poussant à choisir l'un ou l'autre des modèles de financement sont elles aussi variées. De façon générale, on peut dire ceci:

Les *financements spéciaux* s'emploient de préférence pour

- rallier plus facilement des majorités politiques à des hausses de taxes et d'impôts ou à l'introduction de taxes et d'impôts encore inexistants, et
- renforcer le principe de causalité (principe du pollueur-payeur).

Les comptes ordinaires indiquent l'usage fait des fonds provenant de financements spéciaux.

Les *fonds spéciaux figurant dans le compte de la Confédération* s'utilisent surtout pour

- garantir le bon usage d'un patrimoine alloué par des tiers qui l'ont grevé de charges, et
- faire face aux pics d'investissement, réduire la croissance des dépenses et protéger le budget de certains risques (fonds spéciaux alimentés par des crédits budgétaires).

L'utilisation des ressources provenant des fonds spéciaux n'apparaît pas dans les comptes ordinaires. Les crédits ne devant pas être adoptés par le Parlement, les prescriptions concernant l'utilisation des fonds spéciaux s'appliquent.

Les *fonds tenant des comptes spéciaux*

sont conçus comme des fonds dépendants, dotés de leur propre comptabilité. Les charges et les revenus n'apparaissent pas dans le compte de la Confédération. Seules les recettes

affectées aux projets y figurent, avant d'être comptabilisées la même année ou plus tard dans les dépenses, en tant qu'apport aux fonds concernés.

Le Parlement se prononce chaque année, par voie d'arrêté fédéral simple transmis en parallèle au budget, sur les prélèvements de moyens des fonds au titre de projets. Le budget et les comptes des fonds font partie intégrante du message relatif au budget ou au compte d'Etat, soumis pour approbation au Parlement. Le principe de la souveraineté budgétaire du Parlement reste ainsi garanti.

3.2.2 Inconvénients des affectations

Le principe 23 des lignes directrices des finances fédérales² prévoit que l'affectation obligatoire de recettes et l'ouverture de fonds dans des domaines d'activité spécifiques doit en principe être évitée. Car les affectations obligatoires restreignent la marge de manœuvre, empêchant ainsi la fixation d'un ordre de priorités en matière budgétaire. D'où une incitation au gaspillage: comme les flux de fonds sont garantis, le risque subsiste que des prestations pour lesquelles il n'existe pas de demande soient fournies ou que leur réalisation n'obéisse pas à des critères d'efficacité économique.

Quant aux fonds, ils entraînent une perte de transparence car, outre le budget ordinaire, toute une série de caisses spéciales («budgets parallèles») doivent être gérées. La marge de manœuvre et le pilotage budgétaires s'en ressentent, et il est plus difficile de fixer des priorités en matière budgétaire.

Par ailleurs, les fonds préservent de certains risques les finances fédérales, qui n'ont pas à couvrir les pics d'investissement et à supporter des surcoûts qui ne sont jamais à exclure sur de grands chantiers³. Ils comportent donc aussi des avantages pour la gestion des finances fédérales. Le cas échéant, la marge de manœuvre du Parlement se situe au niveau des prélèvements annuels sur les fonds. Il lui reste en outre d'importants instruments de pilotage, à savoir la législation sur le but des fonds voire aussi sur des projets spécifiques, ainsi que les décisions à prendre sur les crédits d'engagement correspondants.

Divers cantons n'évoquent qu'avec scepticisme les financements spéciaux dans leurs lignes directrices financières. Il est par conséquent souhaitable de limiter de tels financements dans le temps ou de les soumettre à des réexamens périodiques. Il faudrait également par principe éviter toute affectation obligatoire des impôts généraux, a fortiori en l'absence de tout lien de causalité entre les dépenses et les recettes.

3.2.3 Taxes et contributions fondées sur le principe du paiement par l'utilisateur individuel

Lorsque des prestations étatiques produisent un profit réel en faveur de bénéficiaires clairement définis, leur financement total ou partiel par des taxes et des contributions conformes au principe de causalité doit toujours être examiné (lignes directrices des finances

² Lignes directrices des finances fédérales – Objectifs, principes et instruments de la politique budgétaire du Conseil fédéral, octobre 1999

³ Message relatif à l'initiative populaire «Pour les transports publics» et sur le contre-projet direct (Arrêté fédéral portant règlement du financement et de l'aménagement de l'infrastructure ferroviaire, FAIF), FF **2012** 1371, p. 1405 ss.

fédérales, principe 15). Une telle approche présente divers avantages, à commencer par une plus grande transparence des coûts. Cela suppose que les bases de calcul et les décomptes correspondants soient accessibles au public. Les financements spéciaux sont typiquement répandus pour l'évacuation des eaux usées, le ramassage des ordures ménagères, etc. dans les communes, où ils sont d'habitude entièrement financés par des taxes.

3.2.4 Taxes d'incitation

Les taxes d'incitation feront l'objet d'une utilisation ciblée, pour influencer le comportement des agents économiques dans la direction souhaitée (lignes directrices des finances fédérales, principes 15 et 17). Dans le cas des ressources environnementales, le risque de surexploitation existe là où il n'est pas possible de facturer les coûts externes à leurs responsables. La perception de taxes d'incitation aboutit à internaliser les coûts externes, dont les acteurs économiques tiendront compte dans leurs décisions. Les revenus correspondants seront en principe remboursés. En ce sens, l'actuelle taxe sur le CO₂ est redistribuée à hauteur des deux tiers. Le reste de cette taxe est consacré à la rénovation énergétique des bâtiments et à l'encouragement des énergies renouvelables dans ce secteur.

3.2.5 Concurrence souhaitable pour l'obtention des moyens de fonds

Jusqu'ici, les fonds spéciaux dotés de leur propre comptabilité étaient créés pour une durée limitée, en vue du financement de grands projets d'infrastructure. Ce n'est plus toujours le cas. Tant le fonds d'infrastructure ferroviaire (FIF)⁴, adopté aux urnes en 2014, que le fonds projeté pour les routes nationales et le trafic d'agglomération (FORTA)⁵ prévoient d'étendre les tâches dont ils assurent le financement à l'exploitation et à la maintenance du réseau. Ces fonds ont par ailleurs un caractère permanent. La compétition instaurée pour l'obtention des moyens favorisera une vue d'ensemble, avec la définition des priorités, tandis que les coûts subséquents à une extension des infrastructures recevront l'attention voulue. Il s'agit en particulier d'éviter que le développement des infrastructures ne mobilise toutes les ressources, et que l'exploitation et la maintenance de l'infrastructure existante ne soient négligées. Il est vrai qu'il serait également possible d'instaurer un climat de concurrence pour l'obtention des fonds, si les dépenses correspondantes étaient intégralement assumées par le compte de la Confédération.

3.2.6 Appréciation

Du point de vue de la politique budgétaire, les financements spéciaux et les fonds spéciaux ne doivent être envisagés qu'avec une grande retenue. De tels modèles de financement:

- affectent la transparence lors de la reddition des comptes;
- restreignent la flexibilité requise sur le plan de la politique budgétaire;

⁴ Loi fédérale du 21 juin 2013 sur le financement et l'aménagement de l'infrastructure ferroviaire, projet soumis au référendum, FF 2014 3937, p. 3946 ss.

⁵ Projet de création d'un fonds pour les routes nationales et le trafic d'agglomération (FORTA) mis en consultation le 26 février 2014

- compliquent l'allocation efficiente des moyens financiers.

De tels modèles de financement présentent néanmoins des avantages pour la politique budgétaire. En effet, ils

- facilitent la perception de recettes pour de nouvelles tâches;
- ont un effet de lissage sur les dépenses de la Confédération (fonds spéciaux);
- permettent également de financer des pics d'investissement (fonds spéciaux), et
- protègent des risques le compte de la Confédération (fonds spéciaux).

Il n'existe toutefois pas de règles claires pour savoir quand des modèles de financement spéciaux se justifient. Il faut toujours se prononcer dans un cas d'espèce, en tenant compte des avantages et inconvénients susmentionnés. Il n'y a pas non plus de critères clairs indiquant s'il y a lieu de prévoir un financement spécial et quand un fonds spécial devrait être créé.

Les financements spéciaux peuvent aider à alléger à court terme les finances, par des coupes dans les dépenses. Il faut cependant veiller à ce que leur solde n'augmente pas trop brusquement. Sinon les difficultés financières seront d'autant plus grandes par la suite. Les fonds permettent encore de préserver la flexibilité en matière de politique budgétaire, notamment en assouplissant l'affectation obligatoire des moyens à verser dans lesdits fonds. Un bon exemple vient du fonds d'infrastructure ferroviaire alimenté, selon la Constitution, par «deux tiers au plus du produit de la redevance sur la circulation des poids lourds»⁶. Dans une optique de politique budgétaire, la solution trouvée pour le FIF comporte même l'avantage suivant sur un financement spécial: les moyens provenant de la redevance sur le trafic des poids lourds liée aux prestations (RPLP), qui figurent dans le compte de la Confédération, n'ont pas besoin d'être crédités sur un financement spécial.

Les fonds ont pour avantage sur les financements spéciaux de mieux protéger les budgets des turbulences éventuelles. Ils seront donc privilégiés, notamment si les recettes affectées ne coïncident dans le temps pas avec les dépenses, ce qui est à prévoir dans le cas du fonds destiné à la rétribution du courant à prix coûtant (fonds RPC).

Sur le plan de la transparence, les modèles de financement spéciaux laissent toujours à désirer par rapport à un financement usuel des tâches. Les mesures décrites plus loin (voir notamment ch. 8) permettront certes d'obtenir des améliorations progressives. Mais il n'est pas pour autant recommandé de multiplier les «budgets parallèles». Dans tous les cas, on veillera à financer à partir du même fonds les investissements d'extension ou de remplacement, d'une part, et les charges d'entretien ou d'exploitation, d'autre part.

⁶ Art. 87a, Cst.

4 Etat actuel et mention dans le rapport sur l'état des finances

Les annexes b) à d) offrent un aperçu complet des financements et des fonds spéciaux.

4.1 Etat actuel

Un coup d'œil aux chiffres actuels, publiés dans les comptes 2014 de la Confédération, permet de mesurer l'importance des financements spéciaux et des fonds spéciaux:

- Dans le *bilan*, les engagements envers des financements spéciaux et des fonds spéciaux enregistrés sous les capitaux de tiers se montent à 1,3 milliard. A cela s'ajoutent l'engagement envers le fonds d'infrastructure, de l'ordre de 1,7 milliard, et les avances consenties au fonds pour les grands projets ferroviaires, soit 8,3 milliards. Dans le capital propre, les financements spéciaux se montent à 5,3 milliards et les fonds spéciaux à 1,3 milliard.
- Le *compte de résultats* indique pour les financements spéciaux des revenus de 8,7 milliards enregistrés sous les capitaux de tiers et de 4,4 milliards figurant dans le capital propre. En contrepartie, des charges de 8,7 et 4,0 milliards ont été comptabilisées pour le financement des dépenses.

4.2 Principes régissant l'inscription selon les normes IPSAS

Selon les normes IPSAS⁷, les rapports sur l'état des finances ont pour objectif une transparence accrue, utile tant pour la reddition de comptes sur l'emploi des fonds que comme base à des décisions fondées sur des faits concrets. La norme IPSAS 1 (Présentation des états financiers) indique ceci au § 27:

Les états financiers doivent présenter une image fidèle de la situation financière, de la performance financière et des flux de trésorerie d'une entité. L'application appropriée des Normes comptables internationales du secteur public, accompagnée de la présentation d'informations supplémentaires lorsque c'est nécessaire, conduit, dans quasiment toutes les circonstances, à des états financiers qui donnent une image fidèle.

La norme IPSAS 1 définit dans son cadre conceptuel six caractéristiques qualitatives et trois conditions auxquelles les informations figurant dans le rapport doivent satisfaire pour permettre d'atteindre cet objectif. Deux de ces caractéristiques qualitatives méritent d'être soulignées:

1. *Pertinence*: une information est pertinente si elle est susceptible d'influencer de manière positive ou négative la valeur du rapport.
2. *Fiabilité*: pour être utilisable, l'information doit présenter une image fidèle et conforme à la réalité des opérations (économiques). L'information doit être complète, neutre et exempte d'erreur significative.

Les normes IPSAS visent ainsi à diffuser dans le secteur public des normes comptables de

⁷ International Public Sector Accounting Standards, normes comptables internationales pour le secteur public.

grande qualité. Les transactions similaires seront présentées et évaluées de manière comparable. La transparence va au-delà des clôtures individuelles. Car ce n'est que si les clôtures des diverses unités administratives sont comparables que l'on pourra porter une appréciation complète et probante sur la situation financière et économique d'une unité.

4.3 Mention actuelle dans le rapport sur l'état des finances

Les informations concernant les financements spéciaux et les fonds spéciaux figurent à différents emplacements du rapport sur l'état des finances de la Confédération. Elles apparaissent certes dans le contexte des postes commentés (par ex. parts affectées de certaines recettes fiscales) ou de thèmes spécifiques (par ex. groupes de tâches). Mais il n'existe pas de présentation exhaustive et cohérente, par financement spécial ou par fonds spécial. Seuls les fonds spéciaux dotés de leur propre comptabilité mentionnent toutes les informations essentielles dans leurs comptes spéciaux.

4.3.1 Mention dans le compte de la Confédération

a) Bilan

En fonction de leurs caractéristiques, les *financements spéciaux* sont enregistrés sous les capitaux de tiers ou sous le capital propre. Si la loi accorde expressément une certaine marge de manœuvre pour ce qui est du mode et du moment de leur utilisation, ces fonds seront classés en fonds affectés enregistrés sous le capital propre, et sinon, en fonds affectés enregistrés sous les capitaux de tiers. Les recettes et les dépenses en la matière sont comptabilisées par le biais du compte de résultats et du compte des investissements. Si pour la période considérée, les recettes affectées sont supérieures (ou inférieures) aux dépenses correspondantes, la différence est créditée au financement spécial (ou débitée du financement spécial). Dans le cas des financements spéciaux enregistrés sous les capitaux de tiers, cette opération comptable s'effectue dans le compte de résultats (apport ou prélèvement sur le financement spécial). Dans le cas des financements spéciaux enregistrés sous le capital propre, les variations sont par contre directement portées au bilan, où elles se répercutent sur le découvert du bilan.

Les *fonds spéciaux figurant dans le compte de la Confédération* sont également comptabilisés sous les capitaux de tiers ou sous le capital propre, en fonction de leurs caractéristiques. Les fonds spéciaux faisant partie du capital propre forment des postes à part entière du bilan. Les fonds spéciaux constitués de capitaux de tiers sont comptabilisés avec les fonds affectés enregistrés sous les capitaux de tiers. Les recettes et les dépenses des fonds spéciaux sont comptabilisées dans des comptes du bilan, hors du compte de résultats.

b) Compte de financement et de flux de fonds

Le compte de financement (compte annuel, tome 1, ch. 5) ne fournit pas d'informations sur les *financements spéciaux*. L'annexe au compte annuel (tome 1, ch. 6) et les explications complémentaires concernant certaines recettes (tome 3, ch. 1) signalent toutefois, pour chaque catégorie de recettes, quelle part des recettes alimente les différents financements spéciaux. Les explications sur l'évolution des dépenses par groupe de tâches (tome 3, ch. 2) commentent en outre les dépenses importantes destinées à des financements spéciaux par groupe de tâches. Quant aux *fonds spéciaux*, ils ne font l'objet d'aucune écriture comptable dans le compte de financement et de flux de fonds – hormis pour les apports aux fonds et les intérêts crédités – l'utilisation des fonds étant directement inscrite au bilan.

c) **Compte de résultats**

Le compte de résultats (compte annuel, tome 1, chiffre 5) ne livre pas non plus d'informations de base sur les *financements spéciaux*. Seul est expressément indiqué le solde du prélèvement ou de l'apport effectué aux financements spéciaux enregistrés sous les capitaux de tiers. Les charges et les revenus correspondants peuvent toutefois être consultés dans l'annexe au compte annuel ainsi que dans les explications complémentaires et les tableaux statistiques (tome 3) (voir explications du chapitre précédent). Quant aux *fonds spéciaux*, ils ne font l'objet – comme dans le cas du compte de financement – d'aucune inscription comptable dans le compte de résultats, en dehors duquel ils sont gérés.

d) *Annexe*

Le ch. 9 de l'annexe des comptes annuels publie des détails sur les financements spéciaux et les fonds spéciaux enregistrés tant sous les capitaux de tiers que sous le capital propre. Dans le cas des *financements spéciaux*, les recettes affectées et le financement des dépenses, ainsi que l'état au début et à la fin de la période comptable, sont indiqués pour chaque fonds. Quant aux *fonds spéciaux*, les principaux postes donnent lieu à des commentaires. Les charges et revenus correspondants ne sont par contre pas mentionnés.

4.3.2 **Mention dans d'autres documents**

a) *Comptes des unités administratives – exposés des motifs*

Les comptes des unités administratives (tomes 2A/2B) indiquent tous les crédits budgétaires, ainsi que les postes de revenus se rapportant aux financements spéciaux et aux fonds spéciaux (ces derniers n'apparaissant toutefois que dans la mesure où ils proviennent de crédits budgétaires). Pour faciliter leur repérage parmi les nombreux postes de crédit, des tableaux statistiques du tome 3 (ch. B41 à B43) compilent les dépenses et les recettes des financements spéciaux, avec les crédits et postes de revenus correspondants, ainsi que l'unité administrative compétente.

b) *Comptes spéciaux*

Les comptes spéciaux (tome 4) exposent sous forme agrégée et logique les informations concernant chaque fonds. Tant le fonds d'infrastructure que le fonds FTP (FIF dès le 1^{er} janvier 2016) dressent un bilan, tiennent un compte de résultats et publient un commentaire sur leurs comptes annuels. On n'y trouve cependant ni compte des flux de fonds, ni état du capital propre, ni annexe non plus. En outre, les comptes des fonds ne satisfont pas en tous points aux prescriptions des normes IPSAS.

c) *Documentation complémentaire concernant les fonds spéciaux*

Depuis les comptes 2013, une documentation complémentaire remaniée est établie pour les fonds spéciaux. Le compte de la Confédération mentionne pour chaque fonds spécial un bilan, avec les actifs et engagements correspondants. L'état des fonds se répartit entre trois sous-groupes:

- Liquidités des fonds: fortune des fonds spéciaux placée auprès de la Trésorerie de la Confédération, en vue des paiements à effectuer.
- Placements des fonds: fortune des fonds inscrite parmi les actifs de la Confédération, placée pour une période définie ou liée d'une autre manière. En font partie les placements financiers effectués auprès de la Trésorerie ou encore les immeubles.

- Autres placements des fonds: autres actifs et passifs mentionnés en détail dans les comptes des fonds. Ces postes sont sommairement réenregistrés dans le compte de la Confédération.

Comme les fonds spéciaux faisant partie du compte de la Confédération ne sont pas comptabilisés dans le compte de résultats, la documentation complémentaire n'indique pas les recettes affectées ainsi que les dépenses financées par ce biais.

4.3.3 Compte consolidé de la Confédération

Le compte consolidé de la Confédération renferme les unités et les organisations relevant de l'administration fédérale. En font notamment partie les deux fonds juridiquement dépendants qui tiennent une comptabilité propre (fonds FTP et fonds d'infrastructure). La consolidation élimine les transferts internes (chiffre d'affaires généré entre offices, dettes et créances, etc.). D'où notamment la compensation des avances de trésorerie consenties par la Confédération avec les dettes correspondantes du fonds FTP. Le compte consolidé de la Confédération ne fournit pas de renseignements supplémentaires sur les financements spéciaux et les fonds spéciaux.

5 Uniformité, transparence et intégralité de l'établissement des comptes et des rapports

5.1 Uniformité

L'uniformité suppose que tous les financements et fonds spéciaux soient soumis à des principes d'établissement du bilan et d'évaluation identiques et de surcroît s'inspirant de ceux en vigueur pour le compte général de la Confédération. Une telle exigence est un gage de transparence et rejoint le principe de fiabilité de la norme 1 IPSAS (voir ch. 4.2). L'uniformité suppose de surcroît que les financements spéciaux et les fonds spéciaux soient présentés de manière comparable dans le rapport sur l'état des finances.

5.2 Transparence

La transparence exige que les opérations soient présentées de manière ouverte, au niveau de leur enregistrement comme de leurs effets. Elles doivent être compréhensibles pour des tiers. Si par ex. des opérations ayant une incidence sur les résultats sont directement enregistrées dans le capital propre, cette exigence ne sera pas suffisamment remplie. Or bien souvent, des dispositions figurant dans une loi spéciale requièrent une comptabilisation différente. Ainsi, le législateur a prévu que les charges et revenus des fonds spéciaux ne figurent pas dans le compte de résultats, mais dans le bilan, ce qui ne contribue guère à la transparence souhaitée.

5.3 Intégralité

Les lacunes dans l'établissement des comptes ou dans les rapports compliquent les évaluations et les comparaisons après clôture des comptes. En définitive, les divers comptes n'auront plus la même pertinence. Pour juger de leur exhaustivité, il importe de se poser les questions suivantes:

- Les principes régissant la présentation des comptes sont-ils respectés?
- Les comptes renferment-ils tous les éléments à mentionner (bilan, compte de résultats, compte des flux de fonds, annexe)?

Les fonds spéciaux risquent d'autant plus de ne pas respecter les critères susmentionnés qu'ils sont gérés en dehors du compte de la Confédération. Or même si toutes les exigences susmentionnées ne sont pas judicieuses pour chaque fonds spécial, il importe de se conformer aux exigences minimales. A l'instar d'un compte de résultats qui soit accessible comme l'est le compte de la Confédération.

5.4 Exemple illustrant la situation actuelle

Il arrive aujourd'hui que des opérations similaires soient traitées de manière dissemblable du point de vue de l'uniformité, de la transparence et de l'intégralité de l'établissement des comptes et des rapports, pour des raisons généralement historiques. L'exemple des prêts du fonds de roulement en donne une bonne illustration. Ils se caractérisent par le fait que les moyens sont utilisés pour l'octroi de prêts dans ce domaine en dehors du budget de la Confédération. Les prêts remboursés retournent de même au fonds en dehors du budget de la Confédération et sont ainsi disponibles pour de nouveaux prêts. Les principes d'établissement du bilan et d'évaluation varient d'un cas à l'autre. Pourtant, le mode de fonctionnement des prêts du fonds de roulement est rigoureusement identique.

Concrètement il est prévu, pour l'établissement du bilan, que les prêts destinés à la politique régionale soient gérés au passif du bilan, parmi les fonds spéciaux enregistrés sous le capital propre, avec les liquidités du fonds. Les prêts de ce fonds ne sont pas mentionnés séparément dans le bilan. Par contre, les prêts destinés à des crédits d'investissement dans l'agriculture et à l'aide aux exploitations paysannes, ainsi que ceux destinés à la construction de logements d'utilité publique sont enregistrés à l'actif du bilan comme prêts, parmi les placements financiers, et sont mentionnés séparément dans les comptes. Par ailleurs les principes d'évaluation diffèrent, une partie des prêts du fonds de roulement étant escomptés alors que les autres sont totalement amortis. Dans tous les cas, il s'agit de prêts qui présentent une valeur et qui sont remboursables, bien qu'ils soient généralement accordés sans intérêt.

6 Respect des principes et normes régissant l'établissement des comptes au sens des art. 47 et 48 LFC

Selon l'art. 47, al. 1, LFC, les comptes doivent être établis de manière à présenter un état de la fortune, des finances et des revenus conforme à la réalité. Les principes à suivre ici sont ceux de l'importance, de la clarté, de la permanence des méthodes comptables et du produit brut (art. 47, al. 2). L'établissement des comptes est régi par des normes généralement reconnues (art. 48, al. 1), toute dérogation à ces normes devant être expressément motivée dans l'annexe des comptes annuels (art. 48, al. 3). L'art. 53 de l'ordonnance sur les finances de la Confédération (OFC) indique comme normes de référence les normes comptables internationales pour le secteur public (IPSAS); l'annexe de l'OFC énumère les divergences par rapport aux normes IPSAS.

Les critères servant à vérifier le respect de ces exigences dans le cas des financements spéciaux et des fonds spéciaux sont les suivants:

- respect des principes d'établissement du bilan
- respect des principes d'évaluation
- présence des éléments des comptes annuels (compte de résultats, bilan, compte des flux de fonds, état du capital propre, annexe).

Le compte de financement et le compte des investissements ne jouent aucun rôle ici, car il s'agit de compléments aux comptes que les normes IPSAS n'exigent pas. Il en va de même de l'aperçu des crédits.

L'évaluation ci-après du respect des principes et normes régissant l'établissement des comptes des financements et fonds spéciaux (voir tableau 1) se fonde sur les art. 47 et 48 LFC. Il convient de noter que les réglementations prévues dans les lois spéciales visent parfois d'autres objectifs que la LFC. L'appréciation «non respecté» indique seulement que l'on a sciemment accepté des dérogations aux art. 47 et 48 LFC pour les financements spéciaux et les fonds spéciaux.

Remarque: le tableau ci-dessous tient déjà compte des mesures destinées à améliorer la présentation des comptes des financements spéciaux et des fonds spéciaux prévues dès 2017 dans le message concernant l'optimisation du modèle comptable de la Confédération (NMC)⁸ (voir ch. 8.1).

Tableau 1: Conformité aux art. 47 et 48 LFC des financements spéciaux et des fonds spéciaux

Catégorie de fonds	Respect des principes d'établissement du bilan	Respect des principes d'évaluation	Éléments des comptes annuels
Financements spéciaux enregistrés sous le capital propre	respecté	respecté	non applicable
Financements spéciaux enregistrés sous les capitaux de tiers	non respecté Les avances peuvent être inscrites à l'actif si elles précèdent les recettes affectées correspondantes (art. 53, al. 2, LFC).	respecté	non applicable
Fonds spéciaux figurant dans le compte de la Confédération (Fonds enregistrés sous le capital propre ou sous les capitaux de tiers)	non respecté Les charges et les revenus sont inscrits au bilan hors du compte de résultats (art. 52, al. 3, LFC).	non respecté La comptabilisation des charges s'effectue, pour les fonds spéciaux alimentés par les crédits budgétaires, au moment où ils sont alimentés (constitution de réserves) et non lors de l'utilisation des moyens. Le principe du fait générateur n'est donc pas respecté (art. 52, al. 1, LFC).	non applicable

⁸ FF 2014 9127

Catégorie de fonds	Respect des principes d'établissement du bilan	Respect des principes d'évaluation	Eléments des comptes annuels
Fonds tenant des comptes spéciaux (Fonds d'infrastructure ferroviaire, fonds d'infrastructure)	respecté	non respecté Les routes nationales en construction sont réévaluées à 100 %, car elles sont aussi comptabilisées dans le compte de la Confédération en tant qu'actifs.	respecté

En résumé, on constate que les principes visés aux art. 47 et 48 LFC ne sont pas respectés chaque fois que des dispositions figurant dans une loi spéciale exigent une comptabilisation différente. La décision de créer un financement spécial ou un fonds spécial s'avère aussi un parti pris de violer certaines règles. D'où l'importance de recourir avec modération aux financements spéciaux et aux fonds spéciaux.

7 Rapport avec le frein à l'endettement

7.1 Vue d'ensemble

Le frein à l'endettement exige que les finances de la Confédération soient équilibrées à moyen terme. Cette prescription s'applique au compte de financement de la Confédération (sans les comptes spéciaux). Le point essentiel du frein à l'endettement est une réglementation des dépenses, en vertu de laquelle les dépenses totales ne doivent pas excéder les recettes totales corrigées de l'influence de la conjoncture.

Le présent sous-chapitre examine si les transactions ou opérations liées aux financements spéciaux et aux fonds spéciaux ont une incidence sur le frein aux dépenses, autrement dit si la réglementation des dépenses en tient dûment compte. Il convient de distinguer ici entre trois types d'opérations (voir tableau 2):

1. encaissement des recettes affectées par la Confédération;
2. apport des moyens aux financements spéciaux / fonds spéciaux (alimentation);
3. utilisation des moyens par les financements spéciaux / fonds spéciaux.

Tableau 2: Transactions des fonds et frein à l'endettement

Catégorie de fonds	Encaissement des recettes affectées	Apport aux financements spéciaux / fonds spéciaux	Utilisation des moyens
Financements spéciaux	Les recettes ont une incidence sur le frein à l'endettement	<p><i>enregistré sous le capital propre</i> Pas d'incidence sur le frein à l'endettement (transfert au sein du capital propre)</p> <p><i>enregistré sous les capitaux de tiers</i> Pas d'incidence sur le frein à l'endettement (inscription sans incidence financière dans le compte de résultats)</p>	Les dépenses ont une incidence sur le frein à l'endettement
Fonds spéciaux figurant dans le compte de la Confédération	<p><i>Libéralités de tiers:</i> Les recettes n'ont pas d'incidence sur le frein à l'endettement</p> <p><i>Crédits budgétaires:</i> Incidence sur le frein à l'endettement</p>	<p><i>Libéralités de tiers:</i> Apport sans incidence sur le frein à l'endettement</p> <p><i>Crédits budgétaires:</i> Apport ayant une incidence sur le frein à l'endettement</p>	<p><i>Libéralités de tiers:</i> Les dépenses n'ont pas d'incidence sur le frein à l'endettement</p> <p><i>Crédits budgétaires:</i> Les dépenses n'ont pas d'incidence sur le frein à l'endettement</p>
Fonds tenant des comptes spéciaux	Les recettes ont une incidence sur le frein à l'endettement	<p><i>Apport à des fonds:</i> Incidence sur le frein à l'endettement</p> <p><i>Prêt au fonds FTP (avance):</i> Les dépenses d'investissement échappent au frein à l'endettement</p>	Pas d'incidence sur le frein à l'endettement

On peut donc en bref constater ceci sur l'exhaustivité et le moment déterminant:

- *Financements spéciaux*: les recettes et les dépenses sont prises en compte pour le frein à l'endettement à la période concernée – soit au moment de l'encaissement ou de l'utilisation des moyens financiers.
- *Fonds spéciaux figurant dans le compte de la Confédération*: ni les recettes provenant de libéralités de tiers, ni l'utilisation des moyens affectés (dépenses) ne sont soumises au frein à l'endettement. Cette approche tient à la volonté de soustraire expressément les fonds spéciaux au régime d'approbation des crédits par le Parlement. A la place, l'emploi des fonds spéciaux est grevé de charges. Les apports provenant de crédits budgétaires à des fonds spéciaux sont toutefois soumis au frein à l'endettement.
- *Fonds tenant des comptes spéciaux*: les dépenses sont soumises au frein à l'endettement en amont, dès l'apport effectué au fonds et non lors de l'utilisation effective des moyens financiers.

7.2 Gros plan sur des opérations spécifiques

L'augmentation du nombre de fonds et leurs différences de réglementation généralement héritées du passé font que les opérations effectuées peuvent présenter, dans le contexte du frein à l'endettement, des spécificités sur le plan de la politique budgétaire ou du droit budgétaire. Ce sous-chapitre présente plus en détail deux de ces opérations.

7.2.1 Financements spéciaux: les recettes et les dépenses ne sont pas enregistrées la même année

Les recettes et les dépenses des financements spéciaux sont traitées dans le compte de financement, et donc soumises au frein à l'endettement. Or lesdites dépenses et recettes sont parfois décalées de plusieurs années.

Les recettes affectées générées par les financements spéciaux sont inscrites au budget et traitées comme recettes dans le cadre du frein à l'endettement. Le total des recettes budgétisées sert de base au calcul du plafond de dépenses (dépenses maximales autorisées) du budget. Si le financement spécial n'enregistre durant l'exercice budgétaire aucune dépense – ou du moins si ses dépenses ne sont pas aussi élevées que ses recettes affectées, le mécanisme du frein à l'endettement fait que lesdites recettes seront utilisées d'une manière différente cette année-là, sans lien direct avec leur affectation. A contrario, les dépenses du financement spécial doivent être couvertes par les recettes courantes, si elles interviennent à une date ultérieure.

L'exemple du financement spécial Mesures d'accompagnement ALEA/OMC (accord de libre-échange agroalimentaire) illustre particulièrement bien ce mécanisme. Par arrêté fédéral du 18 juin 2010, le produit des droits de douane à l'importation grevant les produits agricoles et les denrées alimentaires est versé au financement spécial Mesures d'accompagnement ALEA/OMC⁹. Les fonds ainsi récoltés doivent être affectés au financement des mesures d'accompagnement découlant de la mise en œuvre d'un éventuel accord de libre-échange avec l'UE ou d'un accord avec l'OMC dans le secteur agroalimentaire. Chaque année, des recettes de l'ordre d'un demi-milliard sont versées au financement spécial, tandis qu'aucune dépense n'a été faite jusqu'ici. A la fin de 2014, le financement spécial Mesures d'accompagnement ALEA/OMC affichait un solde de 3,4 milliards (excédent de recettes). Ces fonds sont inscrits au budget l'année de leur encaissement et employés la même année, mais pas pour le but prévu, dans le cadre du plafond des dépenses autorisées. A supposer qu'il faille un jour employer cet argent conformément à l'affectation prévue, des économies s'imposeraient sur d'autres postes budgétaires afin de respecter les exigences du frein à l'endettement.

7.2.2 Endettement du fonds FTP en dehors du frein à l'endettement

Les prélèvements pour des projets effectués sur le fonds FTP (soit l'emploi effectif des moyens) dépassent les apports lui étant affectés. La Confédération finance par l'emprunt la lacune à combler (état à fin 2014: 8,3 milliards). Comme les prêts contractés figurent dans le compte de la Confédération dans le patrimoine financier et non dans le patrimoine

⁹ Loi fédérale du 29 avril 1988 sur l'agriculture, art. 19a, RS 910.1

administratif, les versements effectués à ce titre au fonds FTP ne sont pas soumis au frein à l'endettement.

Dans le cas d'espèce, le prêt consenti au fonds FTP par le patrimoine financier est en rapport direct avec l'accomplissement d'une tâche publique (financement de l'infrastructure ferroviaire). Un cas comparable concerne les prêts accordés aux CFF, qui servent également au financement de l'infrastructure ferroviaire. Or à la différence des prêts au fonds FTP, ils figurent dans le patrimoine administratif. Economiquement parlant, il s'agit dans les deux cas du financement de l'infrastructure ferroviaire, et donc il n'y a aucune différence au niveau du but des prêts. Le Contrôle fédéral des finances (CDF) signale cette incohérence depuis des années dans son attestation de vérification du compte d'Etat¹⁰. Il rappelle en outre que le début du remboursement des prêts au fonds FTP a déjà été reporté à plusieurs reprises et que les extrapolations actuelles, prévoyant que le remboursement total pourrait avoir lieu d'ici à 2031, comportent de nombreuses incertitudes¹¹.

La Confédération a reconnu les faits et entend dès lors s'assurer qu'à l'avenir, toute possibilité d'endettement supplémentaire dans le cadre de fonds basés sur une loi spéciale soit exclue. A ce titre, la loi fédérale sur le fonds de financement de l'infrastructure ferroviaire interdit expressément au fonds de s'endetter (art. 7).

7.3 Conclusions

Les affectations obligatoires de recettes ne constituent pas un problème fondamental pour le respect du frein à l'endettement. Ainsi, les cas de recettes intégralement versées à un financement spécial puis prélevées la même année ne posent aucune difficulté. Un problème peut se poser, dans l'optique du frein à l'endettement, en cas de décalage dans le temps entre l'apport et le prélèvement, en l'occurrence si les recettes affectées et encore inutilisées atteignent de gros montants. Car l'avoir des financements spéciaux implique des paiements ultérieurs, restreignant d'autant la future marge de manœuvre. C'est particulièrement vrai aujourd'hui pour le financement spécial Mesures d'accompagnement en cas d'accord de libre-échange agroalimentaire (voir ch. 7.2.1). Par contre, le solde positif du financement spécial pour la circulation routière diminue au fil du temps.

Les fonds spéciaux alimentés par des recettes affectées ou par les ressources générales de la Confédération sont également soumis au frein à l'endettement – au moment de l'attribution des moyens financiers, qui nécessite à chaque fois l'aval du Parlement. L'utilisation concrète des fonds n'est plus soumise au frein à l'endettement. En effet, un fonds spécial alimenté par des recettes affectées vise précisément à assouplir l'utilisation des moyens financiers. Lorsqu'il s'agit de comptes spéciaux (fonds FTP, fonds d'infrastructure), le budget correspondant, soit l'utilisation des fonds, est en outre soumis pour approbation au Parlement, et donc se prête au pilotage des dépenses. Par contre, les fonds confiés par des tiers à la Confédération (par ex. legs) ne font l'objet d'aucun pilotage dans le cadre du frein à

¹⁰ Voir par ex. le rapport de l'organe de révision aux Commissions des finances des Chambres fédérales sur le Compte d'Etat de la Confédération suisse pour l'année 2013, n° d'enr. 1.14098.601.00188.17.

¹¹ Voir «Umfassender Bericht an die Eidg. Finanzverwaltung zur Revision der Bundesrechnung 2013», rapport non traduit du 6 juin 2014.

l'endettement. Leur alimentation comme l'utilisation des ressources reposent à chaque fois sur la base juridique correspondante.

Par conséquent, ni les financements spéciaux ni les fonds spéciaux ne contreviennent au but du frein à l'endettement, soit de stabiliser la dette nominale de la Confédération. Quant à la marge de manœuvre que les fonds spéciaux comportent en matière de dépenses, elle est inhérente à leur conception et voulue. Il est important par contre que l'état de chaque financement spécial ou fonds spécial soit dûment mentionné. Or en général, il manque dans le compte de la Confédération, dans le cas des financements spéciaux, une mention transparente et adéquate des fonds employés. Les mesures introduites (voir ch. 8) visent à clarifier la situation sur ce point.

8 Mesures prises

8.1 Uniformité à l'avenir de la présentation des comptes et des rapports

La situation exposée aux chiffres qui précèdent doit être améliorée. L'Administration fédérale des finances (AFF) a donc introduit des mesures destinées à garantir à l'avenir une présentation uniforme des comptes des financements spéciaux et des fonds spéciaux, selon les principes du NMC. La mise en œuvre est prévue pour les comptes 2017, en parallèle aux projets d'optimisation du NMC. Elle améliorera la teneur informative et la qualité du rapport sur l'état des finances. Les financements sociaux et les fonds spéciaux seront ainsi plus faciles à comparer entre eux.

8.1.1 Financements spéciaux

L'actuel rapport sur l'état des finances comprend certes toutes les informations essentielles sur les financements spéciaux. Mais ces dernières sont publiées à deux endroits différents, ce qui complique la vue d'ensemble. D'où le projet de refonte complète des rapports sur l'état des finances («*Informations sur les finances de la Confédération 2017*»), qui comblera cette lacune. Il est ainsi prévu de présenter de manière exhaustive les financements spéciaux avec les fonds spéciaux, dans une documentation séparée. Outre les recettes affectées, les dépenses financées par ce biais et l'état financier actuel, on y trouvera toutes les bases utiles (but, références juridiques, etc.) ainsi que le mode de fonctionnement de chaque financement spécial.

La présentation uniforme et exhaustive des financements spéciaux, à un seul et même endroit, permettra de simplifier le compte de la Confédération, qui se limitera à l'essentiel concernant les financements spéciaux.

8.1.2 Fonds spéciaux alimentés par des crédits budgétaires

Aucune directive uniforme ne précise à ce jour la manière de présenter les comptes des fonds spéciaux provenant de crédits budgétaires. Il n'existe généralement aucune base juridique à ce sujet. Le contrôle des fonds spéciaux fait partie des tâches du CDF, qui examine de près chaque année plusieurs fonds.

a) Mention au niveau des fonds spéciaux (comptes des fonds)

Pour que chaque fonds spécial provenant de crédits budgétaires puisse être mentionné de manière transparente, il devra à l'avenir être doté de sa propre comptabilité. Celle-ci sera publiée, avec d'autres informations relatives au fonds spécial concerné (but, références juridiques, fonctionnement, etc.), dans le cadre d'une documentation complémentaire au compte d'Etat. Cette documentation inclura des informations sur les fonds spéciaux alimentés par des libéralités de tiers et sur les financements spéciaux.

La teneur des comptes des fonds est régie par les exigences du NMC. En font au moins partie les éléments suivants:

- compte de résultats
- bilan
- annexe / explications concernant les postes importants.

Dans la plupart des cas, il est superflu de tenir un compte des investissements. Il n'y a pas lieu non plus de publier pour les fonds spéciaux un compte des flux de fonds et un état du capital propre, dont le contenu informatif n'apporterait aucune valeur ajoutée, en raison du nombre limité d'opérations effectuées.

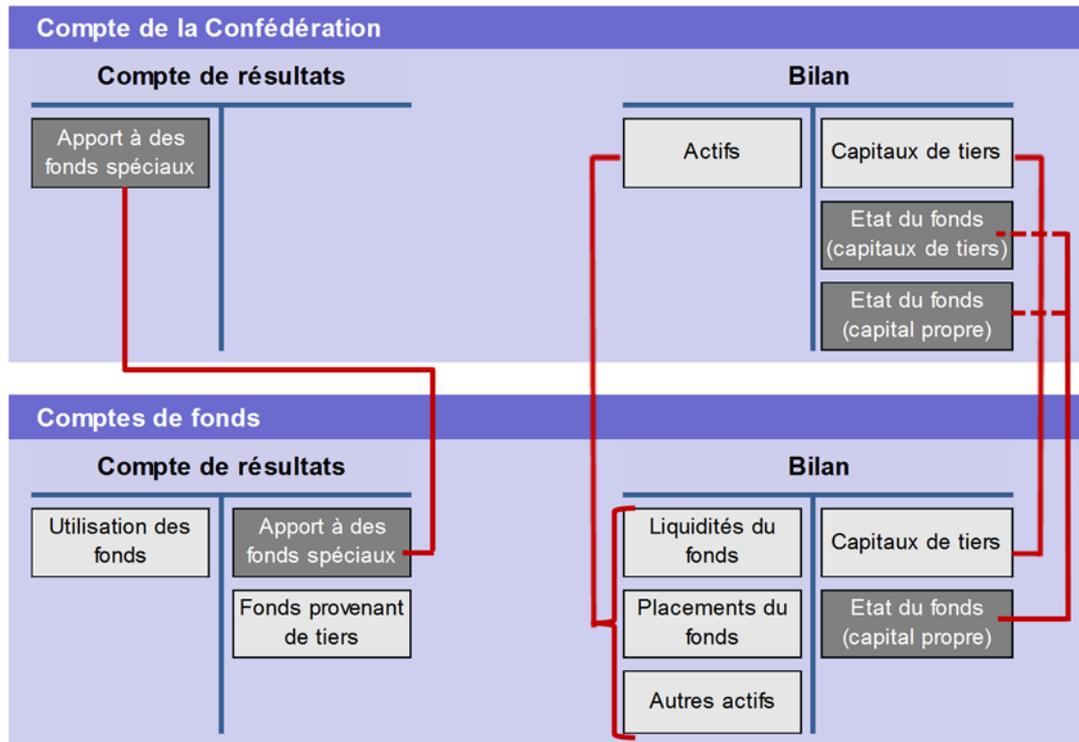
b) Mention au niveau du compte général (compte de la Confédération)

Le fait que les fonds spéciaux tiennent leurs propres comptes n'affecte nullement la tenue des comptes des fonds spéciaux dans le compte général. Les charges et les revenus continueront d'être inscrits au bilan hors du compte de résultats, selon l'art. 52, al. 3, LFC. Comme actuellement, seuls les fonds provenant de crédits budgétaires donneront lieu à l'inscription de charges (art. 52, al. 1).

c) Relation entre le compte de la Confédération et les comptes des fonds

La figure 2 illustre les relations entre le compte de la Confédération et les comptes des fonds. Ces derniers présentent plus en détail les actifs et les passifs. Dans l'optique du fonds, tous les moyens alloués relèvent du capital propre, ce qui fait qu'il n'y a pas lieu de distinguer dans l'état du fonds entre les capitaux de tiers et le capital propre. Le compte de résultats du fonds renseigne en outre sur la provenance des fonds et sur l'utilisation qui en est faite.

Fig. 2: Relation entre le compte de la Confédération et les comptes des fonds



8.1.3 Fonds spéciaux alimentés par des libéralités de tiers

a) Mention au niveau des fonds spéciaux (comptes des fonds)

Ces fonds établissent aujourd'hui une comptabilité annuelle simple qui, tout en étant vérifiée chaque année par l'organe de révision, n'est pas conforme à la structure du NMC. Ils n'enregistrent en général que des mouvements annuels minimes, généralement sous la forme de bonifications d'intérêts ou de prélèvements occasionnels. Rien ne changera donc ici à la situation actuelle. Le cas échéant, des compléments d'informations pourront être puisés dans ces comptes.

b) Mention au niveau du compte général (compte de la Confédération)

Dans le cas des fonds spéciaux dont les moyens proviennent de libéralités de tiers, seuls les postes du bilan continueront d'être mentionnés comme actuellement.

c) Relations entre le compte de la Confédération et les comptes des fonds

Le compte général enregistre dans le bilan, pour chaque fonds, les éléments de fortune (par ex. legs) lui étant octroyés. En outre, des bonifications d'intérêts annuelles viennent parfois s'ajouter à la fortune du fonds, à la charge du compte de la Confédération.

8.1.4 Fonds tenant des comptes spéciaux

Afin de garantir que les fonds tenant des comptes spéciaux possèdent une compatibilité conforme au NMC, le message concernant l'optimisation du modèle comptable de la Confédération (NMC)¹² a procédé à divers changements des prescriptions légales concernant l'établissement des comptes:

- *art. 52, al. 4, de la loi du 7 octobre 2005 sur les finances de la Confédération (loi sur les finances, LFC)¹³;*
- *art. 2 de la loi fédérale du 21 juin 2013 sur le fonds de financement de l'infrastructure ferroviaire (loi sur le fonds d'infrastructure ferroviaire, LFIF)¹⁴;*
- *art. 11 de la loi fédérale du 6 octobre 2006 sur le fonds d'infrastructure pour le trafic d'agglomération, le réseau des routes nationales de même que pour les routes principales dans les régions de montagne et les régions périphériques (loi sur le fonds d'infrastructure, LFinfr)¹⁵.*

Suite au complément apporté à l'art. 52 LFC, les fonds réglés par une loi spéciale (y c. ceux tenant des comptes spéciaux) sont eux aussi tenus d'appliquer les principes du NMC. Mais comme la LFC n'a qu'un caractère subsidiaire, il faudra dorénavant aussi adapter à cette loi la réglementation des lois spéciales se rapportant à l'établissement des comptes. C'est l'unique manière d'en garantir la conformité avec les principes du NMC.

Les comptes des fonds spéciaux dotés de leur propre comptabilité seront dorénavant établis conformément aux exigences du NMC concernant l'établissement du bilan et l'évaluation, et renfermeront les éléments suivants:

- compte de résultats
- bilan
- compte des investissements
- annexe.

Un compte des flux de fonds et un état du capital propre s'avèrent par contre superflus. Comme les opérations de paiement continueront de s'effectuer via la trésorerie fédérale, aucune transaction modifiant la situation de trésorerie n'intervient au niveau des fonds. Quant aux variations du capital propre, elles ne sont influencées que par le résultat annuel.

8.2 Regroupement de fonds spéciaux

La Délégation des finances avait déjà suggéré il y a longtemps¹⁶ de transformer ou de liquider les fonds dont le fonctionnement n'est pas satisfaisant, pour lesquels presque aucun

¹² FF **2014** 9127

¹³ RS **611.0**

¹⁴ Projet soumis au référendum, FF **2014** 3937 p. 4106 ss.

¹⁵ RS **725.13**

¹⁶ Rapport de la Délégation des finances des Chambres fédérales aux commissions des finances du Conseil national et du Conseil des Etats sur son activité en 1994/95 du 5 avril 1995, FF **1995** III 364, p. 396.

mouvement n'est constaté. Beaucoup de fonds spéciaux – de legs notamment – datent d'avant-guerre ou ont vu le jour durant les conflits mondiaux. Leur but, souvent défini de manière très restrictive, n'est plus guère réalisable. D'où des fonds improductifs, qu'il faut constamment rémunérer et qui occasionnent des frais administratifs.

En réponse à la demande de la Délégation des finances, il convient d'examiner quels fonds ayant des buts similaires pourraient être regroupés et affectés à une nouvelle destination, voire dissous. Cette tâche est du ressort des unités administratives ou des départements responsables des fonds concernés. S'il est nécessaire d'agir, ce serait à eux d'en faire la proposition au Conseil fédéral. L'AFF coordonnera ensuite les activités et surveillera la progression des travaux.

A titre d'exemple, on peut citer la création du «Fonds d'aide aux ressortissants suisses à l'étranger», prévue dans le cadre de l'ordonnance sur les personnes et les institutions suisses à l'étranger (avant-projet mis en consultation jusqu'au 31 mai 2015; entrée en vigueur probable le 1^{er} novembre 2015). Son financement sera notamment assuré par le regroupement des ressources de quinze fonds, donations et legs existants. Faute d'avoir servi depuis de longues années parfois, ces avoirs sont tombés dans l'oubli. Certains sont devenus la propriété de la Confédération par arrêté du Conseil fédéral, d'autres étant gérés à titre fiduciaire par une représentation ou par la Direction consulaire du DFAE, dans le respect des statuts de l'ancienne association, d'une décision du donateur ou du legs. La Direction consulaire a clarifié la provenance et la finalité de chaque avoir. Toutes les parties accessibles ont été contactées et ont consenti à l'utilisation des avoirs au profit du fonds d'aide. Dans le cas des fonds appartenant déjà à la Confédération, l'utilisation prévue a été modifiée pour que la fortune comme les intérêts puissent être consacrés sans restriction à des prestations servant à prévenir ou atténuer les cas de rigueur parmi les Suisses de l'étranger. Quant au patrimoine n'appartenant pas encore à la Confédération, le projet prévoit de le verser au fonds d'aide (en modifiant sa destination). Toutes les transactions et les modifications de but figureront dans un seul et même arrêté du Conseil fédéral. La création de ce fonds unique simplifiera les procédures administratives pour tous les services concernés, même si les économies ainsi réalisées ne peuvent être chiffrées. Ce faisant, il sera tenu compte du but original des anciennes associations ou sociétés d'entraide. Car l'argent restera à disposition des communautés de Suisses de l'étranger. En outre, la modification d'affectation permettra d'utiliser ces ressources au niveau mondial.

Annexe

a) Délimitation entre les fonds affectés et les libéralités de tiers

	Fonds spéciaux	Financements spéciaux	Fonds de tiers / Co-financements	Cofinancements d'investissements	Coopérations	Contributions de sponsoring
Définition	Fonds alloués par des tiers, à charge de les utiliser selon le but défini (libéralités), ou qui proviennent de crédits budgétaires en vertu de dispositions légales.	Affectation obligatoire de recettes à la réalisation d'une tâche définie.	Fonds mis à disposition par des tiers pour l'organisation de projets choisis ou pour la réalisation de projets.	Fonds mis à disposition par des tiers pour l'organisation de projets choisis pouvant être inscrits à l'actif, ou pour la réalisation de projets d'investissement.	Le partenaire ne se contente pas de donner de l'argent; il a aussi un rôle bien défini, et par là des tâches qu'il assume au sein du projet commun.	Fonds mis à disposition par des tiers, pour le soutien et l'organisation de projets ou manifestations de la Confédération. La contribution de sponsoring est liée à une contreprestation obligatoire.
Référence juridique	<ul style="list-style-type: none"> • art. 52 LFC • art. 61 OFC 	<ul style="list-style-type: none"> • art. 53 LFC • art. 62 OFC 	<ul style="list-style-type: none"> • art. 54 LFC • art. 63 OFC 	<ul style="list-style-type: none"> • art. 54 LFC • art. 63 OFC 	<ul style="list-style-type: none"> • art. 54 LFC • art. 63 OFC 	
Mention au bilan	Si une marge de manœuvre est laissée quant à la date ou aux modalités d'utilisation, les moyens financiers seront inscrits au bilan sous le capital propre, et sinon sous les capitaux de tiers.	Si une marge de manœuvre est laissée quant à la date ou aux modalités d'utilisation, les moyens financiers seront inscrits au bilan sous le capital propre, et sinon sous les capitaux de tiers.	Les fonds de tiers restants sont inscrits au bilan (régularisation des revenus).	Les ressources n'ayant pas encore été utilisées sont mentionnées sous les engagements financiers à long terme.	Les ressources n'ayant pas encore été utilisées sont mentionnées sous les engagements financiers à long terme.	Aucune mention
Mention dans le compte de résultats	Seuls sont mentionnés les apports de crédits budgétaires. L'utilisation des fonds se fait dans les postes du bilan.	Les revenus affectés et les charges ainsi financées sont mentionnés. Les apports ou prélèvements nets ont lieu, pour les fonds enregistrés sous les capitaux de tiers, via le	Les revenus et les charges ainsi financées doivent être inscrits dans le compte de résultats.	Les contributions de tiers sont réparties linéairement sur la durée d'utilisation du bien d'investissement, avec incidence sur le résultat.	Les revenus des coopérations et les charges ainsi financées sont mentionnés.	Les revenus du sponsoring et les charges ainsi financées sont mentionnés.

	Fonds spéciaux	Financements spéciaux	Fonds de tiers / Cofinancements	Cofinancements d'investissements	Coopérations	Contributions de sponsoring
		compte de résultats.				
Mention dans le compte de financement	Seuls sont mentionnés les apports de crédits budgétaires. L'utilisation des fonds figure dans les postes du bilan.	Les recettes affectées et les dépenses ainsi financées sont mentionnées.	Les recettes tirées de fonds de tiers et de cofinancements et les dépenses ainsi financées, sont mentionnées en chiffres bruts.	Seule est mentionnée la part à charge de la Confédération.	Les recettes tirées des coopérations, et les dépenses ainsi financées, sont mentionnées en chiffres bruts.	Les recettes tirées du sponsoring, et les dépenses ainsi financées, sont mentionnées en chiffres bruts.
Exemples	<ul style="list-style-type: none"> • Fonds de développement régional • Fondation Gottfried Keller (capital propre) • Caisse d'allocations familiales de la Confédération (capitaux de tiers) 	Fonds affectés enregistrés sous les capitaux de tiers <ul style="list-style-type: none"> • Taxe d'incitation COV/HEL • Taxe sur le CO₂ Fonds affectés enregistrés sous le capital propre <ul style="list-style-type: none"> • Circulation routière 	Projets de recherche <ul style="list-style-type: none"> • des stations fédérales de recherches agronomiques • de l'Office fédéral de la santé publique • de l'Institut de virologie et d'immunologie (IVI) 	Agrandissement du Musée national suisse de Zurich, avec contributions de la Ville et du Canton de Zurich	Les contrats de coopération sont généralement conclus avec d'autres Etats ou collectivités publiques (cantons). <ul style="list-style-type: none"> • Multi Stakeholder Forestry Programme avec le Royaume-Uni et la Finlande (DDC) 	Organisation d'expositions universelles ou nationales, avec le soutien financier de tiers

b) Aperçu des financements spéciaux

Financements spéciaux enregistrés sous le capital propre

Financement spécial pour la circulation routière

Le financement des tâches et des dépenses liées à la circulation routière est assuré à l'heure actuelle par le financement spécial pour la circulation routière (FSCR). Il s'agit d'un compte témoin, où les recettes affectées sont comparées aux dépenses à financer. Le FSCR est alimenté par la moitié du produit de l'impôt sur les huiles minérales, par la surtaxe sur les huiles minérales pour les carburants et par le produit de la vignette autoroutière. Il sert à financer diverses tâches en relation avec la circulation routière. Il convient de citer en particulier la construction, l'entretien et l'exploitation des routes nationales. En outre, les contributions de la Confédération aux réseaux routiers des cantons, aux infrastructures du trafic d'agglomération ainsi qu'au transfert du trafic des poids lourds de la route au rail sont débitées du FSCR.

Absence de rémunération Etat au 31.12.2014 1809 millions

- Loi fédérale du 22 mars 1985 concernant l'utilisation de l'impôt sur les huiles minérales à affectation obligatoire et de la redevance autoroutière (LUMin; RS 725.116.2)

Financement spécial Mesures d'accompagnement ALEA/OMC

Dans la perspective d'un accord de libre-échange dans le secteur agroalimentaire et dans le domaine de la santé publique (ALEA) et d'un éventuel aboutissement du cycle de Doha de l'OMC, une réserve au bilan du compte d'Etat a été constituée afin de financer des mesures d'accompagnement pour l'agriculture et la filière alimentaire suisses. Le produit des droits de douane à l'importation grevant les produits agricoles et les denrées alimentaires pendant la période 2009 à 2016 est affecté à ce financement. L'ampleur des moyens financiers nécessaires, ainsi que la date et la durée de leur attribution ne pourront être précisés que lorsque les accords seront mis en œuvre. Si ces accords devaient ne pas aboutir ou s'ils étaient rejetés, le Conseil fédéral est habilité à dissoudre la réserve au bilan.

Absence de rémunération Etat au 31.12.2014 3398 millions

- Loi fédérale du 29 avril 1998 sur l'agriculture (LAgr; RS 910.1)

Financement spécial du trafic aérien

Dans le cadre du financement spécial du trafic aérien (FSTA), la Confédération octroie des contributions à des mesures dans ce domaine. Sont susceptibles d'en bénéficier les mesures visant à limiter l'impact du trafic aérien sur l'environnement, les mesures destinées à protéger le trafic aérien contre les infractions, et celles visant à promouvoir un niveau élevé de sécurité technique dans le trafic aérien (Safety). Le FSTA est alimenté par le produit de l'impôt sur les huiles minérales à affectation obligatoire grevant les carburants d'aviation.

Absence de rémunération Etat au 31.12.2014 72 millions

- Loi fédérale du 22 mars 1985 concernant l'utilisation de l'impôt sur les huiles minérales à affectation obligatoire et de la redevance autoroutière (LUMin; RS 725.116.2)
- Ordonnance du 1^{er} juillet sur les aides financières à la formation aéronautique (OAFa; RS 748.03)
- Ordonnance du 29 juin 2011 concernant l'utilisation de l'impôt sur les huiles minérales à affectation obligatoire en faveur de mesures dans le domaine du trafic aérien (OMinTA; RS 725.116.22)

- Ordonnance du 18 décembre 1995 sur le service de la navigation aérienne (OSNA; RS 748.132.1)

Financements spéciaux enregistrés sous les capitaux de tiers

Taxe d'incitation COV/HEL

Sont soumis à la taxe, en vertu de l'OCOV, les composés organiques volatils (COV) mentionnés dans la liste positive des substances ainsi que les COV contenus dans les mélanges et les objets mentionnés dans la liste positive des produits. Le produit de cette taxe est redistribué à la population avec un décalage de deux ans.

(HEL: huile de chauffage extra-légère)

Rémunération de 7/10 R¹⁷ Etat au 31.12.2014 253 millions

- Loi fédérale du 7 octobre 1983 sur la protection de l'environnement (LPE; RS 814.01)
- Ordonnance du 12 novembre 1997 sur la taxe d'incitation sur les composés organiques volatils (OCOV; RS 814.018)
- Ordonnance du 12 novembre 1997 sur la taxe d'incitation sur l'huile de chauffage «extra-légère» d'une teneur en soufre supérieure à 0,1 % (OHEL; RS 814.019)

Taxe CO₂ sur les combustibles, redistribution et fonds de technologie

La taxe sur le CO₂ est une taxe d'incitation sur les émissions de CO₂ dues à l'utilisation énergétique de combustibles fossiles (huile de chauffage, gaz, charbon et autres). Selon l'art. 34 de la loi sur le CO₂, un tiers des recettes (300 millions de francs au maximum) est affecté au programme Bâtiments. Par ailleurs, 25 millions de francs au plus sont versés au fonds de technologie pour le financement de cautionnements. Le reste enfin est redistribué à la population et aux milieux économiques. La redistribution a lieu dans l'année au cours de laquelle les recettes ont été générées. Par souci de transparence, deux fonds affectés différents sont gérés (voir ci-dessous: Taxe sur le CO₂, programme Bâtiments).

Rémunération de 7/10 R Etat au 31.12.2014 58 millions

- Loi fédérale du 23 novembre 2011 sur la réduction des émissions de CO₂ (RS 641.71)
- Ordonnance du 30 novembre 2012 sur la réduction des émissions de CO₂ (RS 641.711)

¹⁷ Conformément à l'art. 70, al. 2, OFC, l'AFF fixe les taux d'intérêt applicables aux fonds spéciaux et aux autres avoirs placés auprès de la Confédération, à moins qu'ils ne soient fixés par voie législative, réglementaire ou contractuelle. A cet égard, elle tient compte de la situation du marché ainsi que de la nature et de la durée des avoirs. La rémunération dépend à la fois de la durée de dépôt et des taux d'intérêt dont la Confédération doit s'acquitter sur le marché. Ainsi, elle se fonde sur le rendement à l'échéance des obligations de la Confédération affichant une durée résiduelle de sept ans et correspond au taux d'intérêt au comptant à sept ans publié par la Banque nationale suisse (taux d'intérêt R). Selon la durée de dépôt et le montant des fonds, c'est le taux d'intérêt R ou une fraction de ce dernier qui s'applique.

Recherche dans le domaine des médias, technologies de radiodiffusion, archivage des programmes

Les recettes de la concession obligatoire pour les diffuseurs de programmes suisses sont affectées à la promotion de projets de recherche dans le domaine de la radio et de la télévision (recherche dans le domaine des médias) et au financement de l'archivage (archivage des programmes). Pour autant que les recettes suffisent, la Confédération promeut aussi par ce biais la diffusion de programmes par de nouveaux modes de transmission hertzienne terrestre (nouvelles technologies de radiodiffusion).

Absence de rémunération Etat au 31.12.2014 9 millions

- Loi fédérale du 24 mars 2006 sur la radio et la télévision (LRTV; RS 784.40)
- Ordonnance du 9 mars 2007 sur la radio et la télévision (ORTV; RS 784.401)

Encouragement du cinéma

Les recettes provenant des redevances des diffuseurs de programmes télévisés doivent être affectées à la promotion du cinéma (aide sélective) et sont créditées sur un fonds spécial si elles ne sont pas utilisées la même année.

Absence de rémunération Etat au 31.12.2014 1 million

- Loi fédérale du 24 mars 2006 sur la radio et la télévision (LRTV; RS 784.40)
- Loi fédérale du 14 décembre 2001 sur la culture et la production cinématographiques (LCin; RS 443.1)
- Ordonnance du DFI du 20 décembre 2002 sur l'encouragement du cinéma (OECin; RS 443.113)

Assurance-maladie

Les bénéficiaires sont des assurés de condition économique modeste. Les ressources du fonds sont versées l'année même de leur encaissement. Les contributions allouées aux cantons se fondent sur les coûts bruts de l'assurance-maladie obligatoire. Le fonds est financé par le biais de la TVA et de la redevance sur la circulation des poids lourds.

Absence de rémunération Etat au 31.12.2014 -

- Loi fédérale du 18 mars 1994 sur l'assurance-maladie (LAMal; RS 832.10)
- Ordonnance du 7 novembre 2007 sur les subsides fédéraux destinés à la réduction des primes dans l'assurance-maladie (ORPM; RS 832.112.4)

Assurance vieillesse, survivants et invalidité

L'assurance-vieillesse et survivants (AVS) et l'assurance-invalidité (AI) forment avec les prestations complémentaires (PC) le premier pilier. Ces assurances obligatoires couvrent les besoins vitaux. L'AVS vise à compenser, en partie tout au moins, la diminution ou la disparition des revenus du travail, liée à l'avancement dans l'âge ou à un décès. La rente de vieillesse permet à l'assuré de se retirer du monde du travail lorsqu'il atteint l'âge de la retraite, et lui garantit une sécurité matérielle. La rente de survivant doit empêcher l'apparition de difficultés financières suite au décès d'un proche. L'AI vise à garantir les moyens d'existence aux personnes assurées devenues invalides, que ce soit par des mesures de réadaptation ou des rentes.

Absence de rémunération Etat au 31.12.2014 -

- Loi fédérale du 20 décembre 1946 sur l'assurance-vieillesse et survivants (LAVS; RS 831.10)
- Loi fédérale du 19 juin 1959 sur l'assurance-invalidité (LAI; RS 831.20)
- Loi fédérale du 13 juin 2008 sur l'assainissement de l'assurance-invalidité (RS 831.27)

c) Aperçu des fonds spéciaux figurant dans le compte de la Confédération

Les fonds spéciaux sont présentés et décrits en détail dans la documentation complémentaire au compte d'Etat de l'AFF. C'est ce qui a conduit à ne pas évoquer ici les fonds spéciaux, mais de renvoyer à la documentation complémentaire.

d) Aperçu des fonds tenant des comptes spéciaux

Fonds d'infrastructure ferroviaire (FIF)

Conformément au projet relatif au financement et à l'aménagement de l'infrastructure ferroviaire (projet FAIF), accepté lors de la votation populaire du 9 février 2014, le fonds FTP, temporaire, sera remplacé par le FIF, de durée indéterminée, dès le 1^{er} janvier 2016. Il s'agit d'un fonds juridiquement dépendant de la Confédération et doté d'une comptabilité propre (compte spécial). Le FIF permettra ainsi de financer non seulement l'extension de l'infrastructure ferroviaire, mais aussi les dépenses liées à l'exploitation et au maintien de l'infrastructure. Pour couvrir ces dépenses, le FIF sera alimenté par les précédentes sources de financement du fonds FTP, à savoir deux tiers au plus du produit de la RPLP, un pour-mille de TVA et les recettes de l'impôt sur les huiles minérales (9 % des recettes nettes de l'impôt sur les huiles minérales à affectation obligatoire, jusqu'au remboursement intégral des avances au fonds FTP). En outre, le FIF recevra 2 % des recettes résultant de l'impôt fédéral direct perçu sur le revenu des personnes physiques, un pour-mille de TVA supplémentaire (de 2018 jusqu'en 2030), un certain montant provenant des finances fédérales (2,3 milliards au niveau des prix de 2014), ainsi qu'une contribution forfaitaire des cantons (0,5 milliard).

Le FIF reprendra les engagements issus des avances cumulées du fonds FTP. A compter de 2019 au plus tard, au moins 50 % des parts de la RPLP versées et l'intégralité des recettes tirées de l'impôt sur les huiles minérales serviront à rémunérer et à rembourser ces avances (art. 11, al. 1, LFIF). Cette règle s'applique jusqu'à ce que l'ensemble des avances ait été remboursé. Le FIF ne peut s'endetter qu'à concurrence des montants octroyés à titre d'avances. Au lieu de s'endetter, le fonds se dote d'une réserve en liquidités appropriée destinée à compenser les fluctuations conjoncturelles susceptibles d'affecter le montant des apports.

Rémunération de R Avance, état au 31.12.2014 -8313 millions

- Loi fédérale du 21 juin 2013 sur le fonds de financement de l'infrastructure ferroviaire (LFIF; RO 2015 661)

Fonds d'infrastructure (FI) dès le 1^{er} janvier 2017

Le fonds d'infrastructure (FI) est juridiquement dépendant et doté d'une comptabilité propre (compte spécial). Il sert à financer l'achèvement du réseau des routes nationales et l'élimination des goulets d'étranglement du réseau des routes nationales. A leur achèvement, ces installations deviendront la propriété de la Confédération. Aussi sont-elles réévaluées intégralement dans le fonds. En outre, des contributions sont versées à partir du FI aux mesures en faveur du trafic d'agglomération ainsi que pour les routes principales dans les régions de montagne et les régions périphériques. Des prêts sont encore accordés sous certaines conditions pour des projets ferroviaires dans le cadre du trafic d'agglomération. Eux aussi sont réévalués intégralement. Le fonds est alimenté par un versement annuel, qui fait partie des dépenses d'investissement de l'Office fédéral des routes (OFROU) et dont le montant est débité du financement spécial pour la circulation routière.

Absence de rémunération Etat au 31.12.2014 1679 millions

- Loi fédérale du 6 octobre 2006 sur le fonds d'infrastructure pour le trafic d'agglomération, le réseau des routes nationales de même que pour les routes principales dans les régions de montagne et les régions périphériques (LFIInfr; RS 725.13)
- Ordonnance du 7 novembre 2007 concernant l'utilisation de l'impôt sur les huiles minérales à affectation obligatoire dans le trafic routier (OUMin; RS 725.116.21)

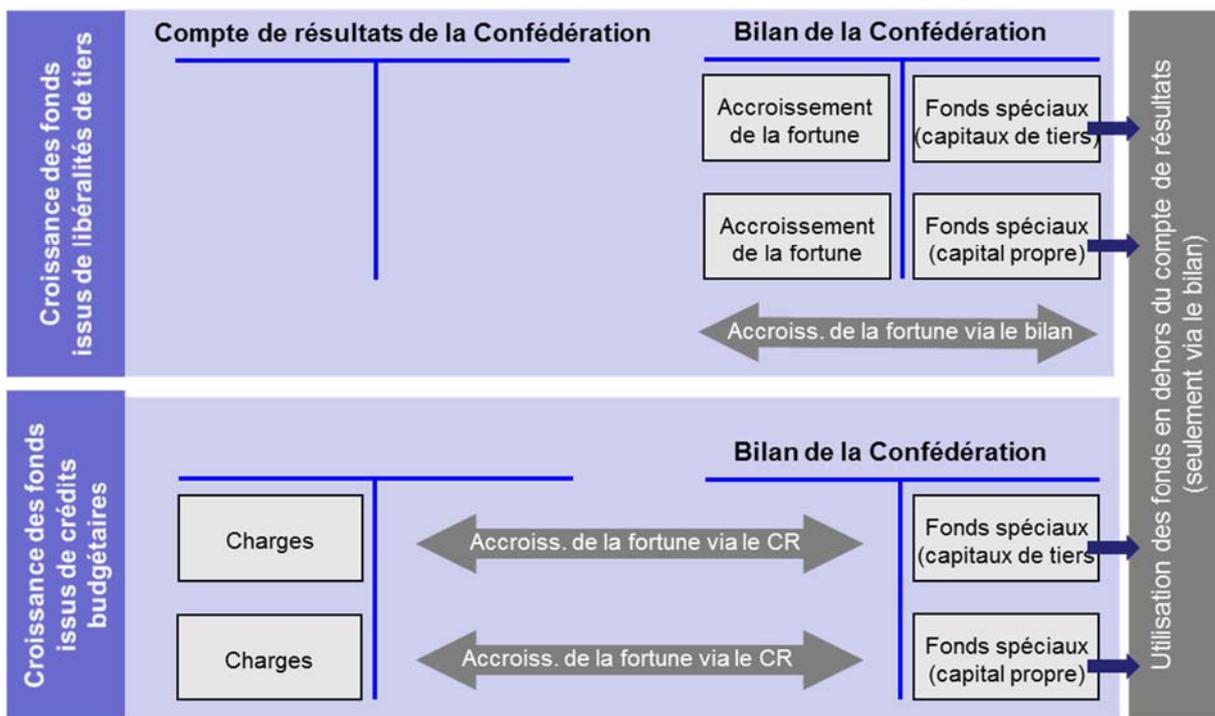
e) Flux de valeurs des financements spéciaux et des fonds spéciaux

Financements spéciaux

Les recettes des financements spéciaux sont inscrites comme revenus dans le compte de résultats, où les dépenses affectées apparaissent comme charges. L'utilisation faite des fonds est ainsi visible dans le compte de résultats.

Dans le cas des financements spéciaux enregistrés sous les capitaux de tiers, un éventuel excédent de revenus sera comptabilisé comme apport avec incidence sur les charges (et vice-versa en cas d'excédent de charges). Les financements spéciaux enregistrés sous le capital propre ne donnent lieu à aucune compensation par le biais du compte de résultats. Le résultat est réenregistré sous le capital propre, entre le compte du fonds et le découvert du bilan.

Fig. 3: Schéma de flux des financements spéciaux enregistrés sous les capitaux de tiers ou sous le capital propre

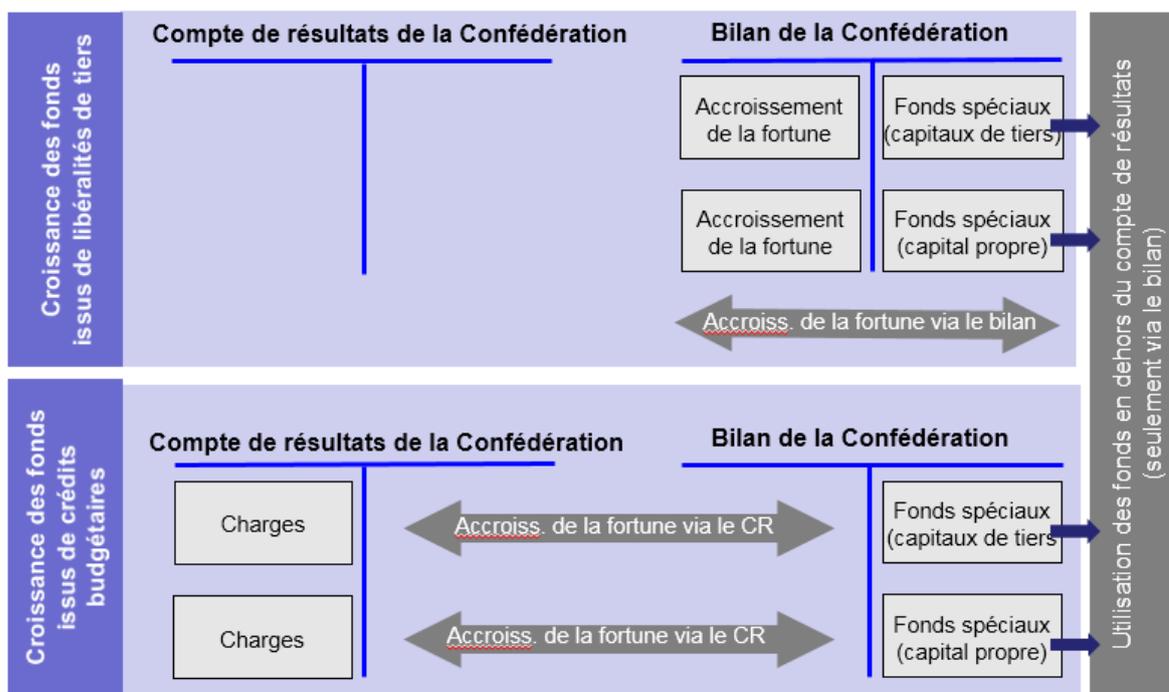


Fonds spéciaux figurant dans le compte de la Confédération

Il convient de distinguer, à propos des fonds spéciaux faisant partie du compte de la Confédération, si cette fortune a été donnée par des tiers (libéralité) ou si elle provient de crédits budgétaires. La fortune dont des tiers ont fait don à la Confédération n'apparaît pas comme revenu dans ses comptes; elle est inscrite à l'actif du bilan comme apport de fonds et, à titre de compensation, elle est portée au passif des fonds spéciaux enregistrés sous les capitaux de tiers ou sous le capital propre. Dans le cas des fonds spéciaux issus de libéralités de tiers, seules les bonifications d'intérêt sont inscrites dans le compte de résultats.

Si la fortune provient de crédits budgétaires, le compte de résultats est grevé d'une charge équivalente à l'apport effectué au fonds spécial. Dans un cas comme dans l'autre, l'utilisation des ressources apparaît toujours dans le bilan, dans le compte général de la Confédération.

Fig. 4: Schéma de flux des fonds spéciaux alimentés par des libéralités de tiers ou par des crédits budgétaires



Fonds tenant des comptes spéciaux

a) Fonds d'infrastructure ferroviaire (FIF)

Le FIF reprend les engagements issus des avances cumulées du fonds FTP. La Confédération s'étant procuré sur le marché des capitaux les moyens nécessaires au préfinancement du fonds FTP, sa dette s'est creusée. Les créances de la Confédération envers le FIF sont indiquées comme prêt dans son patrimoine financier. Dès 2019 au plus tard, une part définie des recettes affectées servira au remboursement de l'avance, réduisant d'autant les engagements du fonds envers la Confédération. Les prêts remboursables dans les douze mois figurent dans les capitaux de tiers à court terme, les autres prêts faisant partie des capitaux de tiers à long terme. Le FIF ne peut s'endetter qu'à concurrence de l'avance reprise du fonds FTP. Dorénavant, les recettes affectées accordées au débit du compte de résultats de la Confédération ainsi que l'apport des finances fédérales devront suffire à couvrir les charges du fonds.

Fig. 5: Schéma de flux du FIF

